

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

**Paraná Eleitoral**  
revista brasileira de direito  
eleitoral e ciência política

Paraná Eleitoral: Revista Brasileira de Direito Eleitoral e Ciência Política.  
Tribunal Regional Eleitoral do Paraná. Núcleo de Pesquisa em Sociologia  
Política Brasileira; Núcleo de Investigações Constitucionais – UFPR –  
v. 7, n. 3 (2018) –. Curitiba: TRE, 2016 -

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

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

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

CDD 341.2805

**Paraná Eleitoral**  
revista brasileira de direito  
eleitoral e ciência política

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

Paraná Eleitoral: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política

ISSN 1414-7866 (versão impressa)

ISSN 2448-3605 (versão on-line)

Publicação quadrimestral (abril; agosto; dezembro)

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

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO PARANÁ – ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL DO PARANÁ – ASSISTÊNCIA DE PUBLICAÇÕES E PROJETOS DE APERFEIÇOAMENTO  
NÚCLEO DE PESQUISA EM SOCIOLOGIA POLÍTICA BRASILEIRA – UFPR  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA – UFPR

**Presidente e Diretor da EJE/PR:**

Des. Luiz Taro Oyama

**Vice-Presidente e Corregedor:**

Des. Gilberto Ferreira

**Diretor Executivo da EJE/PR:**

Juiz Antonio Franco Ferreira da Costa Neto

**Coordenadora Executiva da EJE/PR:**

Juliana Paula Zigovski

**Direção Geral:**

Sérgio Luiz Maranhão Ritzmann

**Editores:**

*Editor chefe:* Rogério Carlos Born – Direito e Ciência

Política (EJE/PR, UNIDOMBOSCO e UNINTER)

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

*Editor associado:* Adriano Codato – Ciência Política (UFPR)

**Editores executivos:**

*Ciência Política*

Amanda Machado (UFPR)

Tiago Alexandre Leme Barbosa (UFRGS)

*Direito Eleitoral*

Luiz Eduardo Peccinin (Universidade Positivo)

Anderson Alarcon (UEM-PR)

Frederico Rafael Martins Almeida (TRE/PR)

**Conselho Editorial:**

*Ciência Política*

Adriano Codato (UFPR)

André Benetti Carvalho de Oliveira (UNINTER)

André Borges (UnB)

André Marengo (UFRGS)

Denise Paiva (UFG)

Doacir Gonçalves de Quadros (UNINTER)

Emerson Urizzi Cervi (UFPR)

Fabiano Santos (IESP)

Fernanda Cristina Covolan (UNASD)

Fernando Bizarro Neto (UNICAMP)

Karolina Mattos Roeder (UFPR)

Luciana Veiga (UNIRIO)

Lúcio Rennó (UnB)

Maria do Socorro Sousa Braga (UFSCar)

Oswaldo Amaral (Unicamp)

Paolo Ricci (USP)

Paulo Peres (UFRGS)

Rachel Meneguello (Unicamp)

Rodrigo Bordignon (UFSC)

Sérgio Braga (UFPR)

*Direito Eleitoral*

Alejandro Pérez Hualde (Universidad Nacional de Cuyo)

Augusto Hernández Becerra (Universidad de Externado)

Clèmerson Merlin Clève (UFPR)

Denian Couto Coelho (UNIOPET)

Eneida Desiree Salgado (UFPR)

Filomeno Moraes (UNIFOR)

Ivo Dantas (UFPE)

Jorge Fernández Ruiz (Universidad Nacional

Autónoma de México)

Luis Antonio Corona Nakamura (Universidad

de Guadalajara)

Miguel Perez-Moneo (Universitat de Barcelona)

Orides Mezzaroba (UFSC)

Rafael Oyarte Martínez (Pontificia Universidad

Católica de Ecuador)

Rodolfo Viana Pereira (UFMG)

Vânia Siciliano Aieta (UERJ)

Zaqueu Luiz Bobato (UNICENTRO)

**Capa:** Judith Lauand

**Projeto gráfico:** Adriano Codato

**Diagramação:** Natalia Bae e Pamela Silva | Tikinet

**Revisão:** Lucas Giron e Mônica Silva | Tikinet

**Tiragem desta edição:** 1000 exemplares

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

Enviar colaboração para:

[paranaeleitoral@tre-pr.gov.br](mailto:paranaeleitoral@tre-pr.gov.br)

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

PARANÁ ELEITORAL: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política

Escola Judiciária Eleitoral do Paraná – Assistência de Publicações e Projetos de Aperfeiçoamento Jurídico

Rua João Parolin, 224, Prado Velho, Biblioteca (Mezanino) Telefone: (41) 3330-8540

CEP 80220-902 - Curitiba – PR – BRASIL

## Sumário

Cotas de gênero e partidos no Brasil: a estagnação da desigualdade?	331-349	<i>Denise Paiva, Telma Ferreira Nascimento Duraes e Guilherme Carvalho</i>
A importância da ideologia política para formação de governos	351-381	<i>Álisson Rubens da Silva Sousa e Volgane Oliveira Carvalho</i>
Controle de constitucionalidade e proteção da Constituição nas obras de Hans Kelsen e Carl Schmitt	383-405	<i>Gustavo Afonso Sabóia Vieira, Carlos Antônio Vieira Fernandes Filho e Murillo Silva da Rosa</i>
Os movimentos sociais juvenis: o que se passa na América Latina?	407-433	<i>Márcia da Silva e Lara Pires Weissböck</i>
O crime de art. 350 do Código Eleitoral e o Projeto de Lei 881/2019: a proposta de nova tipificação do caixa dois eleitoral	435-456	<i>Alexandre Della Coletta Scholz</i>
Crime de caixa 2 eleitoral: avanços e retrocessos	457-472	<i>Fernanda Bono Yoshikawa Coelho</i>
Normas Editoriais	473-477	



## Editorial

A *Paraná Eleitoral*, revista brasileira de direito eleitoral e ciência política, está chegando à sétima edição pela Escola Judiciária Eleitoral do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná, contemplando mais uma vez artigos de elevada qualidade nas áreas de Ciência Política e Direito Eleitoral.

Nesta edição, na área da Ciência Política, Denise Paiva, Telma Ferreira Nascimento Duraes e Guilherme Carvalho questionam se há estagnação da desigualdade nas cotas de gênero e partidos no Brasil ao constatarem que “os dados mostram que a política de cotas não tem servido como instrumento de diminuição da sub-representação das mulheres naquela casa legislativa. Embora o número de candidatas tenha crescido de forma exponencial, o total de eleitas permanece em patamares baixos, resultando em baixa efetividade no que se refere à diminuição do déficit de gênero”.

Álisson Rubens da Silva Sousa e Volgane Oliveira Carvalho avaliam a importância da ideologia política para formação de governos. Buscou-se entender o lugar da ideologia política no Brasil, o qual, procurando entender “além de um conjunto de valores políticos que expressam como deve ser o Estado, mostra-se como um modo de ver a realidade e de se posicionar em sociedade”.

Por fim, Gustavo Afonso Sabóia Vieira e Carlos Antonio Vieira Fernandes Filho enfocam os movimentos sociais juvenis na América Latina pontuando que “as discussões realizadas têm como pano de fundo reflexões sobre o conceito de território e das relações de poder nele imbuídas, conformando territorialidades e sobre mobilização e participação política”.

Na seara do direito eleitoral, Gustavo Afonso Sabóia Vieira e Carlos Antonio Vieira Fernandes Filho Oliveira e Mello Neto analisam o controle de constitucionalidade e proteção da constituição na ótica das obras de Hans Kelsen e Carl Schmitt com um debate a respeito das garantias da Constituição, pois tanto quem deve exercê-las quanto o modo pelo qual deve-se buscá-las segue sendo relevante.

Fernanda Bono Yoshikawa Coelho analisa os avanços e retrocessos do crime de caixa dois com análise do Código Eleitoral, legislação esparsa às propostas legislativas com as vantagens em catalogar tal crime em tipo específico.

Por fim, na mesma linha, Alexandre Della Coletta Scholz analisa o crime do artigo 350 do Código Eleitoral e o Projeto de Lei 881/2019 com uma proposta de nova tipificação do caixa dois eleitoral, colocando como enfoque o projeto de lei com um conjunto de medidas legislativas denominado “pacote anti-crime”, por meio do qual se busca maior repressão aos delitos relacionados à corrupção, ao crime organizado e aos crimes praticados com grave violência à pessoa.

Entretanto, como o Direito Eleitoral e a Ciência Política são extremamente dinâmicos e embora esta edição tenham como referência o terceiro quadrimestre de 2018, os artigos são de extrema atualidade, uma vez que foram escritos e aprovados pelo Conselho Editorial no final de 2018 e início de 2019.

Por causa disso, o leitor poderá constatar que algumas matérias farão referências à doutrina e jurisprudência que foram produzidas no primeiro quadrimestre de 2019.

*Curitiba, junho de 2019*

**Prof. Me. Rogério Carlos Born**  
**Editor-chefe**



# Cotas de gênero e partidos no Brasil: a estagnação da desigualdade?

**Denise Paiva, Telma Ferreira Nascimento Duraes e  
Guilherme Carvalho**

## Resumo

Este artigo tem como objetivo analisar a sub-representação das mulheres na Câmara dos Deputados no Brasil e verificar em que medida a introdução da Lei de Cotas tem contribuído para diminuir essa baixa representação tanto em termos de ampliação do número de candidatas como na eleição de deputadas. As perguntas centrais que norteiam o artigo são: em que medida a introdução das cotas tem diminuído o *gender gap* na Câmara dos Deputados? Os partidos políticos brasileiros têm ampliado e incentivado a candidatura de mulheres para a Câmara dos Deputados? Para tanto, foram analisadas as candidaturas e o número de candidatas eleitas a partir da implementação da Lei de Cotas para o legislativo do final dos anos 1990 até as eleições de 2018. Os dados mostram que a política de cotas não tem servido como instrumento de diminuição da sub-representação das mulheres nessa casa legislativa. Embora o número de candidatas tenha crescido de forma exponencial, o total de eleitas permanece em patamares baixos, resultando em baixa efetividade no que se refere a diminuição do déficit de gênero.

**Palavra-chave:** cotas; partidos políticos; poder legislativo; déficit de gênero.

---

## Sobre os autores

Denise Paiva é professora titular de Ciência Política na Universidade Federal de Goiás (UFG) e doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP). Suas pesquisas e publicações se concentram nos temas: partidos políticos, democracia, eleições, participação política, comportamento eleitoral, estudos de gênero. E-mail: denise@ufg.br

Telma Ferreira Nascimento Duraes é doutora em Sociologia e Ciência Política pela Universidad Complutense de Madrid, título reconhecido no Brasil como doutora em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), e professora na Faculdade de Ciências Sociais da UFG. É responsável por pesquisas e publicações na área de teoria sociológica contemporânea; violência; criminalidade; sistema prisional e tráfico de pessoas. E-mail: telmamujer1@gmail.com

Guilherme Carvalho é mestrando em Ciência Política pela UFG, com pesquisas e publicações relativas a temas que envolvem partidos, eleições, comportamento eleitoral e parlamentar. E-mail: guilherme.rel1404@gmail.com

## Abstract

This article aims to analyze the under-representation of women in the Chamber of Deputies in Brazil. Secondly, to assess to what extent the introduction of the Quotas Law has contributed to reduce this under-representation, both in terms of enlargement of the number of women candidates and in the election of deputies. The central questions that guides the article are: to what extent the introduction of quotas has diminished the gender gap in the Chamber of Deputies? Have Brazilian political parties expanded and encouraged the candidacy of women for the Chamber of Deputies? To accomplish that, the candidatures and number of candidates elected from the implementation of the Law of Quotas for the legislature, in the late 1990s, until the 2018 elections were analyzed. Data show the quota policy has not served as a tool to reduce women under-representation in that legislative house. Although the number of women candidates has grown exponentially, the number of women elected remains low, resulting in a low effectiveness in reducing the gender gap.

**Keyword:** quotas; political parties; legislative power; gender gap.

Artigo recebido em 26 de fevereiro de 2019; aceito para publicação em 29 de março de 2019.

## Introdução

A luta das mulheres pela ampliação e garantia dos seus direitos tem sido o elemento estruturador do feminismo, movimento cuja agenda se articula a partir de dois eixos: a discriminação e exclusão das mulheres – no âmbito das relações familiares e sociais ou no mundo do trabalho – e o déficit de cidadania. No que se refere a este último item, uma das estratégias tem sido a busca pela ampliação da participação das mulheres na política institucional e um dos instrumentos para atingir esse objetivo tem sido a adoção de políticas afirmativas ou cotas. A implementação dessas medidas tem como meta criar condições e oportunidades para as mulheres no âmbito da competição política e reverter e/ou minimizar o déficit de gênero na política institucional. Essas medidas têm sido adotadas em diversos países (Araújo, 2001, 2009; Chung, 2000; Dahlerup, 1993; Lovenduski e Norris, 1993; Moehlecke, 2002; Prá, 2014).

Neste artigo analisamos, especificamente, o efeito da adoção da política de cotas nas eleições para a câmara baixa no Brasil. A escolha por essa casa legislativa se explica pelas seguintes razões: a casa concentra a maior parte da representação política em âmbito

nacional<sup>1</sup>; outro elemento a ser mencionado é que ela é uma das portas da entrada da elite política brasileira; o sistema eleitoral proporcional fornece incentivos institucionais e maior competitividade para candidaturas que espelhem os diferentes segmentos sociais, ampliando as chances eleitorais das mulheres e de outras minorias (Araújo, 2009)<sup>2</sup>.

Visamos investigar, especificamente, em que medida a Lei de Cotas (Lei 9.504/1997) tem servido como instrumento para diminuição da sub-representação das mulheres naquela casa legislativa. Para tanto, analisaremos o total de candidatas que se apresentaram para as eleições no período 1994-2018 e o percentual de candidatas eleitas. Serão também apresentado os resultados obtidos por cada partido, visando verificar se há diferenças significativas em relação ao total de eleitas quando comparamos as legendas em termos de desempenho eleitoral e sua distribuição no espectro ideológico esquerda-centro-direita.

O artigo está organizado em três sessões. Na primeira realizamos uma discussão sobre a noção de campo político e gênero visando uma breve revisão da literatura sobre o tema. Na segunda apresentamos um panorama histórico da inserção das mulheres na política institucional brasileira, com destaque para o poder legislativo. Em seguida apresentamos os dados sobre a sub-representação das mulheres na Câmara dos Deputados e discutimos os impactos gerados pela Lei de Cotas. Ao final do artigo apresentamos nossas considerações finais.

- 
1. O artigo 45 da Constituição Federal brasileira determina que o número total de deputados, bem como a representação por estado e pelo Distrito Federal, deve ser estabelecido por lei complementar, proporcionalmente à população, procedendo-se aos ajustes necessários, no ano anterior às eleições, para que nenhuma das 27 unidades da federação tenha menos de oito ou mais de 70 deputados (Brasil, [2018]). A Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) fornece os dados estatísticos para a efetivação do cálculo. A Lei Complementar nº 78, de 30 de dezembro de 1993, estabelece que o número de Deputados não pode ultrapassar 513 (Brasil, 1994). Assim, desde essa data, a Câmara dos Deputados é composta por 513 parlamentares.
  2. A idade mínima para se candidatar para a câmara baixa no Brasil é 21 anos. Já para a câmara alta a exigência sobe para 35 anos. Além disso, o sistema majoritário fornece menos incentivos institucionais para as eleições de senadoras, entre outros aspectos que fogem ao escopo desse trabalho. Sobre a atuação das mulheres no senado brasileiro, ver: Bohn, 2007; Paiva *et al.*, 2013.

## **Campo político e gênero: mapeando o debate**

A noção de campo político de Pierre Bourdieu (2011) permite pensar sociologicamente a política e compreendê-la como um campo que, sendo autônomo, é perpassado por outras esferas da vida social a religiosa e a jurídica. De acordo com o autor:

Procurarei proceder de maneira progressiva, pedagogicamente. Falar de campo político é dizer que o campo político (e por uma vez citarei Raymond Barre) é um microcosmo, isto é, um pequeno mundo social relativamente autônomo no interior do grande mundo social. Nele se encontrará um grande número de propriedades, relações, ações e processos que se encontram no mundo global, mas esses processos, esses fenômenos, se revestem aí de uma forma particular. É isso o que está contido na noção de autonomia: um campo é um microcosmo autônomo no interior do macrocosmo social. (Bourdieu, 2011, 195)

Bourdieu argumenta que o campo político não pode ser pensado como uma realidade homogênea, pois se estabelece a partir da separação entre os profissionais e os profanos. Se no campo religioso existem os leigos e os clérigos, no campo da política há condições sociais de acesso à política não universais. O autor cita como exemplo, entre outros, a situação das mulheres que, em função da divisão sexual do trabalho, apresentam uma atuação muito menor na esfera política do que os homens, principalmente nos espaços de decisão. Entre essas condições encontram-se o tempo livre e a educação.

As pessoas com possibilidade de adentrar o campo político são dotadas de capital político, o que oportuniza colocarem-se na condição de representantes dos demais. Essa condição somente é possível àqueles abastecidos de certo excedente econômico que lhes permita movimentar para além das atividades produtivas. Segundo Bourdieu, “é importante saber que o universo político repousa sobre uma exclusão, um desapossamento [...] um lugar em que certo número de pessoas, que preenchem as condições de acesso, joga um jogo particular do qual os outros estão excluídos” (2011, 195).

Para o autor, quanto mais o campo político se autonomiza e se profissionaliza, mais sobressai a ideia de que somente os políticos, ou seja, os profissionais, têm competência para exercer a política.

Segundo ele, o conceito de campo deve ser entendido como um espaço social marcado por disputas e conflitos relacionados à luta por posições de poder e de decisão. Por outro lado, a convivência entre os agentes que atuam em determinado campo determina o consenso sobre seu próprio funcionamento, sobre o que deve ser considerado ou não, incluindo acordos e desacordos. Ainda que o tenda a autonomizar-se, o campo é perpassado por demandas externas que influenciam as ações dos indivíduos. No caso da política, mesmo que o foco central das disputas recaia sobre seus próprios interesses, sejam individuais ou coletivos, por exemplo, as plataformas e ideologias dos partidos e dos representantes devem respaldar as demandas dos representados. A mídia cumpre um papel de destaque na medida em que poder político é peculiar, “trata-se de um capital de reputação, ligado à notoriedade, ao fato de ser conhecido e reconhecido, notável” (Bourdieu, 2011, 195).

Na política a disputa de poder dirige-se especialmente ao Estado. Os adversários competem pelo monopólio da manipulação legítima dos bens políticos. Por ser autônomo, o campo político apresenta uma lógica específica, fundada em lutas simbólicas travadas por oponentes que não dispõem das mesmas armas, nem dos mesmos capitais. Desse modo, a burocratização do campo político implica o estabelecimento de direitos para o acesso, os quais, na atualidade, são conferidos sobretudo pelos partidos políticos, que se constituem em canais de ligação entre a cidadania e o Estado.

Por sua vez, o conceito de *habitus*, do sociólogo francês, nos fornece pistas esclarecedoras para compreender como se constitui o capital político. Em sua teoria do poder simbólico, *habitus* é fundamental para entender as representações sociais, porque articula suas principais dimensões: as ideias e as práticas sociais; os sujeitos e a estrutura. Este conceito demonstra como as percepções e os comportamentos inculcados nos agentes sociais advêm dos processos de aprendizagens sociais formais ou informais. Trata-se de um conjunto de disposições adquiridas em determinado contexto, mas que, ao mesmo tempo, promove novas práticas.

Os condicionamentos associados a uma classe particular de condições de existência produzem *habitus*, sistemas de disposições duráveis e transponíveis, estruturas estruturadas predispostas a funcionar como estruturas estruturantes, ou seja, como princípios geradores

e organizadores de práticas e representações que podem ser objetivamente adaptadas a seu objetivo sem supor a intenção consciente. (Bourdieu, 2009, 87)

Nesse sentido, a participação no campo político, em suas diferentes formas, tem sido, durante um tempo considerável, uma das prioridades do movimento feminista. No final do século XIX e início do XX a luta pelo sufrágio orientou as ações das mulheres feministas, pois traduzia o anseio da participação na esfera da política, reservada exclusivamente aos homens, representados principalmente pelas figuras dos pais e maridos (Matos, 2011; Miguel e Biroli, 2013). O exercício do voto era a possibilidade que se apresentava às mulheres, grupo social destituído do capital político.

Por sua vez, a reivindicação da presença das mulheres na esfera do Poder Legislativo torna-se foco da luta do movimento feminista em meados do século XX (Álvares, 2011; Lovenduski e Norris, 1993; Mateo-Diaz, 2005). O feminismo, constituído a partir de diferentes concepções teóricas e filosóficas acerca do papel do Estado no avanço da luta das mulheres, terá na contribuição de Catharine A. MacKinnon um avanço significativo na elaboração de uma teoria feminista do Estado.

O feminismo não reviu, em seus próprios termos, a relação entre o Estado e a sociedade dentro de uma teoria da determinação social específica do sexo. O resultado é que falta jurisprudência, isto é, uma teoria da substância da lei, sua relação com a sociedade e a relação entre os dois. Tal teoria abrangeria como a lei funciona como uma forma de poder estatal em um contexto social no qual o poder é genérico. Eu responderia a estas perguntas: o que é poder estatal? socialmente, de onde vem isso? Como as mulheres o enfrentam? Qual é a lei para as mulheres? Como funciona a lei para legitimar o estado, o poder masculino e a si mesmo? Existe alguma coisa que a lei possa fazer pelas mulheres? Existe alguma coisa que eu possa fazer pela sua situação? Importa de que maneira a lei é usada? Na ausência de respostas, a prática feminista oscilou entre uma teoria liberal do Estado, por um lado, e uma teoria esquerdista do Estado, por outro. (Mackinnon, 1989, n. p.)

Pateman (1993) elaborou uma rica análise sobre a exclusão da mulher na esfera pública no decorrer do processo de constituição do Estado Moderno, que foi estruturado sobre essa exclusão, conforme

argumenta a autora. Desde sua perspectiva, o contrato original institui uma história de liberdade para os homens. Ela afirma: “as mulheres não participam do contrato original através do qual os homens transformam sua liberdade natural na segurança da liberdade civil” (Pateman, 1993, 21). Portanto, de acordo com essa interpretação, o contrato sexual é a história de sujeição das mulheres e nos ajuda a compreender por que a liberdade civil não é universal, mas um atributo masculino. Conforme aponta Álvares (2011) a expansão dos direitos civis e da cidadania não incluiu as mulheres.

A modernidade cria os aportes para uma nova visão do mundo democrático, afastando o tradicionalismo teológico e fazendo emergir os processos de secularização, racionalização e individualização. Assim, torna mais enfática a ideia de liberdade e de igualdade entre os indivíduos e traz questionamentos sobre os privilégios e as desigualdades naturais entre os homens. [...] Ou seja, ao definir a constituição da esfera pública para a participação de cidadãos na “política” – diferentemente da esfera privada, naturalmente assumida pelas mulheres –, esse sistema estabelece regras diferenciadas de inclusão e de exclusão dos membros do *demos* (então chamados “indivíduos”) na pólis moderna. (Álvares, 2011, 5)

Do ponto de vista da teoria política, a reivindicação das mulheres para galgarem participação na política institucional requer esquemas interpretativos sobre quais sujeitos devem participar e quais interesses devem representar. A resposta a essas indagações implica diferentes esquemas teóricos e metodológicos. Por exemplo, o sujeito individual do liberalismo deve comprometer-se com demandas de sujeitos coletivos que compõem o movimento feminista? Quais interesses devem ser respaldados pelas mulheres que ocupam espaços na política institucional? Registra-se que a discussão sobre “interesses” no contexto da representação política pressupõe apropriadas reflexões filosóficas acerca dos binômios “liberdade e determinação” e “autonomia e dominação” que não serão tratados neste artigo.

Retomando o debate sobre o sujeito, ressalta-se que nos referimos às mulheres enquanto um grupo social excluído historicamente das esferas de decisão política. A inclusão desses sujeitos no campo político revela dilemas importantes relacionados às reivindicações das mulheres. Não existe uma identidade universal e homogênea da mulher tal

qual preconizou o pensamento moderno, ao organizar o mundo ontologicamente a partir de categorias atômicas. Marcadores de desigualdades e diferenças – como classe social, raça, etnia, sexualidade, território –, propostos na crítica feminista contemporânea, devem orientar as reflexões teóricas sobre a produção e a reprodução de preferências no âmbito da representação política. Ainda que a formação de preferências, assim como a identidade dos indivíduos, sejam produzidas socialmente, elas são experimentadas individualmente pelas pessoas em seu cotidiano.

As demandas de mulheres pertencentes às classes sociais privilegiadas economicamente necessariamente não são as mesmas das oriundas das classes populares. O próprio conceito de classe é complexo e requer estudos apropriados às situações dadas. Existem, para além da discussão sobre diferentes interesses de classe, reivindicações específicas das mulheres negras; das do Sul em relação às do Norte; das indígenas; das lésbicas; das transexuais. No que se refere à representação feminina no parlamento, a “política de presença” pensada por Anne Phillips (1995) oferece um argumento plausível na defesa da implantação de políticas afirmativas voltadas para mulheres, especialmente a adoção de cotas eleitorais no enfrentamento à sub-representação. Todavia, como argumenta a própria autora, é necessário inserir discussão que ultrapasse o âmbito da democracia representativa, incorporando a reivindicação por um sistema político mais equânime, que possibilite outras formas de representação que incluam os excluídos.

É no âmbito dessa discussão pela busca de ampliação do espaço das mulheres na política institucional que nos propomos a analisar a sub-representação das mulheres na Câmara dos Deputados brasileira e em que medida a adoção da Lei de Cotas teve impacto nesse cenário com vistas a reverter a desigualdade de gênero naquela casa legislativa.

### **As mulheres na Câmara dos Deputados no Brasil: o paradoxo das cotas**

A sub-representação das mulheres na política institucional tem sido objeto de extensa investigação, dado que esse fenômeno ocorre praticamente em escala global (Avelar, 2001; Bohn, 2007; Hausmann *et al.*, 2017; Mateo-Diaz, 2005, 2006; Neiva, 2008; Pinto, 2009; Sampert, 2011; Sanchez, 2017; Varikas, 1996).



Informações disponibilizadas pela Interparliamentary Union demonstram que as parlamentares, considerando a média mundial, ocupam 23,5% das cadeiras nas duas casas legislativas (câmara baixa e Senado). Quando analisada apenas a câmara baixa, o percentual se mantém praticamente inalterado, 24%. A presença mais significativa de mulheres é verificada nos países nórdicos (42,3%), Ruanda (61,3%) e Bolívia (53,1%). Todavia, o quadro geral é de uma grande desigualdade de gênero nos parlamentos em diferentes países, como mostram os dados mencionados<sup>3</sup>.

No Brasil essa situação não é diferente, não obstante a eleição da primeira presidente em 2014, Dilma Rousseff, do Partido dos Trabalhadores (PT)<sup>4</sup>. De acordo com dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), as mulheres compõem 52,5% do eleitorado brasileiro. Porém, a paridade de gênero está muito longe de ser atingida, como demonstram vários estudos sobre o tema (Álvares, 2008; Alves e Cavenaghi, 2008; Araújo, 2009, 2013; Avelar, 2001; Bohn, 2007; Neiva, 2008; Piovesan, 2011; Sacchet, 2014, 2016; Sanchez, 2017). No Senado Federal, a situação é similar, apenas 13% dos assentos disponíveis são ocupados por mulheres. O Brasil ocupa a 157ª posição em termos mundiais, de acordo com classificação da Interparliamentary Union, que compara 187 países. Na América Latina, apenas o Haiti ocupa posição menos favorável que o Brasil no mesmo ranking<sup>5</sup>.

Paiva *et al.* (2013) analisam a participação das mulheres no poder legislativo no Brasil (em nível nacional e nos estados da federação), demonstrando que elas sempre tiveram presença bastante minoritária nessa esfera de poder. As autoras mostram que após a transição política<sup>6</sup> – nos anos 1980 – as mulheres iniciaram uma trajetória ascendente em termos de candidaturas e de eleitas.

---

3. Dados da Interparliamentary Union, disponíveis em: [<https://www.ipu.org>]. Os dados se referem à situação verificada em 1 de outubro de 2018.

4. Dilma Rousseff foi eleita em 2010 e reeleita em 2014. Todavia a presidente não concluiu o segundo mandato em função de um processo de impeachment, tendo sido afastada do cargo em agosto de 2016.

5. Interparliamentary Union, dados de 1º de dezembro de 2017. Disponível em: <http://archive.ipu.org/wmn-e/classif.htm>

6. Sobre a transição política no Brasil ver Stepan (1988); Kinzo (2001). Blay (1985, 1988) analisa o papel e participação das mulheres brasileira durante o processo de redemocratização.

**Tabela I** – Total de Mulheres Eleitas para Câmara dos Deputados (1934-2018)<sup>7</sup>

<b>Legislatura</b>	<b>Total de Eleitas</b>
36° Legislatura (1934-1935)	1
37° Legislatura (1935-1937)	2
38° Legislatura (1946-1950)	0
39° Legislatura (1951-1954)	1
40° Legislatura (1955-1958)	3
41° Legislatura (1959-1962)	2
42° Legislatura (1963-1966)	2
43° Legislatura (1967-1970)	6
44 ° Legislatura (1971-1975)	1
45° Legislatura (1975-1979)	1
46° Legislatura (1979-1983)	4
47° Legislatura (1983-1987)	8
48° Legislatura (1987-1991)	26
49° Legislatura (1991-1995)	29
50° Legislatura (1995-1999)	32
51 ° Legislatura (1999-2003)	29
52° Legislatura (2003-2007)	41
53 ° Legislatura (2007-2011)	41

[continua na próxima página]

7. A tabela considera apenas as parlamentares eleitas e não para a bancada de mulheres em cada legislatura. Portanto, não estão incluídas as parlamentares que assumiram o cargo como suplente. O objetivo do artigo foi enfatizar não só a participação das mulheres no legislativo, mas, sobretudo seu desempenho eleitoral.

Legislatura	Total de Eleitas
54 ° Legislatura (2011-2014)	47
55 ° Legislatura (2015-2018)	51
56 ° Legislatura (2019-2022)	77

Fonte: Backes, 2011; Centro Feminista de Estudos e Assessoria, 2018; Paiva et al., 2013; Brasil, 2018.

A Tabela 1 permite verificar que embora a presença das mulheres na Câmara dos Deputados tenha iniciado, nos anos mais recentes, uma trajetória ascendente, ainda persiste um enorme *gender gap* nessa casa legislativa. Podemos também concluir a partir dos dados apresentados que o ritmo do crescimento eleitoral das mulheres na câmara baixa tem sido muito lento.

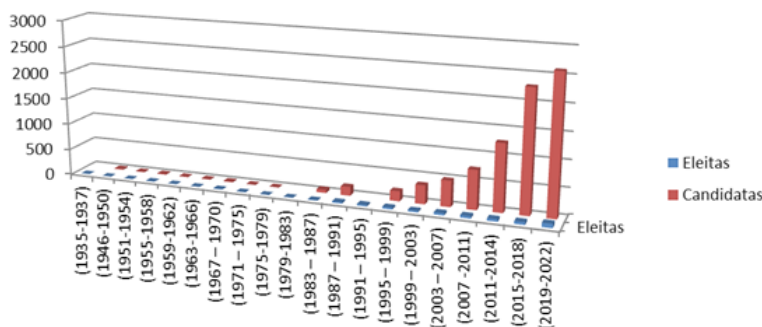
Um fato a ser ressaltado é que embora as mulheres continuem sub-representadas na Câmara dos Deputados, o número de candidaturas vem ampliando de forma muito significativa, principalmente a partir do final dos anos 1990, como mostra o Gráfico 1. A principal explicação para essa expansão certamente foi a implementação da Lei de Cotas em 1997 (Lei 9.504/1997). De acordo com a referida lei (§3º Artigo 10): “Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação *deverá reservar* o mínimo de trinta por cento e o máximo de setenta por cento para candidaturas de cada sexo” (Brasil, 1997, grifo nosso).

Um ponto importante a ser observado é que, inicialmente, esse percentual mínimo não foi definido como obrigatório pela legislação. Por conseguinte, os partidos poderiam descumpri-lo, caso não houvesse candidatas mulheres suficientes, embora não pudessem preencher o percentual mínimo com candidatos homens. A Lei 12.034, promulgada em 2009, alterou a legislação, determinando, ao invés da indicação a reserva de vagas, a necessidade do preenchimento do percentual mínimo (Araújo, 2001; Dallagnol, 2012; Paiva *et al.*, 2013). Assim, de acordo com lei: “Art. 10. §3º Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo” (Brasil, 2009). Para as eleições de 2018 foi introduzida uma decisão do TSE determinando que os partidos

políticos deveriam repassar 30% dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) para candidaturas de mulheres. A referida resolução ainda determinou que partidos políticos com mais de 30% de candidatas deveriam efetuar o repasse de maneira proporcional (Brasil, 2018).<sup>8</sup>

Portanto, desde 1997 o ordenamento jurídico brasileiro prevê instrumentos legais para minimizar e/ou reverter o déficit de gênero na política institucional. Resta agora analisar em que medida a adoção da Lei de Cotas tem contribuído, de forma efetiva, para cumprir sua finalidade após quase duas décadas desde sua implementação. Vale mencionar, novamente, que o escopo desse trabalho se restringe à Câmara dos Deputados. O resultado mais visível tem sido a contínua ampliação das candidaturas de mulheres, como têm atestado vários estudos sobre o tema (Araújo, 2001, 2009; 2013; Cortez, 2011; Piovesan, 2011; Paiva et al., 2013; Sacchet, 2014; Sanchez, 2017; Cervi, 2018). Todavia, o aumento das candidaturas, certamente um dos efeitos da adoção da Lei de Cotas (ver Tabela 1), não tem resultado em um aumento proporcional de parlamentares eleitas.

**Gráfico I – Candidatas e eleitas para a Câmara dos Deputados 36<sup>a</sup> a 55<sup>a</sup> Legislatura (1934-2015)<sup>9</sup>**



Fonte: Backes, 2011; Brasil, 2018.

8. De acordo com a Resolução nº 23.568, de 24 de Maio de 2018: "§ 1º Os critérios a serem fixados pela direção executiva nacional do partido devem prever a obrigação de aplicação mínima de 30% (trinta por cento) do total recebido do FEFC, destinado ao custeio da campanha eleitoral das candidatas do partido ou da coligação. Disponível em <http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2018/RES235682018.html>.
9. Não foi possível obter a informação sobre o número de candidatas para as seguintes legislaturas: 37<sup>a</sup> (1935-1937), 46<sup>a</sup> (1979-1983) e 49<sup>a</sup> (1991-1995).

O Gráfico 1 nos permite afirmar que, embora as candidaturas tenham crescido de forma bastante expressiva, as mulheres continuam a ocupar um número pouco significativo de cadeiras na Câmara Federal. Portanto, a taxa de sucesso das candidaturas das mulheres tem sido muito baixa, não obstante a criação de incentivos legais que visem reverter esse quadro. Nesse sentido, a Lei de Cotas tem apresentado um efeito paradoxal, por um lado cria mecanismos institucionais para que as mulheres se candidatem a cargos públicos. Por outro, o sucesso eleitoral alcançado pelas mulheres cresceu no mesmo diapasão.

Cervi (2018), aponta que a legislação que obriga a adoção de cotas nas listas de candidatos conseguiu colocar mais mulheres formalmente no momento de registrar as candidaturas, embora muitas ainda fiquem pelo caminho. Ainda que, ao longo do tempo se verifique o crescimento do número de mulheres que chegam ao final das campanhas eleitorais. Contudo, essa ampliação não é suficiente para um crescimento proporcional do número de eleitas.

Cortez (2011), ao analisar os resultados da política de cotas na Câmara dos Deputados, também apresenta as mesmas conclusões, indicando como fatores explicativos para esse cenário, não apenas questões ligadas ao sistema político e/ou partidário, mas ausência de equipamentos sociais que permitam às mulheres se dedicar à atividade política, liberando-as das tarefas tradicionalmente direcionadas a elas, como cuidar dos filhos/filhas e dos afazeres domésticos. Outra limitação seria a obtenção de recursos financeiros para as campanhas eleitorais e o apoio (financeiro e político) dos partidos políticos para suas candidaturas. Podemos citar, por exemplo, uma distribuição mais equânime do tempo disponível para a propaganda eleitoral gratuita no rádio e televisão durante a campanha eleitoral e acesso a recursos financeiros para a campanha<sup>10</sup>.

Ainda em relação às limitações da Lei de Cotas, Sanchez (2017) chama atenção para a existência de candidaturas formalizadas com o único objetivo de preencher os requisitos legais, mas que não recebem

---

10. A legislação brasileira garante aos partidos políticos acesso a horário gratuito garantido, na programação das emissoras de rádio e TV, para efeito de divulgação de suas plataformas políticas e propagandas de seus candidatos às eleições. O Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral (HGPE) foi instituído pela Lei 4.115, de 22 de agosto de 1962, e, desde então, vem sofrendo várias alterações. Mais informações ver Jorge (1996).

sequer um único voto, portanto são falsas e não contam com qualquer apoio político ou financeiro por parte dos partidos políticos.

A Tabela 2 mostra o desempenho eleitoral das candidatas por partido político no período analisado. Como se pode verificar nas três últimas eleições, houve um crescimento contínuo, embora tímido do total de cadeiras conquistadas pelas parlamentares, chegando a 15% em 2018, o maior percentual alcançado.

Outro aspecto importante é o grande número de legendas que elegeram candidatas, refletindo a alta fragmentação do sistema partidário brasileiro, tema que foge ao escopo desse artigo<sup>11</sup>. Os partidos mais longevos e com maior representação – tanto no poder legislativo quanto nos demais níveis da competição eleitoral – são os que mais se sobressaem em número de eleitas, com destaque para o PT e MDB. A terceira legenda a destacar é o PSDB, que no período 1994 a 2014 polarizou com o PT a disputa pela presidência da República. No campo mais à direita do espectro ideológico, o Democratas também apresenta um desempenho razoável, em comparação com os demais.

Não obstante, ser caracterizado como uma legenda pequena, o PC do B vem se destacando na eleição de mulheres. Esse desempenho talvez possa ser explicado pelo fato dos partidos mais à esquerda do espectro ideológico buscarem uma maior inclusão das mulheres e outras minorias. Outros dois partidos, de centro esquerda, PSB e PDT, também apresentam certo destaque na eleição de deputadas. Portanto, podemos afirmar que duas dimensões contribuem para explicar o melhor desempenho eleitoral das candidatas, quando verificamos apenas a filiação partidária: tamanho do partido e sua posição no espectro ideológico. Os demais partidos de porte médio ou pequeno, independentemente de sua posição no espectro ideológico, não têm se destacado na eleição de deputadas.

**Tabela 2** – Candidatas eleitas por partido e por ano 1994-2018

Partidos	1994	1998	2002	2006	2010	2014	2018	Total
PT	7	5	11	7	7	9	10	56

[continua na próxima página]

11. Sobre o desenvolvimento e fragmentação do sistema partidário brasileiro: Calvo, Guarnieri e Limongi, 2015; Paiva, Batista e Stabile, 2011.

<b>Partidos</b>	<b>1994</b>	<b>1998</b>	<b>2002</b>	<b>2006</b>	<b>2010</b>	<b>2014</b>	<b>2018</b>	<b>Total</b>
MDB	8	8	4	8	7	7	4	46
PSDB	5	7	6	2	3	6	9	37
PCdoB	2	2	4	4	6	4	3	25
PFL/DEM	2	5	7	3	2	2	3	23
PSB	1	1	2	6	5	4	4	23
PP	1			4	5	2	5	17
PDT	2	1	1	1	2	2	3	11
PR					3	5	6	13
PSC	1				2	2		5
PRP							1	1
PSL							9	9
PTB			2		1	1	1	5
PPS				2		2	2	6
PPR	3							3
PMN					1	1		2
REDE							1	1
PTN/PODEMOS						2	1	3
PROS							1	1
PRB						2	3	5
PTdoB/AVANTE					1		2	3
NOVO							1	1
PSD			1				1	2
PPB			1					1
PV					1		1	2
PRONA				1				1
PSOL				1			5	6
PTC				1			1	2
PAN			1					1
PST			1					1
PL				1				1
<b>Total</b>	<b>32</b>	<b>29</b>	<b>41</b>	<b>41</b>	<b>47</b>	<b>51</b>	<b>77</b>	<b>314</b>

Fonte: Brasil, 2018.

## Considerações finais

Os dados analisados nos permitem afirmar que no caso do Brasil a adoção da Lei de Cotas – isoladamente – não tem sido um instrumento eficaz para reverter a sub-representação das mulheres na Câmara dos Deputados, ainda que venha contribuindo para o crescimento do número de candidatas. Ainda faltam incentivos – financeiros e políticos – das agremiações partidárias para criar um ambiente competitivo, equânime e igualitário para homens e mulheres.

Assim, as mulheres poderão – efetivamente – ampliar seu espaço, não só na competição eleitoral, mas também na própria dinâmica interna e na direção dos partidos, esta última quase sempre um território reservado aos homens. Restam ainda mudanças culturais que permitam às mulheres mais tempo livre para a atividade política, tornando-as menos sobrecarregadas das tarefas domésticas e partícipes do espaço público. Como mencionamos no início deste artigo, ao tornar o campo político permeável às mulheres em condições de igualdade, a sociedade e as novas gerações só têm a ganhar.

## Referências

- ÁLVARES, M. L. M. (2008). Mulheres brasileiras em tempo de competição eleitoral: seleção de candidaturas e degraus de acesso aos cargos parlamentares. *Dados*, vol. 51, n. 4, p. 895-939.
- \_\_\_\_\_. (2011). O direito do voto e a participação política: a formação da cidadania feminina na “invenção democrática”. In: PAIVA, D. (org.). *Mulheres, Política e Poder*. Goiânia: Cânone.
- ALVES, J. E. D; CAVENAGHI, S. M. (2008). O paradoxo entre a maior inserção social das mulheres e a baixa participação feminina nos espaços de poder: refazendo a política de cotas. Disponível em: [<http://www.fazendogenero8.ufsc.br/st29.html>]. Acesso em: 8 nov. 2017.
- ARAÚJO, C. (2001). As cotas por sexo para a competição legislativa: o caso brasileiro em comparação com experiências internacionais. *Dados*, vol. 44, n. 1, p. 155-194.
- \_\_\_\_\_. (2009) Gênero e acesso ao poder legislativo no Brasil: as cotas entre as instituições e a cultura. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 2, p. 23-59.
- ARAÚJO, C.; Borges, D. (2013). Trajetórias políticas e chances eleitorais: analisando o “gênero” das candidaturas em 2010. *Revista de Sociologia e Política*, vol. 21, p. 69-91.
- AVELAR, L. (2001). *Mulheres na elite política brasileira*. São Paulo: Editora Unesp.



- BACKES, A. L.** (2011). As mulheres na Câmara dos Deputados. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. Disponível em: [[https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/fiquePorDentro/temas/mulheres\\_no\\_poder/copy\\_of\\_documento-de-referencia-da-consultoria-legislativa-1](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/fiquePorDentro/temas/mulheres_no_poder/copy_of_documento-de-referencia-da-consultoria-legislativa-1)]. Acesso em: 15 out. 2017.
- BLAY, E. A.** (1988). A Participação das Mulheres na Redemocratização. In: Fleischer, D. (org.). *Da distensão à abertura: as eleições de 1982*. Brasília: Editora UnB.
- \_\_\_\_\_. (1985). Social movements and women's participation in Brazil. *International Political Science Review*, vol. 6, p. 297-305.
- BOHN, S.** (2007). Women and candidate quality in the elections for the Senate: Brazil and the United States in comparative perspective. *Brazilian Political Science Review*, vol. 2, n. 1, p. 74-107.
- BOURDIEU, P.** (2011). O campo político. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 5, 193-216.
- \_\_\_\_\_. (2009). *O Senso Prático*. Petrópolis: Vozes.
- BRASIL.** (2012). Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm)]. Acesso em: 17 dez. 2017.
- \_\_\_\_\_. (2009). Lei nº 12.034, De 29 De Setembro De 2009. Altera as Leis nos 9.096, de 19 de setembro de 1995 – Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l12034.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12034.htm)]. Acesso em: 17 dez. 2017.
- \_\_\_\_\_. (2018). Tribunal Superior Eleitoral. Mulheres representam 52% do eleitorado brasileiro. Disponível em: [<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Marco/mulheres-representam-52-do-eleitorado-brasileiro>]. Acesso em: 24 abr. 2019.
- \_\_\_\_\_. (2018). Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.568, de 24 de maio de 2018. Brasília, DF: TSE. Disponível em: [<http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/normas-editadas-pelo-tse/resolucao-no-23-568-de-24-de-maio-de-2018-2013-brasilia-df>]. Acesso em: 15 ago. 2017.
- CALVO, E; GUARNIERI, F; LIMONGI, F.** (2015). Why coalitions? Party system fragmentation, small party bias, and preferential vote in Brazil. *Electoral Studies*, n. 39, p. 219-229.
- CENTRO FEMINISTA DE ESTUDOS E ACESSORIA.** (2018). *Número de mulheres eleitas se mantém estável*. Disponível em: [<http://www.cfemea.org.br/index.php/colecao-femea-e-publicacoes/colecao-femea/75-numero-93-outubro-de-2000/567-numero-de-mulheres-eleitas-se-mantem-estavel>]. Acesso em: 18 jan. 2018.

- CERVI, E. *Tem mais mulher disputando eleição e tem muito mais perdendo*. Disponível em: [<https://fabiovasconcellos10.wordpress.com/2018/01/07/tem-mais-mulher-disputando-eleicao-e-tem-muito-mais-perdendo>]. Acesso em: 18 jan. 2018.
- CHUNG, K. (2000). Role models and arguments for affirmative action. *The American Economic Review*, vol. 90, n. 3, p. 640-648.
- CORTEZ, T. C. (2011). Cotas de participação e eleições no Brasil. In: PAIVA, D. (org.). *Mulheres, Política e Poder*. Goiânia: Cànone.
- DAHLERUP, D. (2003). *Quotas are changing the history of women*. Disponível em: [<http://www.idea.int/americas/index.cfm>]. Acesso em: 15 jan. 2018.
- DALLAGNOL, M. (2012). *Cotas de gênero e a participação feminina na política*. Disponível em: [<http://congressoemfoco.uol.com.br/opiniaoforum/cotas-de-genero-e-a-participacao-feminina-na-politica>]. Acesso em: 30 jun. 2017.
- HAUSMANN, R; TYSON, L. D.; ZAHIDI, S. (2017). *Global gender gap report 2017*. Disponível em: [[http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GGGR\\_2017.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2017.pdf)]. Acesso em: 1 jan. 2018.
- INTERPARLIAMENTARY UNION (2017). *The global gender gap report 2017*. Disponível em: [<https://www.weforum.org/reports/the-global-gender-gap-report-2017>]. Acesso em: 15 dez. 2017.
- \_\_\_\_\_. (2018). *Women in parliament 2018: the year in review*. Disponível em: [<https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2019-03/women-in-parliament-in-2018-year-in-review>]. Acesso em: 24/04/2019.
- JORGE, V. L. (1996). O horário gratuito de propaganda eleitoral e a democracia brasileira. *Cadernos de Sociologia e Política*, vol. 2, p. 9-14.
- KINZO, M. D. G. A. (2001). Democratização brasileira: um balanço do processo político desde a transição. *São Paulo em Perspectiva*, vol. 15, n. 4, p. 3-12.
- LOVENDUSKI, J.; NORRIS, P. (orgs.). (1993). *Gender and party politics*. London: Sage.
- MACKINNON, C. A. (1989). *Hacia una teoría feminista del Estado*. Madrid: Gráficas Rógar.
- MATEO-DIAZ, M. (2005). *Representing women? Female legislators in West European parliaments*. Essex: ECPR.
- \_\_\_\_\_. (2006). Em busca da Panacéia para igualdade duradoura: sobre a arte de combinar soluções rápidas e medidas estruturais para aumentar a presença das mulheres no Parlamento. In: SOARES, G A. D; RENNÓ, L. (orgs.). *Reforma política: lições da década recente*. Rio de Janeiro: Ed. FGV.
- MATOS, M. A. (2011). Sub-representação política das mulheres na chave de sua subteorização na ciência política. In: PAIVA, D. (org.). *Mulheres, Política e Poder*. Goiânia: Cànone.
- MIGUEL, L. F; BIROLI, F. (2014). *Feminismo e política*. São Paulo: Boitempo, 2014

- MOEHLECKE, S. (2002). Ação Afirmativa: história e debates no Brasil. *Cadernos de Pesquisa*, n. 117. Disponível em: [<http://www.scielo.br/pdf/cp/n117/15559.pdf>]. Acesso em: 3 jan. 2018.
- NEIVA, P. (2008). Women in the Upper Houses: a global perspective. *Brazilian Political Science Review*, vol. 2, n. 1, p. 77-95.
- PAIVA, D; BATISTA, C; STABILE, M. (2008). A evolução do sistema partidário brasileiro: número de partidos e votação no plano subnacional 1982-2006. *Opinião Pública*, vol. 14, n. 2, p. 432-453.
- PAIVA, D; HENRIQUE, A. L; SILVA, G. P. V. (2013). Atuação das mulheres no Poder Legislativo Federal e Estadual e no Brasil: ainda muito distante da paridade de gênero. *Cadernos Adenauer*, vol. 3, p. 167-182.
- PIOVESAN, F. (2011). Direitos humanos, civis e políticos: a conquista da cidadania feminina. In: BARSTED, L. L; PITANGUY, J. (orgs.). *O Progresso das Mulheres no Brasil 2003-2010*. Rio de Janeiro: CEPIA; Brasília: ONU Mulheres. Disponível em: [[http://onumulheres.org.br/wp-content/themes/vibecom\\_onu/pdfs/progresso.pdf](http://onumulheres.org.br/wp-content/themes/vibecom_onu/pdfs/progresso.pdf)]. Acesso em: 21 jan. 2018.
- PATEMAN, C. (1993). *O contrato sexual*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- PHILIPS, A. (1995). *The politics of presence*. New York: Oxford University Press.
- PINTO, C. R. J; MORITZ, M. F. (2009). A tímida presença da mulher na política brasileira. *Revista Brasileira de Ciência Política*, vol. 1, n. 2, p. 61-87.
- PRÁ, J. (2014). Mulheres, direitos políticos, gênero e feminismo. *Cadernos Pagu*, n. 43, p. 169-196.
- SACCHET, T. (2014). Instituições políticas e desempenho eleitoral das mulheres no Brasil. *Revista do Observatório Brasil da Igualdade de Gênero*, vol. 4, p. 141-153.
- \_\_\_\_\_. (2016). Questões Centrais do Debate Sobre Mulher e Política no Brasil. *Revista Eletrônica de Ciência Política*, vol. 7, p. 7-13.
- SANCHEZ, B. R. (2017). Onde estão as mulheres na política institucional? *Cadernos Adenauer*, n. 4. Disponível em: [<http://www.kas.de/wf/doc/24703-1442-5-30.pdf>]. Acesso em: 21 jan. 2018.
- SAMPERT, S. (2011). As mulheres canadenses e a política: um passo para a frente e dois passos para trás. In: PAIVA, D. (org.). *Mulheres, política e poder*. Goiânia: Cànone.
- STEPAN, A. (org.). (1998). *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- VARIKAS, E. (1996). Refundar ou reacomodar a democracia? Reflexões críticas acerca da paridade entre os sexos. *Revista Estudos Feministas*, vol. 4, n. 1, p. 65-94.



# A importância da ideologia política para formação de governos

**Álison Rubens da Silva Sousa e Volgane Oliveira Carvalho**

## Resumo

O sistema político brasileiro é por demasiado complexo, sendo difícil compreender como o eleitor toma sua decisão. Nesse sentido, é importante entender o papel dos principais atores desse sistema e como eles se relacionam. O presente trabalho analisa a relação entre partidos e cidadãos para entender qual é o papel da ideologia política nesta relação e como ela influencia a formação de governos. Para tanto, foi feita uma revisão teórica visando compreender o conceito de cultura política, o papel dos partidos políticos dentro do sistema marcado pelo protagonismo da pessoa do representante e embebido em resquícios autoritários, além de uma análise de dados das eleições 2002, 2006, 2010 e 2014 para deputado federal, bem como dos programas partidários das principais agremiações brasileiras. Diante da análise desses dados, buscou-se entender o lugar da ideologia política no Brasil que, para além de um conjunto de valores políticos que expressam como deve ser o Estado, mostra-se como um modo de ver a realidade e de se posicionar em sociedade.

**Palavras-chave:** ideologia; partidos políticos; cultura política; programa partidário; fragmentação partidária.

## Abstract

The Brazilian political system is too complex, making it difficult to fully understand the reasons behind the voters' decisions. Thus, it is important to understand the role of the main actors of this system and how they relate to each other. This study analyzes the reciprocal action between political parties and citizens, to learn what is the role of political ideology in this relation, and how it influences the establishment of governments. For this, a theoretical review was performed to understand the concepts of political culture, the role of political parties within a system that is characterized by

---

## Sobre os autores

Álison Rubens da Silva Souza é bacharel em Direito pelo Instituto Camillo Filho (ICF). E-mail: alisson.rubens@hotmail.com

Volgane Oliveira Carvalho é mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS). É Analista Judiciário do Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão (TRE-MA) e professora de cursos de graduação e pós-graduação em Direito. E-mail: volganeoc@gmail.com

the protagonism of political representatives and saturated in authoritarian remnants, and also to analyze data pertaining to the 2002, 2006, 2010 and 2014 elections for federal legislators, as well as the partisan programs of the main Brazilian parties. As a result of the analyses of these data, we sought to understand the role of political ideology in Brazil, which, beyond a set of political values that express what the State should be like, is shown to be a way of seeing reality and positioning yourself in society.

**Keywords:** ideology; political parties; political culture; partisan program; partisan fragmentation.

Artigo recebido em 15 de fevereiro de 2019; aceito para publicação em 27 de fevereiro de 2019.

## Introdução

O mundo democrático vive um momento de instabilidade, em decorrência do aumento do nível de desconfiança dos cidadãos, o que acaba criando lacunas para regimes mais autoritários. No Brasil, a realidade não é diferente. A desigualdade social, a insegurança, a corrupção, entre outros fatores, tornam o nível de descrença nas instituições democráticas preocupante. Em verdade, o sistema político vigente é demasiado complexo para a compreensão do cidadão comum e, não raro, acaba sendo alvo de duros ataques. Uma das mais frequentes críticas diz respeito ao método de escolha dos deputados federais, estaduais e vereadores: o sistema proporcional misto de lista aberta.

Este sistema propõe que o eleitor possa votar em um candidato de um determinado partido de sua preferência ou diretamente no partido. O total de votos válidos é dividido pelo número de vagas no parlamento para descobrir o quociente eleitoral que é a quantidade de votos necessários para um candidato ascender ao poder. Descoberto o quociente eleitoral dever-se-á determinar a quantidade de candidatos que cada partido elegerá.

Esta complexidade do sistema proporcional de lista aberta traz certos problemas para o sistema político brasileiro, como o distanciamento entre o eleitor e seu representante e o incentivo aos partidos de atraírem pessoas de alta popularidade mesmo que não possuam um perfil de liderança compatível com o cargo concorrido, com o intuito de obter mais espaço no parlamento. Assim, tal sistema favorece a perpetuação de uma cultura personalista, além de avivar o descrédito nas instituições.

O sistema partidário brasileiro é frágil, instável, oligarquizado, caro e pouco funcional, além de contribuir para a manutenção de um eleitor que se preocupa apenas com a imagem do candidato, deixando de analisar suas propostas para o governo. Surge então o questionamento: qual a importância da ideologia em uma ordem política em que a imagem do candidato se sobrepuja à imagem do partido e às propostas para a administração do Estado?

Para que se possa compreender os caminhos de uma possível resposta para o inquirido, é necessária a compreensão de alguns aspectos da cultura política e quais as principais características desta no caso brasileiro. Depois, buscar entender em um breve histórico qual é a importância e como são vistos os partidos políticos no Brasil para que, assim, possa ser realizada uma discussão sobre o que é ideologia política e sobre como este conceito é aplicado na sociedade brasileira.

### **Partidos políticos: o principal substrato institucional da democracia representativa**

Os partidos políticos e a democracia representativa estão historicamente ligados, sendo difícil de imaginar a existência desta sem aqueles. Como já mencionado, o que distingue uma democracia de outros regimes é a existência de uma cultura de participação do cidadão comum nas decisões políticas.

Essa participação do cidadão nas decisões políticas exige o estabelecimento de uma comunicação entre cidadão e seus governantes. A instituição responsável por facilitar essa comunicação é o partido político. “Cabe a eles, portanto, refinar os interesses particulares inserindo-os numa visão mais ampla, isto é, num programa político” (Mezzaroba e Souza, 2015, 142). Assim, o modo como os partidos políticos são vistos dentro de uma sociedade diz muito sobre a saúde e implementação da democracia.

No Brasil, em que pese o atual ordenamento constitucional proporcionar aos partidos políticos um certo protagonismo dentre as estruturas de governo, a ponto de Mezzaroba e Souza (2015) afirmarem que há substrato jurídico suficiente para a implementação do que chamam de Democracia Partidária, regime no qual os representantes estariam vinculados ao programa de governo criado pelo partido como um produto da captação da vontade do povo, estas

instituições, como já demonstrado, possuem um baixo índice de confiança, estando atreladas a um passado oligárquico e autoritário que produziu uma cultura personalista e clientelista.

A democracia partidária está longe de se concretizar, seja pela existência de certos mecanismos jurídicos, como o sistema proporcional de lista aberta, que acabam por dificultar o fortalecimento do vínculo entre cidadão e partido, seja por uma cultura personalista fortemente presente na sociedade brasileira e uma fragmentação desarrazoada que enfraquece a instituição.

Segundo Branco (2013, 13) “os partidos representam diferentes ideologias e convicções políticas existentes na sociedade, reunindo, como seus filiados, cidadãos adeptos à sua corrente de pensamento”. Além disso, atuam como importantes defensores da ordem constitucional vigente. Um exemplo disso é a atribuição delegada aos partidos de provocar o Judiciário para examinar se determinadas normas e condutas estatais violam direitos dos cidadãos.

### *Breve histórico dos partidos políticos no Brasil*

A história da estruturação dos partidos no Brasil está intrinsecamente ligada à implementação da Democracia. No Império, apesar de existirem grupos que se denominavam partidos, estes tinham pouca relevância no cenário político, que era concentrado na figura do imperador. O que havia, nesta época, eram facções que buscavam a concretização de interesses particulares (Mezzaroba e Souza, 2015).

Na República Velha, quando vigorou a política do café com leite, os partidos políticos eram regionais e continuaram a ter uma posição marginal na política, uma vez que não eram sequer instituições reconhecidas pela legislação da época.

A primeira legislação a tratar de partidos políticos só foi criada nos anos 1930. O Decreto 21.076/1932 dispunha “sobre a existência jurídica dos partidos e sobre seu funcionamento, prevendo partidos permanentes (com personalidade jurídica nos termos do artigo 18 do Código Civil da época) e partidos provisórios (formados transitoriamente a véspera dos pleitos, apenas para disputá-los)” (Francisco, 2010, 81-2).

Interessante destacar que, neste mesmo período, foi proclamada a Constituição de 1934, que pela primeira vez trouxe em um texto



constitucional o sufrágio universal. Quanto aos partidos, a Carta de 1934 pouco tratava do assunto, constando o termo “partido” apenas uma vez em seu texto<sup>1</sup>.

Em que pese os avanços legais rumo à democracia e ao reconhecimento aparente dos partidos como instituição de certa relevância no cenário político, estes eram alvos de grande descrédito pelas elites políticas da época, vindo a serem extintos no período do Estado Novo (1937-1946), marcado por grande retrocesso democrático.

Os partidos só retornaram à cena política em 1945 com o Decreto-Lei 7.586 que previu a existência destas instituições, definindo-as como “toda associação de, pelo menos, dez mil eleitores, de cinco ou mais circunscrições eleitorais, que tiver adquirido personalidade jurídica nos termos do Código Civil [...] (art. 109)” (Brasil, 1945). Percebe-se que, neste momento, já havia uma preocupação com o aspecto representativo do partido político, uma vez que previa um mínimo de apoiadores e atuação em âmbito nacional da associação para que ela fosse considerada partido.

Nesse período, o sistema proporcional já presente no ordenamento pátrio desde o Decreto 21.076/1932 fora finalmente implantado, optando o legislador pela modalidade de lista aberta que permitiu ao eleitor escolher determinado candidato em um partido específico, apesar da vaga no parlamento ser efetivamente do partido (Reis, 2017). Nesta época a adoção desse tipo de sistema eleitoral representou aparente avanço rumo à inclusão dos partidos políticos no sistema político pátrio, contudo, a modalidade lista aberta possibilitou a manutenção de uma cultura personalista até então fomentada.

Com a promulgação da Constituição de 1946, o pluralismo partidário obteve status constitucional, além de ser compreendido como fundamento do regime democrático (art.141, §3º) (Brasil, 1946). Segundo a lista de requerimentos de criação de partidos políticos no Tribunal Superior Eleitoral (TSE), constata-se que a pluralidade partidária foi respeitada até o Golpe Militar de 1964,

---

1. “Art. 170 [...] 9º) o funcionário que se valer da sua autoridade em favor de Partido Político, ou exercer pressão partidária sobre os seus subordinados, será punido com a perda do cargo, quando provado o abuso, em processo judiciário” (Brasil, 1934).

já que, entre o final de 1945 e o começo de 1964, 17 agremiações obtiveram registros definitivos, dos quais 12 deles foram mantidos até o Ato institucional 2 (Brasil, 2017).

Nesse período os partidos que mais se destacaram foram o “Partido Social Democrático (PSD), o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e a União Democrática Nacional (UDN), cujos estatutos marcam os movimentos ideológicos e políticos dominantes à época (cabendo destacar a perseguição aos partidos socialistas e comunistas)” (Francisco, 2010, 82).

Ainda que concentrado nos centros econômicos da época, percebia-se um maior engajamento político popular, podendo se notar a formação de diferentes ideologias políticas, verdadeiros modos de pensar os rumos que o país deveria tomar, que poderiam ser enquadradas no espectro direita-esquerda. O confronto entre estas ideologias se intensificou com a renúncia do presidente Jânio Quadros, em um momento em que deveria assumir o seu vice-presidente João Goulart, um político associado com a esquerda trabalhista.

Ocorre que a posse de Goulart foi impedida pelas forças militares, gerando intensos protestos de certos grupos da sociedade que reivindicavam a constitucionalidade de sua posse. Este acontecimento trouxe o debate político para além das instituições formais, envolvendo outros setores da sociedade como a classe trabalhadora, estudantes e intelectuais (Czajka, 2004).

O vigor democrático trazido pela Carta de 1946 a um país com histórico oligárquico e autoritário foi extirpado pelo movimento militar de 1964, que com o pretexto de salvar o Brasil do Comunismo violou todo o ordenamento constitucional posto e instaurou uma ditadura. Segundo Czajka (2004, 39),

um golpe de Estado impôs, gradativamente às instituições civis, inúmeras restrições políticas, acarretando aos poucos o cerceamento das liberdades individuais através da edição de atos institucionais e a desorganização dos espaços sociais de representação e comunicação.

Em 1965, sob a alegação de recuperar os partidos da suposta fragmentação gerada pela ordem anterior, os militares instituíram a Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei 4.740/1965) que previa requisitos muito mais gravosos para a constituição de partidos

que a legislação pretérita<sup>2</sup>, além de regular, de forma intensa, tais instituições, o que acabou por tirar-lhes a autonomia e capacidade de atuação.

A situação dos partidos políticos precarizou-se com a edição do Ato Institucional 2, que extinguiu as agremiações existentes e manteve, para a criação de novos partidos, os rigorosos critérios estipulados pela Lei 4.740/1965. O resultado prático disso foi o bipartidarismo capitaneado pela Aliança Nacional Renovadora (Arena) – governista – e pelo Movimento Democrático Brasileiro (MDB) – a oposição consentida. “Em síntese, o bipartidarismo presente no regime militar teria institucionalmente uma oposição, porém de caráter figurativo e sob o símbolo da dissimulação” (Soares *et al.*, 2016, 14).

Interessante destacar, no entanto, que, em que pese não haver democracia neste período, já que as liberdades eram constantemente podadas, os militares mantiveram as instituições básicas desse regime (partidos políticos, sufrágio, parlamento). Na Carta Magna de 1967, o regime democrático tinha status de princípio constitucional, contudo sem a possibilidade de o cidadão influenciar as decisões do Governo – esta previsão eram apenas letras desprovidas de significado postas em um papel. Assim,

A tradição política autocrática estaria demonstrando, justamente no regime militar, com toda nitidez sua feição “democrática de fachada”, deixando claro que, tanto em regimes democráticos quanto ditatoriais, o autoritarismo estaria presente na cultura política nacional, porém sob o manto dos preceitos democrático-liberais. (Soares *et al.*, 2016, 14)

As legislações que se sucederam – Ato Institucional 5/1968, Emenda Constitucional 1 de 1969, Lei Orgânica dos Partidos (Lei 5682/1971) – restringiam cada vez mais os direitos civis e políticos. Braga e Bourdoukan (2009), ao analisar os dados das eleições entre 1966 e 1974, concluíram que os militares obtiveram aceitação da população expressa pela maioria obtida pela Arena no

---

2. “Art. 7º O partido político constituir-se-á originariamente de, pelo menos, 3% (três por cento) do eleitorado que votou na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos em 11 (onze) ou mais Estados, com o mínimo de 2% (dois por cento) em cada um” (Brasil, 1965a).

parlamento federal e nos estaduais nas eleições de 1966 e 1970. O cenário mudou com a eleição de 1974, quando o MDB conseguiu maioria no Senado e um aumento considerável da representação na Câmara e nas Assembleias estaduais. “A partir desses resultados as eleições passaram a ter um caráter plebiscitário de rejeição ou não ao governo militar. Configurou-se uma tendência eleitoral no sentido do continuado declínio da Arena e crescimento do MDB, principalmente nas áreas urbanas” (Braga e Bourdoukan, 2009, 121).

Pressionados pelo crescente descontentamento com o regime, os militares passaram a promover uma gradual abertura democrática. Em outubro de 1978, foi instituída a Emenda Constitucional 11/1978, que previa a pluralidade de partidos e facilitava a criação de novas agremiações. Em 1979, a Lei 6.767/1979 extinguiu a Arena e o MDB, acabando de vez com o bipartidarismo. “Era o fim da experiência bipartidária brasileira – voltava o pluripartidarismo. O objetivo era evidente: o enfraquecimento da oposição com a sua pulverização em diversos partidos” (Soares *et al.*, 2016, 21).

Em janeiro de 1985, por meio de eleição indireta, Tancredo Neves foi eleito o primeiro presidente civil após a ditadura, tendo José Sarney como vice. Contudo, Neves acabou falecendo antes da posse, assumindo Sarney. “Os membros do PMDB, após aguardar anos pela possibilidade de ocupar o maior cargo público do País, tiveram que se contentar em ver um ex-líder do partido que deu sustentação ao regime militar, recém-filiado às suas fileiras, assumir tal posição” (Soares *et al.*, 2016, 25).

Em 1986 ocorreram as eleições para a Assembleia constituinte. Os eleitos desse ano seriam autores da Constituição de 1988, marcada pelo extenso rol de direitos fundamentais. No que diz respeito aos partidos políticos, a carta de 1988 trouxe ampla liberdade e autonomia para estas agremiações, proporcionando arcabouço jurídico suficiente para seu crescimento.

### *Constituição de 1988 e os partidos políticos: da autonomia à intensa fragmentação partidária*

A história republicana brasileira é marcada por governos de cunho personalista, cabendo ao povo pouca ou nenhuma participação nas decisões políticas. Mesmo havendo o direito ao voto, até a Constituição de 1934 seu acesso era restrito. A partir de então houve

uma universalização do sufrágio; ainda assim, não houve efetiva participação dos cidadãos, uma vez que o voto era comumente usado como objeto de barganha para a garantia de favores pessoais.

A tentativa de fomentar a mudança dessa cultura personalista através de alterações legislativas teve como marco histórico o Decreto 21.076/1932, primeira legislação a tratar de partidos políticos. Ocorre que, apesar dos aparentes esforços legislativos, a cultura personalista do brasileiro não parece ter se alterado tanto assim. Uma justificativa para isso é o fato de a cultura política não decorrer das instituições presentes no Estado, mas haver uma mútua influência entre estes aspectos políticos, como já defendido. Baquero (2012) afirma que um dos principais problemas de países que conseguiram sair de regimes autoritários para democracias pluralistas é garantir a qualidade de vida dos seus cidadãos.

Para assegurar o pluralismo político e o pluripartidarismo, a Constituição de 1988 estabeleceu a liberdade e a autonomia aos partidos políticos. O objetivo era garantir que o maior número de grupos tivesse voz e pudesse influir nas decisões políticas do Estado. O resultado é a existência de 35 agremiações partidárias com mínimas diferenciações ideológicas entre si.

A fraqueza ideológica dos partidos se reflete em seus programas partidários, que acabam sendo muito similares, tornando a escolha do eleitor obrigatoriamente embasada nas propostas e características pessoais do candidato. “Os partidos demonstram certo despreço por programas. Todos têm basicamente o mesmo plano de governo [...] uma simples análise dos programas dos partidos mais representativos é capaz de comprovar a ausência de ideologia” (Silva e Mendonça, 2015, 58). Esta sistemática de acordos para garantia de interesses mesquinhos é perceptível em todo o sistema eleitoral brasileiro, mas é nas eleições do parlamento que isto se mostra mais prejudicial.

### *Eleições parlamentares: quem me representa?*

O sistema eleitoral adotado pelo Brasil para as eleições parlamentares é o sistema proporcional de lista aberta<sup>3</sup>. Tal sistema

---

3. Importa anotar que os senadores, mesmo fazendo parte do Poder Legislativo federal, são eleitos através do sistema majoritário.

visa proporcionar uma maior representatividade, pois permite que o cidadão escolha o partido que mais lhe agrade, além de selecionar, dentre os candidatos desse partido, aquele que de fato exercerá o cargo eletivo.

Ocorre que analisando tal sistema sobre uma perspectiva histórico-cultural percebe-se que, não obstante sua finalidade representativa, este sistema foi implementado dentro de uma sociedade com uma cultura política personalista em um momento em que o coronelismo<sup>4</sup> era prática protagonista no cenário político, o que ocasionou a perpetuação do personalismo na cultura brasileira, além de ser uma das razões da histórica desconfiança que paira sobre os partidos políticos.

A respeito das repercussões do sistema proporcional de lista aberta, assevera Reis (2017, 153) que

As consequências dessa escolha estão todas em nosso sistema eleitoral: a busca individual de votos; os gastos individuais expressivos; o enfraquecimento do controle das campanhas eleitorais pelo partido; a falta de disciplina intrapartidária; a baixa coesão partidária; e a volatilidade do eleitorado.

O fato de o eleitor escolher, ao mesmo tempo, o partido e o candidato que ocupará a cadeira no parlamento, confunde-o e distorce sua percepção sobre quem de fato o representa. Assim,

A falta de informação ao eleitor sobre como funciona o sistema, o grande número de candidatos apresentados pelos partidos e o discurso de que o eleitor tem o direito de escolher o seu próprio candidato acentuam a característica da representação pessoal do candidato e dão ao eleitor a impressão de que ele vota para as câmaras legislativas pelo sistema majoritário. (Reis, 2017, 142-3)

---

4. A expressão coronelismo é utilizada por Victor Nunes Leal (2012) para designar uma sistemática eleitoral comum no Brasil de meados do século XX, em que os grandes proprietários rurais se aproveitavam da dependência econômica dos seus funcionários e agregados para obter sucesso político, condicionando a proteção socioeconômica à fidelidade eleitoral.

Estas percepções sobre o sistema proporcional de lista aberta favorecem a baixa transparência dos partidos e o empobrecimento da elaboração do plano de governo destes, já que tais instituições, neste cenário, assumem função de mero instrumento para a ascensão ao poder.

O sistema proporcional de lista aberta, assim como o majoritário, favorece o candidato carismático com propostas vagas que parecem se amoldar a todos diferentes interesses da sociedade. Contudo, quando ascende ao poder, essa espécie de político pouco acrescenta a governabilidade do Estado servindo apenas para auxiliar a eleição de candidatos com baixa aceitação popular.

Em razão da maior importância dada ao candidato em detrimento do partido pelo eleitor, Franca (2017), através de uma pesquisa na legislação brasileira, constata que o candidato possui mais obrigações eleitorais que os partidos políticos, o que vai de encontro ao aparente protagonismo no cenário político atribuído a estas instituições pela Constituição de 1988.

Esta disparidade tanto entre a sociedade e as instituições, como entre as próprias instituições sobre a visão do sistema político brasileiro provoca o enfraquecimento deste e um crescente descontentamento e desconfiança dos cidadãos. Para tentar mitigar um pouco estes problemas, inúmeras reformas foram implementadas aos dos anos de vigência da Carta de 1988, apesar de a maioria delas resultar em mero efeito placebo.

As reformas mais recentes e que merecem certa atenção são: a Lei 13.165/2015 que, dentre outras coisas, alterou o rol de causas que possibilitam a desfiliação do partido sem a perda do cargo e a Emenda Constitucional 97/2017, que proibiu as coligações e que prevê cláusulas de barreira para a utilização do fundo partidário.

### *Recentes reformas no sistema político brasileiro*

Alguns dos principais problemas institucionais do sistema político brasileiro são a baixa fidelidade partidária, a fragmentação partidária e o alto custo do sistema político, que é baseado em troca de favores. Muito se questiona a origem desse nó górdio do sistema, e uma justificativa comum para isso seria o fato de a elite política não desejar mudanças que possam inviabilizar sua manutenção no poder.

Não obstante os questionamentos sobre a profundidades dos problemas desse sistema político, o fato é que ao longo dos anos

houve algumas reformas legislativas que buscaram remediar alguns desses problemas. A maioria dessas reformas visavam trazer novas obrigações eleitorais aos candidatos e pouco alteraram o regimento para os partidos.

A Lei 13.165/2015 alterou a Lei 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos) para incluir o art. 22-A que prevê as causas de desfiliação sem perda do mandato:

Art. 22-A. Perderá o mandato o detentor de cargo eletivo que se desfiliar, sem justa causa, do partido pelo qual foi eleito.

Parágrafo único. Consideram-se justa causa para a desfiliação partidária somente as seguintes hipóteses:

I – mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário;

II – grave discriminação política pessoal; e

III – mudança de partido efetuada durante o período de trinta dias que antecede o prazo de filiação exigido em lei para concorrer à eleição, majoritária ou proporcional, ao término do mandato vigente.

(Brasil, 2015)

Antes da reforma, o assunto era regido pela Resolução 22.610 do TSE que trazia como causas de desfiliação sem perda de mandato: “I – incorporação ou fusão do partido; II – criação de novo partido; III – mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário; IV – grave discriminação pessoal” (Brasil, 2007).

Analisando as duas normas percebe-se que houve mudanças que fragilizam ainda mais a posição dos partidos dentro do sistema eleitoral, uma vez que a Lei 13.165/2015 trouxe a possibilidade do parlamentar migrar para outra agremiação, durante o período de 30 dias que antecede o prazo de filiação exigido, a fim de concorrer à eleição majoritária ou proporcional por meio desta mantendo seu mandato.

Tal hipótese dificulta a renovação do sistema político, além de favorecer uma imagem que se aproxima de um leilão, já que o deputado de uma determinada agremiação, ansiando um cargo no Executivo, procura no mercado de partidos aquele que mais lhe proporciona condições para vencer. No jogo político, aparentemente, pouco importam ideias, programas partidários são mero floreo de um discurso vazio com finalidade única de angariar votos.



O inciso III do parágrafo único do art. 22-A não parece se encaixar no ordenamento pátrio, principalmente com os artigos 24 e 26 da Lei 9.096/1995, que sugerem ser do partido o mandato, cabendo ao parlamentar respeitar suas diretrizes e caso queria sair da agremiação perderá o cargo que exercia (Brasil, 1995).

Outra novidade trazida pela Lei 13.165/2015, ainda nesse assunto, foi a retirada da criação de novo partido como justa causa para desfiliação partidária. Tal medida aparentemente favorece a fidelidade partidária em detrimento da liberdade de criação de partidos que guarda amparo na Constituição de 1988. Porém há de se ressaltar que, se é entendimento de que o mandato pertence ao partido, não há lógica em permitir que parlamentar migre para outro partido levando consigo o mandato.

As únicas hipóteses de desfiliação que guardam sentido com o protagonismo partidário atribuído pela Carta de 1988 seriam: a incorporação ou fusão de partidos, a mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário ou a grave discriminação pessoal.

A primeira hipótese é consequência lógica da mutação partidária, já que caso duas siglas se fundam ou haja a incorporação de uma sigla por outra o dever de fidelidade partidária do parlamentar estará com a agremiação que restar desta fusão ou incorporação.

As outras hipóteses de justa causa de desfiliação são punições ao partido por desrespeitar seu próprio programa ou perseguir seus filiados. Estas hipóteses são razoáveis, pois mostram a importância do programa partidário para a existência do partido. Os princípios programáticos de uma agremiação são sua razão de existir e representam parte dos valores de uma sociedade.

Outra reforma que impacta consideravelmente os partidos políticos é a Emenda Constitucional 97/2017, que alterou o artigo 17 da Constituição proibindo a formação de coligações nas eleições para cargos em que vige o sistema proporcional, além de estabelecer requisitos para a obtenção de recursos do fundo partidário e para o acesso gratuito ao rádio e à televisão.

As coligações, até a presente emenda, eram a principal estratégia dos partidos para conseguir mais espaço no parlamento. Os partidos uniam-se para amealhar mais votos e aumentar a chance de eleger mais parlamentares. Ocorre que, como assevera Carreirão (2006), estes agrupamentos de partidos quase sempre não levam em consideração aspectos ideológicos, o que enfraquece a representatividade

do eleitorado que, não raramente, elege candidatos que não comungam dos mesmos anseios que ele.

Nesse sentido, a proibição das coligações partidárias nas eleições proporcionais pode fomentar o fortalecimento dos programas partidários de forma a trazer mais consistência ideológica às agremiações.

Outra importante mudança trazida pela Emenda Constitucional 97 foi a alteração do parágrafo 3º do artigo 17 para a seguinte redação:

§3º Somente terão direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei, os partidos políticos que alternativamente:

I – obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 3% (três por cento) dos votos válidos, distribuídos em, pelo menos, um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 2% (dois por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou

II – tiverem elegido pelo menos quinze Deputados Federais distribuídos em, pelo menos, um terço das unidades da Federação. (Brasil, 1988)

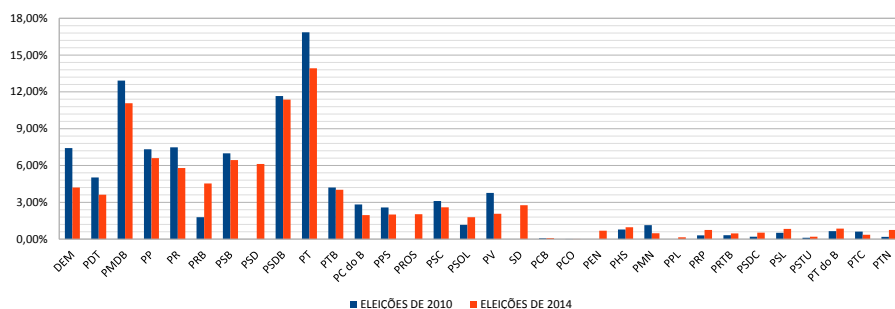
Desde sua promulgação, a Carta de 1988 prevê que, dentre outras formas de financiamento, os partidos políticos serão patrocinados por meio do fundo partidário e terão acesso gratuito ao rádio e à televisão. Tais medidas visam garantir e fomentar o pluralismo político e partidário. O resultado é que, ao longo dos quase 30 anos da Constituição de 1988, 28 novos partidos surgiram. Contudo isso não quer dizer necessariamente que há um grande pluralismo político.

Pluralismo político não se confunde com pluralismo partidário, já que este último princípio se refere à quantidade de partidos existentes em um sistema político, enquanto o primeiro trata do fomento à variedade de ideias que permeiam a sociedade e sua representação dentro do governo.

A sistemática atual do meio político favorece partidos com pouca profundidade em seu programa partidário e pouca representatividade ideológica, gerando gastos públicos desnecessários sob a suposta alegação de proteção ao pluralismo político.

O Gráfico 1 mostra a porcentagem dos votos válidos nacionais por partidos políticos obtidos nas eleições de 2010 e 2014.

### Gráfico I – Porcentagem nacional de votos válidos por partido nas eleições de 2010 e 2014



Fonte: Elaborado pelo autor.

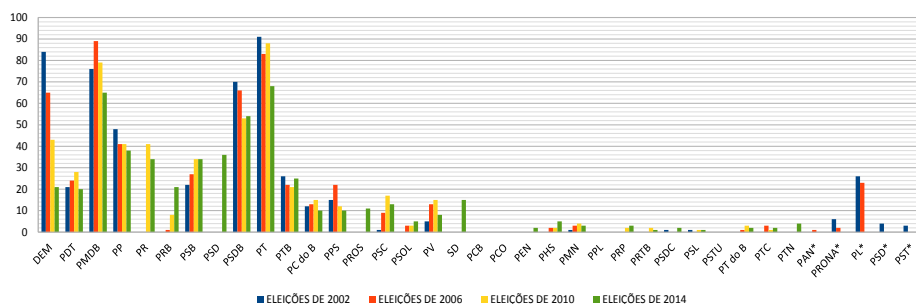
Ao analisar o Gráfico 1 pode-se dividir os partidos em três grupos. O grupo A representa os partidos que atingiram menos de 1% dos votos válidos nacionais, o grupo B retrata aquelas agremiações que conseguiram entre 1% e 3% dos votos válidos e o grupo C aqueles que atingiram mais de 3%.

Em 2010, dos 27 partidos existentes, 11 faziam parte do Grupo A, 5 do Grupo B e 11 do Grupo C. Nas eleições de 2014, que contaram com 33 partidos, o resultado pouco se alterou sendo que 14 partidos estavam no Grupo A, 7 no Grupo B e 11 no Grupo C. Interessante destacar que, nas eleições de 2010 e 2014, 10 partidos mantiveram-se no grupo daqueles com mais de 3% dos votos válidos nacionais (Grupo C). Ocorre que, em 2014, o Partido Verde (PV) saiu deste grupo dando lugar ao recém-criado Partido Social Democrático (PSD).

A análise do Gráfico 1 mostra que o poder eletivo está concentrado em poucos partidos. Em 2010 a soma do percentual de votos válidos nacionais dos partidos do Grupo C (11 partidos) foi de 86,77% dos votos nacionais. Em 2014, a soma da porcentagem de votos nacionais dos 14 partidos menos votados (7,06%) correspondia a pouco mais da metade do percentual de votos nacionais auferidos pelo Partido dos Trabalhadores (PT), partido com maior votação daquela eleição. Assim, a intensa fragmentação do sistema político brasileiro reflete pouco pluralismo, uma vez que a maioria dos partidos existem apenas formalmente, não representando a sociedade, já que possuem pouco ou nenhum poder de decisão dentro da Câmara dos Deputados.

Essa concentração de poder eletivo fica mais clara com a análise do número de deputados federais eleitos por partido das últimas quatro eleições expresso no Gráfico 2<sup>5</sup>.

**Gráfico 2** – Número de deputados federais eleitos, por partido, nas eleições de 2002, 2006, 2010 e 2014



Fonte: Elaborado pelo autor.

Na análise do Gráfico 2 os partidos serão separados em três grupos. O primeiro será referente aos partidos que conseguiram eleger mais de 15 deputados, o segundo grupo será composto dos partidos que elegeram menos de 15 deputados e o terceiro englobará aqueles partidos que não conseguiram eleger nenhum candidato.

Nas eleições de 2002 dos 30 partidos existentes a época, 19 conseguiram eleger deputados. Nesta eleição 10 partidos integram o grupo 1, 9 o grupo 2 e 11 o grupo 3. Nas eleições de 2006 dos 30 partidos existentes, 21 partidos elegeram deputados, 10 partidos integram o grupo 1, 11 o grupo 2 e 9 o grupo 3. Nas eleições de 2010 dos 27 partidos existentes a época, 22 agremiações conseguiram eleger deputados. Nesta eleição 12 partidos integram o grupo 1, 10 foram abarcados pelo grupo 2 e 5 partidos compuseram o grupo 3. Nas eleições de 2014 dos 32 partidos existentes a época, 28 elegeram deputados. Nesta eleição 12 agremiação integraram o grupo 1, 16 estavam no grupo 2 e 4 no grupo 3.

5. Destaque-se que, em razão da amplitude temporal retratada no Gráfico 2, existem mudanças importantes a serem anotadas em decorrência da extinção ou criação de partidos ou da alteração dos seus nomes. Assim, as legendas marcadas pelo símbolo \* são aquelas que não existem mais.

Constata-se da análise do Gráfico 2 que, apesar de haver uma ligeira queda na concentração do poder eletivo nas Eleições de 2014 (os partidos do grupo 1 elegeram 84,02% da Câmara dos Deputados), esta é muito presente no sistema eleitoral brasileiro, já que o grupo 1 que é composto por entre 10 a 12 partidos responde pela eleição de larga maioria da Câmara (mais de 90% nas eleições de 2002, 2006 e 2010).

Os partidos que integram o grupo 2, via de regra, conseguem eleger menos de 5 deputados e, unidos, se equiparariam a um partido com grande bancada. Isto é extremamente prejudicial ao sistema político já que estes partidos, sozinhos, possuem pouco poder e para acederem ao governo fazem alianças com partidos maiores sem considerar seus princípios-diretores.

Caso a Emenda 97/2017 estivesse em vigor à época das eleições analisadas nos Gráficos 1 e 2, apenas 12 partidos teriam direito a participar da distribuição de recursos do fundo partidário e da propaganda política gratuita. Essa medida, apesar de contribuir diretamente para a manutenção da concentração de votos nos partidos grandes, pode fomentar a criação de novos meios de conseguir recursos junto aos cidadãos e, por consequência, propiciar uma aproximação entre partido e cidadão. O ideal é que em próximas eleições os partidos não precisassem de fundo partidário para sua manutenção, dependendo apenas das contribuições de seus apoiadores.

## **A ideologia no sistema político brasileiro**

O sistema político brasileiro é marcado pelo pluripartidarismo. Isto, analisado conjuntamente com os princípios trazidos pela Constituição de 1988, possibilitaria a conclusão de que se vive em um Estado politicamente pluralista. Ocorre que, apesar de esta lógica ser verdadeira, a pluralidade política no Brasil não é tão intensa quanto a estrutura formal de seu sistema político sugere. Isto porque não há grande diversidade ideológica entre os atores políticos, o que dificulta a previsibilidade do sistema, além de causar incertezas no eleitorado sobre qual partido realmente representa seus interesses.

Contudo, isso não quer dizer que a análise da ideologia política não seja importante para a compreensão da formação de governos no Brasil. Embora, recentemente tenham crescido alguns movimentos anti-ideológicos como o “Escola sem partido”, o fato é que até mesmo tais movimentos são espécies de ideologias. Uma

rememoração dos acontecimentos políticos traumáticos pelo qual passou a sociedade brasileira permite a constatação de que a diversidade ideológica cresce ou, ao menos, torna-se visível diante da instabilidade do regime político posto.

Neste contexto torna-se imprescindível entender o que seria ideologia política. É importante destacar que ideologia é um termo plurissignificativo e mesmo especificando o campo em que será tratado tal termo – a política – esse termo ainda traz múltiplas facetas. Martin (2015) afirma que, ao lidar com estas espécies de termos, é comum que cada pesquisador desenvolva um conceito próprio para a palavra e este significado criado será o parâmetro de sua pesquisa. Ocorre que esta não seria a melhor maneira de lidar com um termo plurissignificativo, uma vez que utilização de significações pessoais como parâmetro de pesquisa retiraria sua cientificidade.

Assim procurar-se-á aqui entender o que seria ideologia política sob a perspectiva da sociologia política de que trata Martin em seu artigo “What is ideology?” (2015). Ressalte-se que neste artigo foi utilizado como parâmetro o sistema político dos Estados Unidos, seja porque é o seu país natal seja porque é um sistema bipartidário, o que facilitaria teoricamente enxergar a importância da ideologia política para a formação de governos.

Apesar de sua teoria ser embasada no sistema político de outro país, muito do ensinado por este autor pode ser aplicado ao Brasil. Martin (2015) utiliza os conceitos de ação e aliança política para tentar explicar como a ideologia possui um importante papel na decisão de qual plano político será adotado pelo Estado.

### *Ideologia em John Levi Martin e a formação de governos*

Como já foi dito, cultura política é um conjunto de atitudes, valores e crenças que determinada sociedade possui em relação à vida pública. A cultura política é construída historicamente, moldada pelos eventos que ocorreram em determinada sociedade. A ideologia política contribui para a construção da cultura, uma vez que representa valores e crenças existentes em determinada época que possibilitam ao cidadão comum decidir os rumos que o Estado deverá tomar para satisfazer os interesses sociais.

O sentido tradicional de ideologia política corresponderia aos valores de como deve ser o Estado que, aliados às informações que

mostram como ele realmente é, possibilitaria ao cidadão emitir uma preferência sobre o rumo que o Estado deverá tomar (Martin, 2015). Os partidos, nesta perspectiva, representariam condutores que levariam o Estado a diferentes caminhos.

Martin (2015) enxerga quatro problemas neste conceito clássico de ideologia política. O primeiro é que a ideologia por si possibilita que o cidadão possa emitir suas preferências sem que este precise realizar raciocínios mais elaborados. Ao adotar uma ideologia o indivíduo escolhe um lado e deve se manter coeso com este, sempre tentando pautar suas escolhas nos conjuntos de valores que tomou como verdade.

O segundo problema é que consistência ideológica não se confunde com consistência de valores fundamentais, uma vez que aquela é dotada de seletividade, ou seja, os direitos e valores são defendidos de formas diferentes a depender de quem lhes julga (Martin, 2015). Um exemplo disso no cenário brasileiro é a posição de um indivíduo que se enquadra à direita do espectro político sobre o porte de armas, o casamento gay ou a legalização do aborto.

Quanto ao porte de armas, um dos argumentos mais utilizados é que ele deve ser admitido a fim de preservar as liberdades individuais e fomentar a diminuição de armas irregulares dentro da sociedade. Quando é invocado o argumento da proteção ao direito à vida como justificativa para a proibição do porte de armas, o contra-argumento corriqueiro do indivíduo de direita é que armas em si não matam pessoas e, sim, portadores despreparados para empunhá-las.

No entanto, quando o casamento gay ou a legalização do aborto são os temas do debate, as liberdades individuais perdem espaço para a proteção da família tradicional e para o direito à vida do feto, respectivamente. Esta seletividade atinge com a mesma intensidade os indivíduos à esquerda do espectro político que valoram a importância dos valores fundamentais da forma que convém a seus interesses em cada situação.

O terceiro problema se refere a importância das informações para a tomada de decisões políticas. Segundo Martin (2015), os cidadãos norte-americanos possuem poucas informações fáticas para ajudá-los na formação de opinião, contudo isso não o impede de escolher um lado. “E isso porque a ‘informação’ retida pelo cidadão comum é, quando considerado o que é necessário para se fazer uma rigorosa dedução quanto a uma escolha política,

necessária e extremamente parcial”<sup>6</sup> (Martin, 2015, 14, tradução nossa). Nesse sentido, a ideologia propiciaria ao cidadão, não um preceito apartado da realidade, mas um modo de enxergá-la.

No Brasil este aspecto da ideologia se mostra claro na análise de certas notícias como a greve dos caminhoneiros ocorrida em junho de 2018. Alguns grupos atribuíram os resultados desastrosos de tal greve à política de livre mercado do governo, outros à política de subsídio do preço dos combustíveis, realizada pelo governo anterior, o que levou a Petrobras à perda significativa de capital. Há, ainda, quem atribua os efeitos nocivos da greve ao histórico fomento do uso de rodovias para transporte de mercadorias no Brasil. Um fato pode, portanto, ser visto de várias formas a depender das convicções de quem o interpreta.

Nesse sentido, o quarto problema colocado por Martin (2015) é que a ideologia não estaria relacionada a um conjunto de valores presos no campo do dever ser, mas a um modo de enxergar a realidade política. Assim, para um defensor do Estado de Bem-estar Social o Estado fornece meios para garantir direitos sociais aos cidadãos, como educação, saúde, transporte e qualquer argumento que lhe é apresentado contrário a essa certeza é rapidamente invalidado e desacreditado. Dessa forma, “os ideólogos têm a capacidade de escolher a fonte de informação que provavelmente relata de forma desproporcional fatos (ou fatos que podem ser) que apoiam sua posição prévias”<sup>7</sup> (Martin, 2015, 15, tradução nossa).

Percebe-se que a ideologia política para Martin (2015) está relacionada à ação política e à escolha de lados. A ação política pode ser entendida como uma formação de grupos com o intuito de defender uma posição dentro do sistema político. Assim, a formação de alianças é um dos objetivos mais importantes dos atores políticos, já que à medida que atraem mais aliados para a defesa de seus posicionamentos conseguem mais poder dentro do governo.

No que se refere às alianças, há dois tipos de negociação que ajudam a entender sua formação: *suppression* e *logrolling* (Martin,

---

6. No original: “and this is because the ‘information’ held by an average citizen is, when one considers what would be needed to make a rigorous deduction as to a political choice, necessarily extremely partial”.

7. No original: “ideologues have the capacity to choose the information source that is likely to disproportionately report facts (or would-be facts) that support their previous position”.



2015). O primeiro tipo ocorre quando dois grupos abdicam de alguns de seus posicionamentos para chegar a um consenso e assim ganhar mais força para defender seus ideais em comum. Já o segundo resulta da união de grupos com alguns posicionamentos em comum e outros que parte desses grupos defende e outra parte se mostra neutra. Assim, com a união desses grupos, surge um novo que defende todos os ideais dos grupos formadores.

No Brasil, antes das eleições, percebe-se que os partidos possuem poucos posicionamentos definidos e uma sensível capacidade para suprimi-los, com o intuito de fazer alianças que muitas vezes duram apenas até o término das eleições. Os 35 partidos que compõem o sistema político brasileiro vão se aglutinando com a proximidade das eleições até que, depois destas, apesar de algumas divergências de posicionamentos, podem ser divididos em dois grandes grupos: situação e oposição.

Os partidos, seja da situação, seja da oposição, nem sempre votam de maneira coesa entre si. Em verdade, ao analisar o banco de dados do *Radar Parlamentar* do Polignu (2018), percebe-se três pontos bastante interessantes. O primeiro é que o bloco que integra a oposição é, na maioria das vezes, mais disperso do que o bloco que integra a situação, e isso é um requisito para a estabilidade do governo.

Após as eleições, para que o grupo vencedor consiga dar seguimento ao seu plano de governo é muito importante que seus integrantes ajam da forma mais coesa possível. Quando o bloco da situação começa a se dispersar, ocorre a perda de governabilidade e o sistema político passa por uma reconfiguração que pode culminar na ascensão de um novo grupo ao poder ou na manutenção do grupo já existente, porém com a mudança de alguns posicionamentos em decorrência das novas alianças realizadas.

O segundo ponto é que fatores econômicos e sociais podem perturbar o equilíbrio do sistema político. Um exemplo disso é o caso do governo Dilma, que até o biênio 2011-2012 vinha apresentando comportamento normal na Câmara dos Deputados, já que os parlamentares da base de governo votavam de forma parecida nas seções plenárias. No biênio 2013-2014 percebe-se uma migração dos partidos de situação para a oposição ao governo. Neste biênio o governo Dilma teve de lidar com instabilidade econômica, intensas manifestações e o começo de uma investigação policial

que apurou o cometimento de crimes de uma enorme variedade de políticos tanto do governo quanto da oposição.

O terceiro ponto tem a ver com a dispersão de posicionamentos dentro de um partido. Embora, em teoria, se esperasse que os parlamentares que compõem um partido votassem de forma uníssona, isso não ocorre com tal grau de intensidade seja pela presença de cultura política personalista que incita a rebeldia parlamentar, seja pela fragilidade das alianças formadas pelos partidos.

### *Posicionamento ideológico do brasileiro: de que lado você está?*

Quando se analisa a identificação ideológica do cidadão há uma tendência de querer enquadrá-lo dentro do espectro direita-esquerda. Contudo, a tarefa não é tão simplória quanto parece, uma vez que estes espectros possuem certa rigidez, sugerindo que os componentes de cada um dos lados defendem valores e atitudes específicas, desconsiderando que estão submetidos a alterações ao longo do tempo.

Utilizando os estereótipos que corriqueiramente são atribuídos às ideologias no Brasil, há um padrão esperado para os defensores de cada corrente de pensamento. Assim, quando alguém se define como esquerdista, imagina-se que defenda um Estado garantidor de direitos sociais, com forte intervencionismo econômico e elevada carga tributária. No campo dos costumes, seja favorável à proteção das minorias e a políticas de inclusão social.

O direitista é tido como conservador, o que sugere uma forte defesa da família, muitas vezes, guiado por motivos religiosos. Na seara administrativa, defende um Estado mínimo, defensor do livre mercado e da propriedade privada, com baixo nível de gasto público.

Segundo Martin (2015) quando se escolhe um lado, com ele vem valores e alianças a serem defendidos. Ocorre que cada pessoa possui seus posicionamentos que vez ou outra não coadunam com os do lado defendido. Estas divergências naturais compõem a típica desconfiança inerente ao regime democrático. Oliveira e Turgeon (2015, 589) ao analisar o comportamento político do eleitorado brasileiro, constatam um fato interessante:

O eleitorado brasileiro não compreende a semântica política inerente às ideologias esquerda e direita, apesar de uma parte dele se

autoposicionar na escala do espectro ideológico quando responde aos *surveys*. Mas esse posicionamento não propende a estruturar suas preferências políticas. Mesmo dizendo-se esquerdista ou direitista (nos extremos ou moderado), ele não diferencia quais políticas estão tradicionalmente vinculadas a ambos os espectros.

Assim, é seguro afirmar que os tradicionais estereótipos ideológicos não bastam para compreender de que forma os eleitores se posicionam no sistema político. Em uma sociedade de cultura personalista, os posicionamentos individuais ganham força em detrimento dos posicionamentos acordados, que têm sua efetividade condicionada à estabilidade do sistema político. A razão da fraqueza de conexão entre partido e cidadão comum

Tem entre suas causas o forte descolamento histórico entre o período caracterizado como democracia de partido e o período de incipiente institucionalização partidária que começa efetivamente a partir de 1945. Diferentemente de outros países, o Brasil nunca teve uma grande continuidade nos seus sistemas partidários. Desde os Liberais e os Conservadores no período pré-republicano, o Brasil teve sete configurações partidárias distintas. (Rebello, 2012, 303)

Em verdade, como já foi dito, apesar do esforço legislativo promovido ao longo da história republicana brasileira, os partidos políticos nunca foram completamente institucionalizados, razão pela qual a Democracia de partidos é, neste país, apenas conteúdo programático previsto na Carta de 1988.

No entanto, apesar de ser fraca a identificação de valores entre cidadão e partido, isto não impede que o cidadão se posicione dentro do sistema político, expressando sentimentos positivos e negativos sobre os partidos que o compõem. Ribeiro *et al.* (2016) afirmam que os sentimentos partidários são fortes componentes para estabelecer-se uma previsão acerca do comportamento eleitoral. Os sentimentos partidários estariam relacionados à imagem e ao desempenho do partido dentro do sistema político.

A escolha do cidadão por determinado partido, portanto, estaria mais relacionada à lisura de sua imagem e ao seu desempenho préterito do que ao seu conteúdo programático. Assim,

De um ponto de vista substantivo, a constatação de que a rejeição partidária é uma variável importante sugere que os partidos menos afetados por escândalos de corrupção ou por avaliações muito negativas de seus desempenhos ao exercer cargos executivos podem ser um ativo eleitoral importante, especialmente na conjuntura que estamos atravessando. (Ribeiro *et al.*, 2016, 630-1)

Além da constatação trazida por Ribeiro *et al.*, percebe-se que, se os sentimentos partidários são mais importantes do que os valores que estas agremiações defendem, partidos de médio e pequeno porte teriam dificuldades para melhorar seu desempenho dentro do sistema, já que não conseguiriam êxito em expor ao eleitor a sua imagem e conquistas. Isso pode ser constatado observando os Gráficos 1 e 2 que, com exceção do PPS, PSC e PV, mostram uma certa estabilidade no desempenho de partidos de pequeno e médio porte.

### *O que defendem os principais partidos brasileiros?*

A democracia representativa se concretiza quando o cidadão comum participa da construção das decisões políticas, escolhendo o partido que melhor defenda seus posicionamentos. Nesse sentido, é importante que as agremiações tornem claros os posicionamentos que defendem. Para tanto, cada partido deve possuir uma carta de intenções que esclareça ao eleitor qual é sua visão para o Estado.

Como já foi dito, as ações dos partidos em sua maioria parecem não seguir uma linha clara de intenções. Neste cenário mostra-se necessário analisar as diretrizes dos principais partidos brasileiros de modo a determinar se estes partidos são vazios de valores tanto formal quanto materialmente.

De acordo com o Gráfico 2 os principais partidos do sistema político brasileiro são: DEM, MDB, PSDB, PSD, PSB, PDT, PT, PP, PR, PRB, PTB. O Democratas (DEM) possui seu conteúdo principiológico divididos em três documentos, quais sejam: Ideário, Princípios e Diretrizes do Democratas. Pela leitura desses documentos constata-se que tal agremiação está à direita no espectro ideológico, já que é defensor de uma mínima intervenção estatal para garantir condições necessárias para que todos tenham suas liberdades asseguradas.

Quanto à proteção das minorias, o DEM manifesta-se “contra qualquer espécie de discriminação e preconceito, quanto à religião, sexo e raça, bem como defende o direito das minorias” (Democratas, 2011). Portanto, entende-se que tal agremiação é favorável a discussões de gênero.

O PT em seu manifesto de fundação se autodescreve como um partido de massas alinhado à causa trabalhista e às causas de minoria e, portanto, à esquerda no espectro político. Ocorre que, Rebello (2012), ao analisar dado sobre a percepção ideológica dos eleitores, constatou que, com a eleição de Lula, estes identificaram a movimentação de tal partido para o centro em virtude das coalizões que esta agremiação fez para poder governar.

O Movimento Democrático Brasileiro (MDB) é visto pela doutrina (Carreirão, 2006; Rebello, 2012) como um partido de centro e seu programa partidário deixa isso claro ao permitir a existência de diferentes correntes de opinião dentro da agremiação desde que não ameace sua unidade. Interessante é o fato deste partido se autodenominar um partido de massas, quando ele não defende uma clivagem social em específico e está aberto a fazer alianças com qualquer partido que ascenda ao governo.

Configuração semelhante possui o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) que, apesar da nomenclatura é uma agremiação de centro tendendo para a direita. O programa do PSDB, assim como do MDB, é pouco detalhado e pouco expressa os posicionamentos da agremiação. Os princípios programáticos do PSDB estão todos concentrados no artigo dois de seu estatuto. Em tal artigo percebe-se que a proteção de diversidade de raças, culturas e gênero é uma das diretrizes do partido (Partido da Social Democracia Brasileira, 2018).

O Progressista possui seu programa e diretrizes partidárias incluídos no estatuto. A agremiação pauta sua ação política pela liberdade de mercado, devendo o Estado interferir o mínimo possível na economia. Nesse sentido, ela defende “transferência para a iniciativa privada de toda e qualquer atividade econômica desempenhada pelo Estado, por meio de processos transparentes, e mediante avaliações que determinem preços justos e que não resultem na formação de monopólios ou oligopólios privados” (Progressista, 2018). Interessante destacar que a agricultura e a pecuária são tema de grande relevância para o seu programa partidário. No que tange

à luta pelos direitos dos negros e da população LGBT, nada foi mencionado no programa partidário, indicando que para o partido esta é uma bandeira de pouca relevância. Assim, aparenta que esse partido esteja à direita do espectro ideológico.

O Partido Socialista Brasileiro (PSB) possui um programa partidário não muito claro, que tenta combinar socialismo com capitalismo. A agremiação, quanto à interferência do Estado na economia, parece se posicionar a favor de uma maior atuação deste de modo a garantir a “socialização dos meios de produção” (Partido Socialista Brasileiro, 2015). Quanto à proteção das minorias, o partido menciona apenas seu objetivo de abolir “todos os privilégios de classe e preconceitos de raça” (Partido Socialista Brasileiro, 2015). Apesar de certa abstração de seu programa partidário, Carreirão (2006) e Rebello (2012) colocam este partido à esquerda do espectro.

O programa do PSD guarda semelhança com o do Partido Progressista no que se refere à defesa da iniciativa e propriedade privadas, além da defesa ao fomento da agricultura e pecuária. Quanto ao posicionamento sobre lutas contra o preconceito racial e de gênero, estas duas agremiações são bem similares, não se posicionando sobre o assunto em seu programa partidário (Partido Social Democrático, 2011).

O Partido da República (PR) e Partido Republicano Brasileiro (PRB) guardam semelhanças tanto na sigla quanto em seus programas partidários. Estes partidos são a favor de uma menor interferência do Estado na economia. Ambas agremiações se manifestam contra o preconceito racial e a favor de medidas que ajudem a diminuir a desigualdade entre brancos e negros. Quanto ao combate à homofobia, não houve menções expressas sobre o assunto em nenhum dos programas partidários.

A análise dos programas partidários das principais agremiações mostra que, apesar da existência de posicionamentos e valorações sobre os rumos do Estado nestes documentos, estes são bastante abstratos e genéricos, favorecendo a confecção de alianças fracas calcadas na busca e manutenção do poder.

## **Considerações finais**

A formação de governos no sistema político brasileiro é de difícil compreensão, por este motivo, o presente trabalho não possui

a pretensão de exaurir o tema, mas de explorar caminhos para o seu entendimento. Consta-se que, no caso brasileiro, a formação de governos leva em consideração vários fatores, dentre os quais: a cultura política, a posição dos partidos na sociedade e a ideologia política, aspectos analisados neste trabalho.

A cultura política no Brasil, devido às sucessivas interrupções na construção do regime Democrático, é marcada por resquícios autoritários. Isto torna perigoso o grande crescimento da desconfiança em suas instituições democráticas, uma vez que com a elevação deste índice mais nostálgico se torna o regime autoritário, marcado pela restrição de liberdades.

Outra característica marcante da cultura política brasileira é o seu caráter pessoal. O cidadão comum, ao votar, tem por critério preponderante a análise das características pessoais dos seus representantes em detrimento das propostas do partido a que estes estão vinculados. Isto fomenta a rebeldia do representante e, por consequência, a imprevisibilidade do sistema, visto que o político se sente encorajado a desrespeitar o posicionamento de seu partido, causando o enfraquecimento desta instituição.

Os partidos, na sociedade brasileira, sempre tiveram uma posição marginal dentro do sistema político deste país, sendo que em alguns pontos da história brasileira não eram reconhecidos ou foram muito regulamentados e até proibidos pela legislação. Neste cenário, os partidos políticos, apesar do atual esforço legislativo, possuem fraca função representativa, já que o cidadão dificilmente consegue se identificar e manter-se fiel a determinado partido político.

As razões para este fraco teor representativo dos partidos políticos estão relacionadas à histórica valorização da pessoa do representante. Mesmo com a introdução de sistema proporcional no cenário político brasileiro não se conseguiu transferir o protagonismo do representante para o partido político, criando-se um sistema eleitoral misto.

Este sistema prevê que apenas nas eleições para o legislativo, ressalvadas as do Senado Federal, será utilizado o sistema proporcional na modalidade lista aberta, o que mantém o foco do eleitor no representante em detrimento do partido, uma vez que é dada ao eleitor a opção de escolher quem irá compor a legenda de determinada a agremiação. Isto é bastante prejudicial tanto para o cidadão quanto para o partido, pois eleva desarrazoadamente a

complexidade do sistema político e gera discussões jurídicas sobre a quem de fato pertence o mandato.

A legislação brasileira e o entendimento da justiça eleitoral deixam claro que o mandato pertence ao partido. Contudo, em alguns casos o representante pode sair da agremiação com o mandato. Da análise destas hipóteses, percebe-se que a possibilidade de mudar de partido no período de 30 dias antes do prazo de filiação para concorrer à eleição não se amolda à visão constitucional de partido político e enfraquece ainda mais a sua posição dentro do sistema político.

A fragmentação partidária, a elevada complexidade e o alto custo são alguns dos principais problemas do sistema político brasileiro. Apontar soluções imediatas para esse problema seria uma leviandade devido à profundidade desses aspectos no sistema brasileiro. Percebe-se, no entanto, que, no âmbito legislativo, passos importantes foram dados com a Emenda Constitucional 97, que proibiu coligações nas eleições proporcionais e alterou a forma de financiamento partidário, de forma a obrigar as agremiações a perseguir vínculos mais fortes com o cidadão comum.

Diante da posição frágil dos partidos políticos dentro do sistema político brasileiro e de uma cultura política que valoriza a pessoa do representante, além de ser embebida em resquícios autoritários, a ideologia política assume um papel ímpar na compreensão da formação de governos, não podendo ser entendida no seu conceito tradicional, qual seja: um conjunto de valores que expressam um dever ser do Estado, mas como um modo de compreender o Estado de forma a propiciar a formação de posicionamentos e a realização de alianças para defendê-los.

O conceito de ideologia aqui defendido incorpora a fluidez do sistema político brasileiro, uma vez que favorece o conceito de lados e de alianças. A ideologia, neste sentido, seria uma forma de enxergar as atitudes do Estado de forma a propiciar a diferenciação entre amigos e inimigos, consolidando a formação de alianças como ação política principal.

## Referências

BAQUERO, M. (2012). Memória política e constituição da cultura política brasileira. *Ciências Sociais Unisinos*, vol. 48, n. 2, p. 84-92. Disponível em: [http://



- revistas.unisinos.br/index.php/ciencias\_sociais/article/view/csu.2012.48.2.02]. Acesso em 3 maio 2018.
- BRAGA, M. S. S.; BOURDOUKAN, A.** (2009). Partidos políticos no Brasil: organização partidária, competição eleitoral e financiamento público. *Perspectivas*, vol. 35, p. 117-148.
- BRANCO, A. L. V.** (2013). O papel dos partidos políticos no Estado democrático brasileiro. *Revista Eletrônica da EJE*, vol. 3, n. 6, p. 13-14.
- BRASIL.** (1934). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 16 jul. 1934. Disponível em: [[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm)]. Acesso em 11 maio 2018.
- \_\_\_\_\_. (1945). Decreto-Lei nº 7.586, de 28 de maio de 1945. Regula, em todo o país, o alistamento eleitoral e as eleições a que se refere o art. 4º da Lei Constitucional nº 9, de 28 de fevereiro de 1945. *CLBR*, Rio de Janeiro, 1945. Disponível em: [[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1937-1946/Del7586.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del7586.htm)]. Acesso em 9 maio 2018.
- \_\_\_\_\_. (1946). Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 19 set. 1946. Disponível em: [[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm)]. Acesso em 10 maio 2018.
- \_\_\_\_\_. (1965a) Lei nº 4.740, de 15 de julho de 1965. Lei orgânica dos partidos políticos. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 19 jun. 1965. Disponível em: [[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/1950-1969/L4740.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L4740.htm)]. Acesso em 11 maio 2018.
- \_\_\_\_\_. (1965b). Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965. Mantém a Constituição Federal de 1946, as Constituições Estaduais e respectivas Emendas, com alterações introduzidas pelo Poder Constituinte originário da Revolução de 31.03.1964, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27 out. 1965. Disponível em: [[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ait/ait-02-65.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-02-65.htm)]. Acesso em 11 maio 2018.
- \_\_\_\_\_. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: [[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)]. Acesso em 16 maio 2018.
- \_\_\_\_\_. (1995). Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os artigos 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9096.htm)]. Acesso em 18 maio 2018.
- \_\_\_\_\_. (2007). Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 22.610, de 25 de outubro de 2007. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: [<http://www.tse.jus.br/arquivos/tse-resolucao-22-610>]. Acesso em 18 maio 2018.

- \_\_\_\_\_. (2015). Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015. Altera as Leis nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral, para reduzir custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13165.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13165.htm)]. Acesso em 18 maio 2018.
- \_\_\_\_\_. (2017). Tribunal Superior Eleitoral. Requerimentos de criação de partidos políticos no TSE (1945 a 2017). Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: [<http://www.tre-pi.jus.br/arquivos/tse-historico-partidos-politicos>]. Acesso em 10 maio 2018.
- CARREIRÃO, Y. S.** (2006). Ideologia e partidos políticos: um estudo sobre ligações em Santa Catarina. *Opinião Pública*, vol. 12, n. 1, p. 136-163. Disponível em: [[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S0104-62762006000100006&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0104-62762006000100006&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt)]. Acesso em 4 jun. 2018.
- CZAJKA, R.** (2004). Redesenhando ideologias: cultura e política em tempos de golpe. *História: Questões & Debates*, n. 40, p. 37-57. Disponível em: [<http://revistas.ufpr.br/historia/article/view/2736>]. Acesso em 3 maio 2018.
- DEMOCRATAS.** (2011). *Princípios do Democratas*. Disponível em: [<http://www.dem.org.br/wp-content/uploads/2011/01/Principios-do-Democratas.pdf>]. Acesso em 20 jun. 2018.
- FRANCA, F. G.** (2017). A reforma política: entre a governança e o sistema eleitoral. *Estudos Eleitorais*, vol. 12, n. 1, p. 83-106.
- FRANCISCO, J. C.** (2010). Traços históricos dos partidos políticos: do surgimento até a segunda era da modernidade. *Estudos Eleitorais*, vol. 5, n. 1, p. 79-86. Disponível em: [<http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/1256>]. Acesso em 27 abr. 2018.
- LEAL, V. N.** (2012). *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras.
- MARTIN, J. L.** (2015). What is ideology? *Sociologia, Problemas e Práticas*, n. 77, p. 9-31. Disponível em: [<http://home.uchicago.edu/~jlmartin/Papers/What%20is%20Ideology.pdf>]. Acesso em 3 maio 2018.
- MEZZAROBÀ, O.; SOUZA, M. C.** (2015). Democracia e partidos políticos: nexos conceitual e sua manifestação na consolidação do Estado de partidos brasileiro. *História: Debates e Tendências*, vol. 15, n. 1, p. 140-164. Disponível em: [<http://www.upf.br/seer/index.php/rhdt/article/view/5282>]. Acesso em 3 maio 2018.
- MOISÉS, J. Á.** (2008). Cultura política, instituições e democracia: lições da experiência brasileira. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 23, n. 66, p. 11-43. Disponível em: [[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pi](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pi)

- d=S0102-69092008000100002&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt]. Acesso em 17 abr. 2018.
- OLIVEIRA, C.; TURGEON, M.** (2015). Ideologia e comportamento político no eleitorado brasileiro. *Opinião Pública*, vol. 21, n. 3, p. 574-600. Disponível em: [[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762015000300574&lng=pt&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762015000300574&lng=pt&tlng=pt)]. Acesso em 3 maio 2018.
- PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA.** (2018). *Partido da Social Democracia Brasileira*. Disponível em: [<http://www.psd.org.br/conheca/estatuto/>]. Acesso em 20 jun. 2018.
- PARTIDO SOCIAL DEMOCRÁTICO.** (2011). *Princípios e valores do Partido Social Democrático*. Disponível em: [<http://psd.org.br/principios-e-valores/>]. Acesso em 20 jun. 2018.
- PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO.** (2015). *Programa partidário do PSB*. Disponível em: [[http://www.psb40.org.br/cms/wp-content/uploads/2016/09/PROGRAMA\\_PSB.pdf](http://www.psb40.org.br/cms/wp-content/uploads/2016/09/PROGRAMA_PSB.pdf)]. Acesso em 20 jun. 2018.
- POLIGNU.** (2018). *Radar Parlamentar – Câmara dos Deputados*. São Paulo: Grupo de Estudos de Software Livre da Poli-USP. Disponível em: [<http://radarparlamentar.polignu.org/radar/cdep/#graficopca>]. Acesso em 20 jun. 2018.
- PROGRESSISTA.** (2018). *Programa partidário*. Disponível em: [[http://www.pp.org.br/2056/documentos/programapartidario\\_261600/default.asp](http://www.pp.org.br/2056/documentos/programapartidario_261600/default.asp)]. Acesso em 20 jun. 2018.
- REBELLO, M. M.** (2012). Ideologias partidárias no governo Lula: a percepção do eleitor. *Civitas: Revista de Ciências Sociais*, vol. 12, n. 2, p. 298-320. Disponível em: [<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/11930>]. Acesso em 3 maio 2018.
- REIS, M. R.** (2017). O sistema proporcional de lista aberta no Brasil e a corrupção. *Estudos Eleitorais*, vol. 12, n. 1, p. 135-156.
- RENNÓ, L.** (1998). Teoria da cultura política: vícios e virtudes. *BIB*, n. 45, p. 71-92. Disponível em: [<http://www.anpocs.com/index.php/edicoes-antiores/bib-45/486-teoria-da-cultura-politica-vicios-e-virtudes/file>]. Acesso em 17 jun. 2018.
- RIBEIRO, E. et al.** (2016). Sentimentos partidários e antipetismo: condicionantes e covariantes. *Opinião Pública*, vol. 22, n. 3, p. 603-637.
- SILVA, F. K. S.; MENDONÇA, T. L. G.** (2015). A descrença na instituição do partido político. *Estudos Eleitorais*, vol. 10, n. 1, p. 48-64. Disponível em: [<http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/367>]. Acesso em 17 jun. 2018.
- SOARES, A. O. et al.** (2016). O bipartidarismo no Brasil e a trajetória do MDB. *Revista Sinais*, vol. 1, n. 19, p. 7-29.



# Controle de constitucionalidade e proteção da Constituição nas obras de Hans Kelsen e Carl Schmitt

**Gustavo Afonso Sabóia Vieira, Carlos Antônio Vieira Fernandes Filho e Murillo Silva da Rosa**

## Resumo

O artigo compara os modelos de guarda da Constituição em Kelsen e Schmitt. A comparação segue este caminho: contextualização histórica das obras dos autores; análise de conceitos filosóficos em Schmitt e de Constituição em ambos os autores; análise da obra *O guardião da Constituição* juntamente com as objeções de Kelsen. Ao final, conclui-se que: (i) Schmitt chama de Constituição uma decisão política, e não uma norma jurídica de hierarquia superior às demais normas, como faz Kelsen; (ii) o guardião de Schmitt protege uma ordem política, enquanto o de Kelsen tem por tarefa proteger as normas jurídicas fundamentais do ordenamento; (iii) Carl Schmitt admitia, relativamente a uma norma contrária ao texto constitucional, apenas a revisão judicial,

---

## Sobre os autores

Gustavo Afonso Sabóia Vieira. Advogado graduado pelo Centro Universitário de Brasília; pós-graduado em Direito Administrativo e em Direito Constitucional. Analista Legislativo no Senado Federal, atualmente cedido para o Ministério da Infraestrutura, onde ocupa a Chefia da Assessoria Especial de Assuntos Institucionais e Internacionais. Publicou o artigo “Bases e dilemas institucionais do presidencialismo de coalizão”, na *Revista de Informação Legislativa do Senado Federal*. E-mail: gustavos@senado.leg.br

Carlos Antônio Vieira Fernandes Filho. Mestrando em Direito e Políticas Públicas no Centro Universitário de Brasília (Uniceub). Especialista em Direito Processual Civil, advogado e consultor jurídico. E-mail: carlosvieira@qvqr.adv.br

Murillo Silva da Rosa. Advogado atuante, cursou Direito na Universidade Paulista (Unip), de Brasília/DF. Especialista em Direito Civil e Processual Civil pelo Grupo Atame. Especialista em Direito Previdenciário Pela Universidade Candido Mendes. Possui experiência prática principalmente nos campos do Direito Civil, de Família, das Sucessões e do Consumidor. Foi sócio do escritório de advocacia Moreno e Rosa Advogados Associados, estabelecido na Capital Federal. Ocupou o cargo de diretor jurídico e escreveu artigos para a revista *O Anexo*. Lecionou Direito Constitucional e Administrativo pela MR Cursos e Eventos. Foi membro da Comissão de Assuntos Legislativos da Ordem dos Advogados do Brasil, Seção do Distrito Federal. Atualmente é advogado no escritório de advocacia Queiroga Vieira Queiroz e Ramos. E-mail: murillorosa@qvqr.adv.br

de caráter acessório, incidental, difuso, gerando mero precedente, enquanto Kelsen defendia a guarda da Constituição por uma Corte Constitucional exercendo um controle principal, concentrado, abstrato, com efeitos *ex nunc* e *erga omnes*.

**Palavras-chave:** direito constitucional; direito constitucional comparado; controle de constitucionalidade; Hans Kelsen; Carl Schmitt.

### Abstract

The article compares the models of constitutional review in Kelsen and Schmitt. The comparison is performed through the following steps: historical contextualization of the works of both authors; analysis of philosophical concepts on Schmitt and of Constitution in both authors; study of Schmitt's *Der Hüter der Verfassung* alongside with the objections made by Kelsen. The conclusions are: (i) what Schmitt refers to as Constitution is a political decision, rather than a juridical law of a higher hierarchy, as says Kelsen, (ii) thus, Schmitt's guardian protects a certain political order, while Kelsen's protects the foundational juridical norms; (iii) Carl Schmitt admitted, regarding a rule contrary to the constitutional text, only judicial review, of an ancillary, incidental, diffuse nature, setting a mere precedent, while Kelsen defended the guarding of the Constitution by a Constitutional Court exercising primary, concentrated, abstract control, with *ex nunc* and *erga omnes* effects.

**Keywords:** constitutional law; comparative constitutional law; constitutionality control; Hans Kelsen; Carl Schmitt.

Artigo recebido em 22 de março de 2019; aceito para publicação em 28 de março de 2019.

### Introdução

O debate a respeito das garantias da Constituição, tanto sobre quem deve exercê-las, como sobre o modo pelo qual deve buscá-las, segue relevante. O presente trabalho tem por objetivo estudar a temática do guardião da Constituição nas obras de Hans Kelsen e Carl Schmitt.

Muito embora a controvérsia entre Kelsen e Schmitt aparentemente tenha sido resolvida em favor daquele – isto é, a maior parte das democracias atuais possui uma Corte Constitucional que, em maior ou menor medida, funciona tal como preconizara o jurista de Viena –, remanescem sérias algumas das ponderações feitas por Carl Schmitt.

A título de exemplo, é possível citar a advertência feita por Schmitt de que, dado tal poder a juízes, poderia muito bem haver

uma *judicialização da política* – fenômeno hoje amplamente debatido e criticado nos mais diversos fóruns. Também merece especial atenção a advertência a respeito da interpretação de normas constitucionais preceptoras de direitos sociais, constantes, de forma inovadora (Auad, 2008, 339), da segunda parte do texto da Constituição Weimar, nas palavras do próprio jurista:

Ademais, como já dito, muitas vezes a segunda parte da Constituição (sobre a qual recaem muitas dúvidas e divergências de opinião) não contém na diversidade de suas explicações fundamentais e disposições particulares da norma constitucional nenhuma decisão baseada em acordo, mas apenas fórmulas ambíguas, por meio das quais a decisão deva ser protelada e deva se levar em conta variados pontos de vista, frequentemente, até mesmo contraditórios. [...] Quando aqui decide um tribunal, ele é manifestado como Constituinte em função altamente política. (Schmitt, 2007, 70)

É justamente a definição de normas de caráter ambíguo a que hoje se chama de ativismo judiciário, o qual, segundo comumente se defende, se dá mediante o uso da interpretação constitucional a fim de suprir lacunas e determinar o sentido e a concretude de certas normas (Barroso, 2013, 16).

Segue-se, portanto, que a controvérsia remanesce viva. Se não nos exatos termos de outrora, subsiste em torno dos limites do guardião da Constituição e do modo como este deve exercer seu múnus, discussões estas presentes nas obras de ambos os juristas. É imprescindível, portanto, a devida compreensão acerca da controvérsia àquela época, sobretudo a fim de ter um bom ponto de partida para as questões que hoje se colocam, em especial tendo em conta a experiência alemã.

A partir do contexto histórico e de teoria do Estado no início do século XX, serão estudados os conceitos de soberania e Estado de exceção em Carl Schmitt, bem como a crítica feita pelo autor ao positivismo de Kelsen, para, então, serem analisados os conceitos de Constituição em Hans Kelsen e Carl Schmitt.

Estabelecido brevemente o contexto teórico, será analisada a obra *O guardião da Constituição* (Schmitt, 2007) e a visão nela inserida de como deveria se dar a proteção da Constituição. Nesta oportunidade, serão estudadas as ponderações feitas diretamente por Hans

Kelsen à obra de Carl Schmitt, a fim de explicitar que a discordância entre ambos os autores a respeito do controle de constitucionalidade decorre de concepções distintas a respeito do que seria a Constituição. Ao final do tópico, será analisado de forma objetiva o controle de constitucionalidade em Hans Kelsen, conforme declinado pelo filósofo em seus escritos *Jurisdição constitucional* (2007) e *Quem deve ser o guardião da Constituição* (1931).

Ao final, serão apresentadas conclusões com a síntese das principais diferenças entre os modelos de proteção à Constituição propostos por Hans Kelsen e Carl Schmitt e, ainda, algumas ponderações acerca de afirmações feitas por autores nacionais a respeito da controvérsia.

## **Breve contextualização histórica e conceitos básicos**

### *Contexto histórico e teoria do Estado no início do século XX*

Ambas as obras a serem analisadas situam-se, historicamente, no entreguerras europeu. O acordo de paz obtido em 1919 com o Tratado de Versalhes, que marcou o fim da Primeira Guerra, foi extremamente severo com a Alemanha derrotada, a qual ficou responsável, exclusivamente, por todo o fardo da culpa da guerra, que o povo alemão não sentia de modo algum. Com efeito, há certo consenso entre os historiadores em afirmar que as causas da Primeira Guerra são no mínimo controversas, e reportam-se a uma série de eventos e fatores que não podem efetivamente ser atribuídos com exclusividade à Alemanha.

Esse cenário, aliado a uma crise econômica que foi de um período de hiperinflação, especialmente em 1923, à depressão econômica de 1929, criou um sentimento de injustiça nacional apto a pavimentar o caminho de políticos de extrema esquerda e extrema direita. Nesse contexto, o Partido Nacional-Socialista, mais agressivo que seus rivais socialistas, ganhou espaço principalmente entre a burguesia, cuja situação financeira deplorável a tornara vulnerável à propaganda contra as nações vitoriosas e seu capitalismo alegadamente dominado pelos judeus (Kelly, 2010, 459-60).

É ainda interessante notar que a democracia liberal, enquanto fator limitador do poder, não estava em xeque apenas na Alemanha. John Kelly (2010, 461) consigna:



A tirania nacional-socialista na Alemanha foi somente uma das muitas ditaduras europeias que surgiram depois de 1918, graças aos descontentamentos que a democracia parlamentar liberal mostrou-se incapaz de curar. Foi o Partido Fascista de Mussolini, o qual tomou o poder na Itália em 1921, que forneceu a inspiração e o modelo para Hitler na Alemanha; o apoio desses dois países facilitou a vitória do general Franco na Espanha, na Guerra Civil Espanhola, e o surgimento de um regime militar nesse país. Outros países, sob uma mera simulação democrática, eram de fato também ditaduras. Desse padrão somente escapavam o Reino Unido, a França, a Suíça, os Países Baixos, a Escandinávia e a Tchecoslováquia [...].

Por fim, neste contexto de terra arrasada do ponto de vista econômico e social, com uma radicalização política crescente, fomentadora de forte desconfiança em relação à política em si, e teorias sociais que relegavam o indivíduo a uma posição de menor importância, parece estar bem pavimentado o caminho para o surgimento não ainda do nazismo, mas de um sistema de governo que privilegiaria um grande líder nacional. Este teria legitimidade suficiente para representar o tecido social ou, nas palavras de Schmitt, ocupar a centralidade da vida política na Alemanha.

O sistema foi posteriormente alcunhado de semipresidencialismo, e sua gênese no contexto alemão é bem descrita neste parágrafo:

The juxtaposition of an elected president with a cabinet responsible to parliament is the hallmark of a semi-presidential system. This combination was placed in the German Weimar constitution on the advice of the eminent social scientists Hugo Preuss, Robert Redslob, and Max Weber. Weber mistrusted parties and believed that the “plebiscitary” selection of the president would force parties “to submit more or less unconditionally to leaders who held the confidence of the masses.” By this phrase, Weber is calling for an agent of the electorate to serve as a check on the electorate’s other agents, members of a parliament organized into multiple political parties. (Shugart, 2005, 7)

O sistema, portanto, privilegiava uma figura política em específico, a saber, o presidente, o qual, por ter legitimidade plebiscitária, funcionaria como contrapeso à política partidária. Isso ficará claro na obra de Schmitt, em contraponto à visão da teoria pura de Kelsen.

Posto que breves, tais considerações são necessárias a fim de contextualizar e circunscrever minimamente o período do embate travado entre Kelsen e Schmitt. Esse embate, segundo ficará claro, decorria muito mais de uma visão distinta de sociedade e Estado do que de uma controvérsia propriamente jurídica.

*Conceitos básicos em Carl Schmitt: soberania, Estado de exceção e crítica ao positivismo de Kelsen – onipotência e milagre*

A fim de melhor compreender o conceito de guardião da Constituição em Carl Schmitt, é necessário abordar, ainda que sucintamente, alguns conceitos básicos de seu pensamento. Estão elencados aqui o de soberania e o de Estado de exceção, umbilicalmente ligados, e a crítica do autor ao positivismo de Kelsen, isto porque tais ideias guardam estreita relação com o conceito de Constituição adotado por Schmitt.

“Soberano é quem decide sobre o Estado de exceção”. É com esta célebre frase que Schmitt inaugura sua *Teologia política* (2006, 7). O conceito de soberania em Schmitt tem como principal problema a vinculação do poder supremo fático e jurídico (Schmitt, 2006, 18), ou seja, a chave para definir quem é de fato o soberano vai além de identificar de onde emanam as normas que regem o dia a dia dos cidadãos; é, antes, questão de identificar quem tem a última palavra numa situação relevante para a qual não há uma regra específica no ordenamento.

O fascínio de Schmitt e, por consequência, a precisão com que posteriormente define o Estado de exceção podem ser resumidos no seguinte trecho: “O que é normal nada prova, a exceção comprova tudo; ela não somente confirma a regra, mas esta vive da exceção. Na exceção, a crosta da vida real transpõe a mecânica fixada na repetição” (Schmitt, 2006, 15).

Ao contrário do que induz o atual senso comum no meio jurídico, tal conceito não pode encontrar amparo em qualquer meio normativo. Com efeito, segundo Schmitt (2006, 12), o fato de algumas Constituições e leis o definirem – ou trazerem conceitos assemelhados, como Estado de Defesa ou Estado de Sítio – consiste apenas em uma tentativa de postergar a questão da soberania, mas nunca de resolvê-la.

Carl Schmitt assim define o Estado de exceção:

Sendo o estado de exceção algo diferente da anarquia e do caos, subsiste, em sentido jurídico, uma ordem, mesmo que não uma ordem jurídica. A existência do Estado mantém, aqui, uma supremacia indubitável sobre a validade da norma jurídica. A decisão liberta-se de qualquer vínculo normativo e torna-se absoluta em sentido real. Em estado de exceção, o Estado suspende o Direito por fazer jus à auto conservação, como se diz. (Schmitt, 2006, 13)

Estado de exceção seriam aquelas situações-limite em que se faz necessária uma tomada de decisão, para a qual a competência não está claramente definida no direito posto, mas o Estado segue existindo, juntamente com seu corpo material. Dessa maneira caberá ao soberano decidir e agir, justamente para evitar que o caos e a anarquia se instaurem, e tal decisão resulta desvinculada de qualquer ordem jurídica superior.

Schmitt, então, critica Kelsen afirmando que a visão deste, ao colocar a ordem jurídica como pressuposto da ordem estatal, cria uma verdadeira teologia política, em que o legislador onipotente e onisciente deveria estabelecer toda ordem. Nessa perspectiva, o Estado de exceção seria uma espécie de milagre, inexplicável e alheio à realidade política e jurídica (Schmitt, 2006, 35), e a questão da soberania resultaria irrelevante para o mundo jurídico (Schmitt, 2006, 21), quando na verdade, segundo Schmitt, é justamente neste que se pode verificar o verdadeiro soberano de uma determinada ordem e, portanto, seu verdadeiro alicerce político.

É necessário rememorar, desde já, que a empresa de Kelsen (1998, 1) era estabelecer uma teoria pura do direito, logo, alheia – ou isolada, ainda que por procedimentos metodológicos – a questões sociológicas e mesmo políticas<sup>1</sup>, enquanto a preocupação de Schmitt estava voltada para a teoria do Estado em sua dimensão política e sociológica, e em especial para o caso alemão sob a vigência da Constituição de Weimar.

Isto, como não poderia deixar de ser, terá suma importância nos modelos de controle de constitucionalidade defendidos por ambos os autores.

---

1. É bem verdade que Kelsen disputa com Schmitt a interpretação de diversos dispositivos da Constituição de Weimar, em especial dos arts. 19 e 48, mas o fato é que a estrutura defendida por Kelsen poderia – e isto era mesmo desejável – ser

## Definição e função da Constituição

Até este ponto foram feitas considerações acerca do momento histórico vivido pelo povo europeu, em especial pelo povo alemão, apontamentos a respeito de conceitos elementares na teoria de Carl Schmitt, que, contrastados com a visão positivista de Kelsen, revelam, sob o ponto de vista da teoria jurídica, que este estava mais preocupado em isolar e descrever o fenômeno jurídico e solucionar questões sistêmicas daí advindas, enquanto aquele tinha seu pensamento muito mais voltado para a realidade política e sociológica que determinava o Estado, em especial o alemão. Isto, por consequência, determinará o conceito e a função de uma Constituição na visão de cada autor, empreitada que é de suma importância para o presente trabalho, uma vez que, tendo por objetivo comparar sistemas de garantia e guarda da constituição em Kelsen e Schmitt, é necessário saber primeiro o que se está a guardar ou proteger.

Se, para Schmitt, o soberano era quem *decidia* sobre o Estado de exceção – e tal realidade se tornava um elemento de unidade de todo o sistema, de maneira que o Estado seria o criador do direito, e não o contrário –, é fácil notar que, para ele, a conceituação de Constituição estaria intimamente ligada à ideia de decisão.

Schmitt parte da distinção entre Constituição e lei constitucional para chegar a um *conceito positivo de Constituição*, em suas palavras:

The constitution in the positive sense originates from an *act of the constitution making power*. The act of establishing a constitution as such involves not separate sets of norms. Instead, it determines the entirety of the political unity in regard to its peculiar form of existence through a single decision. (Schmitt, 2008, 75)

Nesse sentido, as leis estabelecidas formalmente como Constituição (leis constitucionais) de um país só seriam válidas em razão de uma decisão política fundamental a respeito do tipo e da forma de uma unidade política, feita pelo titular do

---

transladada para diversos ordenamentos. Já Schmitt cuida em diversos momentos de diferenciar a Constituição de Weimar das demais, bem como o próprio povo alemão e sua estrutura social, com o claro objetivo de encontrar uma solução social e política para este problema.

poder constituinte, a qual, então, corresponderia efetivamente à *Constituição* de um Estado (Schmitt, 2008, 77).

Já Kelsen, assumindo seu princípio metodológico fundamental, a fim de isolar o fenômeno jurídico, parte de pressuposto inverso ao de Carl Schmitt: o Estado, para o jurista austríaco, é como a personificação de uma ordem jurídica nacional, e é dela indissociável (Kelsen, 2000, 261-3).

A Constituição, assim, é “o nível mais alto dentro do Direito Nacional”. Há, ainda, que se mencionar as duas acepções da Constituição, a formal e a material. A primeira corresponde a todas as normas que tramitam por um procedimento legislativo mais dificultoso do que o das leis ordinárias e passam, após promulgadas, a integrar um documento solene. Já a segunda acepção reporta-se às “normas que regulam a criação de normas gerais e – no Direito moderno – normas que determinam os órgãos e o processo de legislação” (Kelsen, 2000, 182-3).

Em que pese sua concepção positivista e o próprio procedimento metodológico, Kelsen (2007, 240) não deixava de enxergar a função política de uma Constituição, consubstanciada em “estabelecer limites jurídicos ao exercício do poder”.

Fica claro, então, que Schmitt chama de Constituição uma decisão política, e não uma norma jurídica de hierarquia superior às demais normas, como faz Kelsen. Também é patente que, para Schmitt, o direito estava sujeito ao Estado, podendo até mesmo ser por ele suspenso, a fim de evitar o caos e a anarquia. Já para Kelsen, o Estado confundia-se com a própria ordem jurídica a que pertencia, sendo função da Constituição estabelecer limites ao exercício de seu poder.

Portanto, o guardião de Carl Schmitt, em verdade, protegerá determinada ordem política, enquanto o de Kelsen terá por tarefa proteger as normas jurídicas fundamentais de um determinado ordenamento. Tal compreensão é a diferença essencial entre os modelos de controle de constitucionalidade de Kelsen e Schmitt.

## **Guardião da Constituição e controle de constitucionalidade**

Estabelecidas as diferenças fundamentais entre as concepções de Kelsen e Schmitt a respeito do conceito de Estado e de Constituição, serão analisados no presente tópico alguns traços distintivos de ambos os modelos de controle de constitucionalidade.

A senda trilhada neste tópico será a do guardião da Constituição, de Carl Schmitt, acrescida de contrapontos e objeções encontrados no escrito *Quem deve ser o guardião da Constituição*, de Hans Kelsen (1931). Para tanto, primeiramente serão analisadas as motivações de cada autor para buscar um guardião da Constituição, após o que, assumidas as diferenças conceituais, será estudada a possibilidade de o Poder Judiciário atuar como guardião da Constituição. Por fim, será analisada a proposta de Carl Schmitt no sentido de que o presidente do Reich deveria ser o guardião da Constituição de Weimar.

### *A busca por um guardião da Constituição*

Tomadas as premissas anotadas, é interessante notar que ambos os autores, malgrado suas divergências fundamentais, apontam para a necessidade de um guardião da Constituição.

“O clamor por um guardião e defensor da Constituição é, na maioria das vezes, um sinal de delicadas condições constitucionais” (Schmitt, 2007, 1). Assim inicia Carl Schmitt seu trabalho em defesa do guardião da Constituição de Weimar.

De pronto, já assoma a preocupação de Schmitt com aquelas situações-limite que a ordem posta parece não ser suficiente para contornar, a saber, as “delicadas condições constitucionais”. Por outro lado, consideradas as condições do Estado alemão no período entreguerras, em nada surpreende que as formulações teóricas então elaboradas tivessem o anseio de encontrar elementos, sobretudo políticos e sociais, que dessem alguma estabilidade à sociedade alemã, haja vista que, segundo o próprio autor, o exclusivo estabelecimento de um controle judicial de constitucionalidade em pouco ajudava quando o caos e a anarquia eram ameaças reais (Schmitt, 2007, 15; 52-3).

Já Hans Kelsen defende, em sentido diverso, que:

A busca político-jurídica por garantias da Constituição, ou seja, por instituições através das quais seja controlada a constitucionalidade do comportamento de certos órgãos de Estado que lhe são diretamente subordinados, como o parlamento ou o governo, corresponde ao princípio, específico do Estado de direito, isto é, ao princípio da legalidade máxima da função estatal. (Kelsen, 2007, 239)

O princípio da máxima legalidade estatal implica que toda a ordem estatal e, por consequência, toda a sua ação deve estar pautada na lei, e mais: que esta deve ter sido produzida de acordo com a lei maior, a saber, a norma constitucional.

Para Kelsen, portanto, guardar a Constituição era garantir a própria legalidade e o império da lei, tudo isto a fim de garantir que a Constituição cumpra a sua finalidade política: estabelecer limites jurídicos ao exercício do poder estatal. Por sua vez, Carl Schmitt sustentava que o guardião da Constituição seria um sujeito capaz de solucionar “delicadas condições constitucionais” – estas de cunho muito mais social e político –, logo, um sujeito cuja ação seria tanto legítima quanto enérgica, como garantia última da ordem social.

### *Os tribunais como guardiães da Constituição*

O problema que Schmitt buscava resolver era de dimensão social e política, aplicado à República de Weimar, enquanto o de Kelsen tinha natureza muito mais teórico-jurídica, encaixado em categorias de sua teoria jurídica. Nesse sentido, o primeiro afirma que os tribunais podem ser guardiães apenas “de uma parte da Constituição, ou seja, daquela que diz respeito a sua própria base e posição, das determinações sobre a independência da justiça” (Schmitt, 2007, 26). Enquanto isso Hans Kelsen, como se verá em maior detalhe mais adiante, defendia que a garantia da Constituição deveria ser feita por um órgão especial de jurisdição constitucional, composto eminentemente por “juristas de carreira” e afastado, tanto quanto possível, de qualquer influência jurídica (Kelsen, 2007, 154).

E mais, um controle judicial de constitucionalidade de leis feito por um tribunal no contexto alemão, enquanto ordenamento jurídico romano-germânico, para Schmitt teria apenas uma importância modesta (Schmitt, 2007, 23). Isto porque, inexistindo no ordenamento o princípio do *stare decisis* – vigente, por exemplo, no direito norte-americano –, as decisões de uma Corte Constitucional em ordenamento que não se reja pelo *common law* seriam meros precedentes, sem qualquer força vinculante para os demais tribunais, inservíveis, portanto, à garantia da efetividade da Constituição.

Restaria, segundo Carl Schmitt (2007, 23-4), aos tribunais um controle de constitucionalidade defensivo de suas prerrogativas, e eventual exame de adequação de normas infraconstitucionais às

normas constitucionais deveria ocorrer somente em hipóteses muito específicas. Nesse sentido, o autor propõe um insólito método: avaliar se as determinações colidentes teriam uma *identidade*. Em termos práticos, isto quer dizer que apenas aquelas leis que fossem literalmente contrárias a disposições constitucionais poderiam ser objeto de eventual exame judicial – o qual, diga-se, jamais chegaria a declarar sua inconstitucionalidade, mas somente a deixaria “fora de aplicação”, já que, segundo entendia Schmitt (2007, 65), não haveria como afirmar uma hierarquia entre a lei constitucional, de natureza eminentemente política, e as leis ordinárias, de estruturação e normatividade jurídica.

A razão de ser de tal método, para Schmitt (2007, 67), reside no fato de que, demandando a norma constitucional qualquer nível de interpretação (entendida como atribuição de um significado concreto a um termo vago ou solução de uma dúvida semântica), a decisão que de tal caso advier seria, para o jurista alemão, uma decisão política, na medida em que consistiria, na verdade, em uma interpretação autêntica da Constituição, a qual só poderia ser feita de forma legítima pelo legislador, e não por um juiz. De igual modo, caso o procedimento fizesse referência somente ao conteúdo das leis (controle abstrato de constitucionalidade), Schmitt afirma que os juízes também estariam deixando de exercer sua função jurisdicional – a de estabelecer se um fato se subsume a uma norma –, a fim de atuarem, de forma imprópria, como pareceristas.

Diante de tais argumentos, Kelsen (2007, 250-1) afirma que a distinção entre uma decisão oriunda do parlamento – política – e a decisão oriunda de um juiz ou tribunal não é qualitativa, e sim quantitativa. É dizer: não há diferença entre a natureza de ambas as decisões; a divergência reside apenas na amplitude de uma e de outra, já que, em última análise, tanto a lei quanto a decisão judicial têm um objetivo em comum, a saber, solucionar um conflito de interesses. Nesse sentido, segundo Kelsen, os conflitos de interesse de uma sociedade são regulados de forma ampla e objetiva na lei, ocorrendo a individualização e concretização de sua solução pela sentença, a qual faz lei entre as partes.

Ademais, Kelsen (2007, 258) afirma que a distinção tal como estabelecida por Carl Schmitt é conseqüência da compreensão, já superada àquela época, da jurisdição como automatismo jurídico: as decisões judiciais já encontram-se prontas nas normas; basta ao



juiz apenas descobrir seu conteúdo. Kelsen assevera que não existe uma única decisão judicial na qual não se atribua, por meios interpretativos, um significado a uma norma. Portanto, ao aceitar a premissa de Carl Schmitt, para o jurista austríaco, todas as decisões judiciais seriam políticas, e não jurídicas – o que deixa ainda mais claro o fato de não haver distinção qualitativa entre decisões políticas e judiciais.

Concretamente, em relação à Constituição de Weimar, há a interpretação de seu art. 19, o qual dispunha que o Tribunal de Justiça do Estado do Reich decidiria disputas constitucionais dentro de um *Land* – quando não houvesse tribunal competente para tanto –, bem como disputas de natureza de direito público entre um *Land* e outro ou entre um *Land* e o Reich – sempre que outra Corte não possuir jurisdição.

Kelsen (2007, 245) enxergava em tal dispositivo a previsão de uma Corte Constitucional, destinada a garantir e proteger a Constituição de Weimar. Já Carl Schmitt (2007, 81) esclarece que o referido dispositivo encontrava-se sistematicamente ligado somente à organização federal do Reich alemão, na seção “O Reich e os *Lands*”, e seu conteúdo estava voltado para questões federativas, e mesmo quando tratava de divergências constitucionais dentro de um *Land*, estas seriam historicamente as disputas entre poderes estatais dentro de um mesmo *Land*.

De fato, ao não extrair da Constituição de Weimar nenhum significado mais concreto do termo divergência constitucional, mencionado em seu art. 19, ou do conteúdo, não parece haver como enxergar no referido dispositivo a instituição de um tribunal constitucional nos moldes do que já existia na Áustria, haja vista, no caso de Weimar, não ser possível identificar qualquer dispositivo que atribuísse ao Tribunal do Estado a competência geral para guardar e interpretar a Constituição. O que se vê é muito mais uma instância decisória de conflitos federativos ou de questões específicas relativas a competências ou disputas entre órgãos ou poderes.

Schmitt aborda ainda a possibilidade de tratar a Constituição de um Estado como um contrato celebrado entre diferentes segmentos sociais (monarca e burguesia, classes sociais, entes federativos etc.) (2007, 88). Posto que ele mesmo reconhecesse que essa interpretação era corrente à época (2007, 93-4), em sua opinião, entender a Constituição de Weimar como um contrato feria o espírito da

própria Constituição (2007, 91), isto porque, segundo defendia, a Carta de Weimar seria “uma decisão política do povo alemão em sua homogeneidade como detentor do poder legislativo constitucional” (2007, 101-2), e não um contrato ou acordo constitucional celebrado por alguns segmentos sociais, embora reconhecesse a existência e a importância destes para o Estado alemão.

Finalmente, apenas para registro, Carl Schmitt ainda aborda a jurisdição penal no caso de delitos políticos contra o Estado e a Constituição como uma das hipóteses em que se pode falar também de guarda da Constituição.

Conclui-se, portanto, que, segundo Carl Schmitt, no âmbito da Constituição de Weimar o Tribunal do Estado não seria uma Corte Constitucional nos moldes defendidos por Hans Kelsen. Assim, o exame judicial de uma norma contrária à Constituição, no âmbito do Poder Judiciário alemão, seria somente acessório – ocorreria apenas de forma ocasional, já que inexistiria um órgão especial para tal atividade – incidental, difuso e geraria um mero precedente, e o que disto passasse seria uma atribuição indevida de competências legislativas ao Poder Judiciário.

### *Quem deve ser o guardião da Constituição?*

O pensamento de Schmitt, em grande medida, está orientado por uma crítica ao pensamento liberal. Segundo o jurista (2007, 109), este pensamento, calcado na dualidade entre Estado e sociedade, estava superado na Constituição de Weimar. Nesse sentido, as monarquias constitucionais, em que o rei convivia com o parlamento, nada mais seriam do que representações de tal dualismo, em que o órgão legislativo representava a sociedade, a qual se defrontava com o Estado.

Schmitt entende que o estado liberal *neutro* – mínimo – do século XIX estaria àquela época esgotado. O Estado, voltado para o bem-estar social, previdência, cultura, dirigismo econômico etc., não poderia aceitar a existência de mais nenhuma esfera na qual não pudesse intervir para atingir seus fins, sobretudo considerada a segunda parte da Constituição de Weimar (art. 109 e ss.), em que se encontram diversos direitos sociais e disposições que colocam o Estado no papel de regulador da vida social (Schmitt, 2007, 116).

Ademais, se antes havia uma contraposição entre um órgão democrático (parlamento) e um órgão estatal (rei), sendo agora o

chefe do Poder Executivo eleito pelo povo, a sociedade não teria mais a que se opor.

É pela soma das duas realidades descritas que o eminente jurista conclui que o Estado havia evoluído do caráter absolutista, em que o Estado se sobrepunha à sociedade, ao liberal, em que a sociedade se contrapunha ao Estado, e, por fim, ao Estado total, em que haveria identidade entre Estado e sociedade (Schmitt, 2007, 116).

É importante notar, ainda, a desconfiança com que Schmitt enxergava o parlamento, o qual, permeado por interesses classistas, poderia muito bem obstruir, segundo entendia o jurista, a consecução dos fins e a própria estabilidade do Estado alemão, demandantes, segundo entendia, de um dirigismo econômico inviável à essência pluralística do parlamento (Schmitt, 2007, 133-4). Este dirigismo ele tenta diferenciar, aparentemente sem muito sucesso, daquele existente nos estados socialistas de economia planificada.<sup>2</sup>

Kelsen, de outro modo, assevera que o Estado total de Carl Schmitt nada mais é do que o reaparecimento do Estado absoluto, apenas com nome distinto. Isto porque, segundo o jurista austríaco, o Estado policial do século XVIII já se colocava em posição de superioridade em relação aos indivíduos, e tinha, em tese, a capacidade de gerir e regular todas as esferas de sua vida. Assim, para Kelsen havia uma evidente contradição no pensamento de Schmitt, uma vez que um Estado não poderia ser ao mesmo tempo total e pluralista, já que aquele atributo exigia um elevado grau de planejamento que este impedia. Por fim, não haveria como supor que um Estado cuja Constituição garantisse a propriedade privada (art. 153 da Constituição de Weimar) tivesse aderido à fusão entre sociedade e Estado, isto porque a iniciativa privada e a propriedade privada situam-se, logicamente, fora do Estado, numa posição que não pode ser outra que não a da sociedade (Kelsen, 2007, 268-70).

De todo modo, é no bojo do conceito de Estado total que Schmitt se volta para o art. 48 da Constituição de Weimar, o qual estabelecia, de maneira relativamente ampla, que o presidente do Reich poderia

---

2. Há mesmo uma curiosa afirmação de Kelsen em que aparecem unidos o Estado total e o socialismo de Estado, comumente colocados em extremos opostos no debate político muitas vezes caricaturado: “Nesse sentido – de um regime de coerção que absorve completamente a sociedade – apenas o Estado socialista pode ser um ‘Estado total’” (Kelsen, 2007, 270).

tomar as medidas necessárias sempre que a ordem e a segurança estivessem em risco. Schmitt vê aí uma espécie de Estado de exceção, no qual o sujeito autorizado a agir é justamente o presidente do Reich. A partir daí, segundo o filósofo, é possível construir a interpretação de que tal figura seria o soberano na Constituição de Weimar e, por consequência, seu guardião. Já aí Schmitt (2007, 168) começa a sustentar a centralidade da figura do presidente do Reich na ordem constitucional alemã, já que seria ele quem teria as verdadeiras condições de agir em um Estado de exceção.

Schmitt (2007, 173) segue seu raciocínio para sustentar que o Estado de exceção a que se referia não se tratava somente de instabilidade de índole bélica ou policial, mas também de situações de emergência econômica ou financeira, de modo que, em tais hipóteses, estaria o presidente do Reich autorizado a editar decretos com força de lei, em uma espécie de substituição ao parlamento do Reich.

A fim de fundamentar suas conclusões, Schmitt (2007, 207) evoca a teoria do Poder Neutro, de Benjamin Constant. Em suma, sustenta o jurista que o presidente do Reich, dada a sua legitimidade plebiscitária muito superior à de qualquer membro do parlamento, estaria posto pela Constituição de Weimar em uma verdadeira condição de mediador e sustentáculo dos conflitos sociais, em uma posição equidistante dos demais atores do processo político e social.

Nessa perspectiva, Schmitt aborda diversas características institucionais que o presidente do Reich teria e que denotariam sua posição de centralidade na ordem constitucional alemã. Entre essas características estão: o fato de o presidente ser um elemento estático e permanente da ordem constitucional, sendo difícil removê-lo de sua posição; o caráter de órgão político neutro com relação direta com o todo estatal, por ser eleito em pleito nacional; o fato de o presidente ser um guardião juramentado da Constituição, eleito pela totalidade do povo, como já mencionado, e com poderes de “apelo ao povo” (arts. 42 e 73 da Constituição de Weimar) permitia que ele convocasse referendo, o que também envolvia o poder para dissolver o parlamento (art. 43); servindo de contrapeso ao pluralismo político, como já mencionado, na interpretação de Schmitt, o presidente poderia, em determinadas condições, governar e legislar sem o parlamento.

Por fim, há uma última característica que, parece, sintetiza todas as demais. As teorias sociológicas de cunho coletivista da época,

as quais, de uma maneira ou de outra, colocavam o indivíduo em segundo plano – quer para sustentar que coletividades tivessem uma personalidade independente, quer para defender um todo social e político (Vatter, 2014, 2) –, possibilitaram a construção da ideia de que o presidente do Reich uniria diretamente a vontade política do povo alemão, justamente porque eleito pela “totalidade do povo alemão”. Tal figura teria, então, o dever de servir como contrapeso às facções políticas do parlamento e realizar a unidade do povo alemão, dado o pressuposto deste “como unidade capaz de ação direta” (Schmitt, 2007, 234). Tal aptidão – ou ficção – de representar a totalidade o diferenciaria, para Schmitt, de todas as demais instituições do Reich, razão pela qual, como explanado, defende que este seria o guardião da Constituição alemã.

Kelsen (2007, 240) inicia sua crítica observando que a teoria do Poder Neutro, evocada por Schmitt, nada mais era do que uma construção do século XIX que se destinava a “compensar a perda de poder que o chefe de Estado havia experimentado na passagem da monarquia absoluta para a constitucional”. De igual modo, consideradas as amplas competências dadas pela Constituição ao presidente do Reich e o fato de a função política de uma Constituição ser justamente estabelecer limites a tal poder, Kelsen aponta a impossibilidade de quem exerce poderes constitucionais controlar o exercício desses mesmos poderes.

À concepção de Schmitt de que o presidente do Reich representaria a unidade do povo alemão, Kelsen (2007, 281-2) responde enfaticamente que o jurista alemão teria criado uma verdadeira ficção, pressupondo que: “o povo que forma o Estado é um coletivo unitário homogêneo e possui também um interesse coletivo unitário que se expressa numa vontade coletiva unitária”. A vontade do povo alemão, então, não seria representada pelo parlamento, como deveria, mas sim pelo Poder Executivo, a cujas funções próprias somaria as do parlamento.

Em relação propriamente à Constituição de Weimar, Kelsen afirma que Schmitt dá ao art. 48 uma desarrazoada interpretação extensiva, na qual a função do parlamento, enquanto instituição pluralista, seria gerar um constante Estado de exceção econômico justificador do exercício das competências legislativas e executivas exorbitantes constantes do referido dispositivo (Kelsen, 2007, 295-6). Quanto à objeção de que no modelo defendido por Kelsen

haveria um Estado judiciário, em que os juízes substituiriam o parlamento, o jurista austríaco responde com sua hoje consagrada concepção de que o tribunal constitucional atuaria como um legislador negativo; é dizer: sua tarefa seria tão somente impedir que leis aprovadas por um processo menos dificultoso que o das emendas constitucionais passassem a alterar a norma fundamental, quer por vícios em sua tramitação, quer por invadir ou contrariar o conteúdo de normas constitucionais. Desta maneira, jamais caberia ao referido órgão determinar os rumos da política ou decidir sobre questões de tal natureza (Kelsen, 2007, 263).

Nesse sentido, Kelsen (2007, 149), tendo em mente a Constituição como a norma fundamental de um ordenamento jurídico cuja finalidade política é coibir o abuso do poder político, afirma que o guardião da Constituição tem por função exercer o controle de constitucionalidade das leis, isto é, anular atos contrários à Constituição. Não que o guardião da Constituição fosse uma espécie de soberano, já que a soberania pertenceria, no máximo, à ordem estatal como um todo, e não a uma instituição. O que estaria em jogo, segundo ensina Kelsen (2007, 150-1), é a própria garantia da efetividade da Constituição, uma vez que esta regula o processo legislativo como as leis regulam a jurisdição; sendo assim, tanto estaria está sujeita às leis quanto a produção legislativa estaria sujeita à Constituição.

Tal competência assistiria a um órgão independente do Poder Executivo e do parlamento, cujos membros seriam nomeados em conjunto por ambas as instituições. Sob a fiscalização de tal órgão estariam as leis, os decretos com força de lei previstos na Constituição, bem como os tratados internacionais. Em verdade, todos os atos que retiram seu fundamento de validade diretamente da Constituição estariam sujeitos ao controle (Kelsen, 2007, 154-5), tendo justamente esta como parâmetro. As decisões da Corte Constitucional teriam efeitos *erga omnes*, porque implicariam na anulação da lei, e eficácia *ex nunc*, via de regra (Kelsen, 2007, 164; 171).

Kelsen não negava a possibilidade de uma revisão judicial – ou o que hoje se pode chamar de controle de constitucionalidade difuso – tal como descrita por Schmitt, mas o sistema que propõe entrega a guarda e a interpretação da Constituição a uma Corte Constitucional. Esta, em suma, exercerá um controle de constitucionalidade: principal, por ser o próprio objeto da ação;

concentrado, porque, da maneira como é feito, o é apenas pela Corte Constitucional; abstrato, porque refere-se a leis em tese; e com os já mencionados efeitos *ex nunc* e *erga omnes*.

## Conclusão

Carl Schmitt chama de Constituição uma decisão política, e não uma norma jurídica de hierarquia superior às demais normas, como faz Kelsen. É patente que, para Schmitt, o direito estava sujeito ao Estado, podendo até mesmo ser por ele suspenso, a fim de evitar o caos e a anarquia, enquanto para Kelsen o Estado confundia-se com a própria ordem jurídica a que pertencia, sendo a própria função da Constituição estabelecer limites ao exercício de seu poder.

Portanto, o guardião de Carl Schmitt, em verdade, protegerá determinada ordem política, enquanto o de Kelsen terá por tarefa proteger as normas jurídicas fundamentais de um determinado ordenamento. Tal compreensão, como consignado, é a diferença essencial entre os modelos de controle de constitucionalidade de Kelsen e Schmitt.

Para Kelsen, portanto, guardar a Constituição era garantir a própria legalidade e o império da lei, a fim de garantir que a Constituição cumpra a sua finalidade política: estabelecer limites jurídicos ao exercício do poder estatal. Por sua vez, Carl Schmitt sustentava que o guardião da Constituição seria um sujeito capaz de solucionar “delicadas condições constitucionais” – estas de cunho muito mais social e político –, logo, um sujeito cuja ação seria tanto legítima quanto enérgica, como garantia última da ordem social.

O problema que Schmitt buscava resolver era de dimensão social e política, aplicado à República de Weimar, enquanto o de Kelsen tinha natureza muito mais teórico-jurídica, encaixado em categorias de sua teoria jurídica. Nesse sentido, o primeiro afirma que os tribunais podem ser guardiães apenas “de uma parte da Constituição, ou seja, daquela que diz respeito a sua própria base e posição, das determinações sobre a independência da justiça” (Schmitt, 2007, 26). Enquanto isso, Hans Kelsen defendia que a garantia da Constituição deveria ser feita por um órgão especial de jurisdição constitucional, composto eminentemente por “juristas de carreira” e afastado, tanto quanto possível, de qualquer influência jurídica (Kelsen, 2007, 154).

Segundo Carl Schmitt, no âmbito da Constituição de Weimar o Tribunal do Estado não seria uma Corte Constitucional nos moldes defendidos por Hans Kelsen. Assim, o exame (ou revisão) judicial de uma norma contrária à Constituição, no âmbito do Poder Judiciário alemão, seria somente acessório – ocorreria apenas de forma ocasional, já que inexistiria um órgão especial para tal atividade – incidental, difuso e geraria um mero precedente, e o que disto passasse seria uma atribuição indevida de competências legislativas ao Poder Judiciário.

Kelsen, a seu turno, não negava a possibilidade de uma revisão judicial – ou o que hoje se pode chamar de controle de constitucionalidade difuso – tal como descrito por Schmitt, mas o sistema que propõe entrega a guarda e a interpretação da Constituição a uma Corte Constitucional, o qual, em suma, exercerá um controle de constitucionalidade: principal, por ser o próprio objeto da ação; concentrado, porque, da maneira como é feito, o é apenas pela Corte Constitucional; abstrato, porque refere-se a leis em tese; e com efeitos *ex nunc* e *erga omnes*.

O guardião da Constituição de que trata Schmitt, é fácil notar, era o executor último e o sustentáculo de uma determinada ordem política, muito mais do que o intérprete legítimo da norma fundamental, tal como defende Kelsen. Para este, o guardião da Constituição seria uma instituição destinada a impedir que normas infraconstitucionais revogassem, pela contradição, uma norma hierarquicamente superior – isto, é verdade, com uma finalidade política, a saber, a limitação do poder estatal; finalidade esta bem distinta daquela preconizada por Schmitt, segundo o qual o Estado poderia mesmo suspender o direito, a fim de garantir sua subsistência. De todo modo, a divergência a respeito de quem deve ser o guardião da Constituição decorre, em última análise, do conceito de Constituição de cada jurista e da finalidade a que tal conceito se prestaria.

A questão a respeito do guardião da Constituição segue ensinando debates. Muito embora, como já registrado, a controvérsia entre Kelsen e Schmitt aparentemente tenha sido resolvida em favor daquele – isto é, a maior parte das democracias atuais possui uma Corte de Constitucional que, em maior ou menor medida, funciona tal como preconizara do jurista de Viena –, remanescem sérias algumas das ponderações feitas por Carl Schmitt. Entre elas está a advertência de que, dado tal poder a juízes, poderia muito bem



haver uma judicialização da política – fenômeno hoje amplamente debatido e criticado nos mais diversos fóruns –, ou, tal qual exposto na introdução, a crítica de que a decisão a respeito de normas de conteúdo abstrato e vago poderia levar a um Estado judicial, em que o Poder Judiciário seria o garantidor da ordem política, assumindo funções do Executivo e do Legislativo, ao que hoje muitos chamam de ativismo judicial.

A controvérsia remanesce viva. Se não nos exatos termos de outrora, subsiste em torno dos limites do guardião da Constituição e do modo como este deve exercer seu múnus, discussões estas presentes nas obras de ambos os juristas. É imprescindível, portanto, a devida compreensão acerca da controvérsia àquela época, sobretudo a fim de ter um bom ponto de partida para as questões que hoje se colocam, em especial tendo em conta a experiência alemã.

É curioso notar que ainda haja quem, com ares de novidade, afirme estar superado o debate entre os juristas, do ponto de vista teórico, e sentencie: todos os cidadãos são guardiães da Constituição (BAHIA, 2004, 101-2).

Primeiramente, trata-se de mera retórica, pelo menos quanto ao sentido de *guardião* usado tanto por Kelsen como por Schmitt. Embora distintos, os conceitos adotados pelos autores não permitem tal assertiva, uma vez que, se todos são igualmente guardiães, segue-se que ninguém o é, porque obviamente não haverá ninguém – órgão, pessoa ou entidade – com mais direitos ou prerrogativas que outro para determinar o que é constitucional e o que não é. Dito de outro modo, em tal hipótese, tanto o violador quanto o sujeito supostamente garantidor da Constituição são seus guardiães, de modo que um não pode obrigar o outro a respeitá-la.

Prova disto é que, mesmo tal afirmativa sendo aceita como correta, não se pode conceber um Estado democrático de direito que prescindia de um guardião da Constituição, o que hoje, na imensa maioria dos países, refere-se a um órgão especializado cuja função precípua é interpretar a Constituição e exercer o controle de constitucionalidade.

Não fosse isto suficiente, tal objeção já foi em boa medida atacada pelo próprio Carl Schmitt (2007, 32), quando afirma que os tribunais teriam o direito, como qualquer pessoa, de se recusar a aplicar uma norma inconstitucional e justamente por isso é que não seriam guardiães da Constituição, mas apenas exerceriam uma

prerrogativa deferida a qualquer pessoa. Não se pode, portanto, confundir um direito de desobediência calcado na Constituição – ou, de outro modo, interpretá-la e, entendendo subjetivamente que a norma não lhe está de acordo, fazer ou deixar de fazer algo – com a atribuição específica de guardar a Constituição (entendida esta quer em seu sentido político, quer em sua acepção normativa), o que implica a competência de determinar a outrem que deixe de fazer algo em desacordo com a Constituição.

Logo, a questão do guardião da Constituição segue posta, e com vários aspectos ainda em discussão. Este trabalho, ao abordar e comparar as obras dos dois pensadores em uma breve contextualização, buscou contribuir para o debate acerca de tal questão.

## Referências

- AUAD, Denise. (2008). Os direitos sociais na Constituição de Weimar como paradigma do modelo de proteção social da atual Constituição Federal brasileira. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, vol. 103, p. 337-355.
- BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco. (2004). Controle concentrado de constitucionalidade: o guardião da Constituição no embate entre Hans Kelsen e Carl Schmitt. *Revista de Informação Legislativa*, vol. 41, n. 164, Brasília, DF.
- BARROSO, Luís Roberto. (2013). *O constitucionalismo democrático no Brasil: crônica de um sucesso imprevisto*. Disponível em: [<http://www.luisrobertobarroso.com.br/wp-content/uploads/2013/05/O-constitucionalismo-democratico-no-Brasil.pdf>]. Acesso em 2 fev. 2019.
- KELLY, John M. (2010). *Uma breve história da teoria do direito ocidental*. Tradução de Marylene Pinto Michael. São Paulo: Martins Fontes.
- KELSEN, Hans. (1931). *Quem deve ser o guardião da Constituição?* Tradução de Alexandre Krug. São Paulo: Martins Fontes.
- KELSEN, Hans. (1998). *Teoria pura do direito*. Tradução de João Baptista Machado. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes.
- KELSEN, Hans. (2000). *Teoria geral do direito e do Estado*. Tradução de Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes.
- KELSEN, Hans. (2007). *Jurisdição constitucional*. Tradução de Alexandre Krug. São Paulo: Martins Fontes.
- SCHMITT, Carl. (2006). *Teologia política*. Tradução de Elisete Antoniuk. Belo Horizonte: Del Rey Internacional.
- SCHMITT, Carl. (2007). *O guardião da Constituição*. Tradução de Geraldo de Carvalho. Belo Horizonte: Del Rey Internacional.

- SCHMITT**, Carl. (2008). *Constitutional theory*. Tradução de Jeffrey Seitzer. Durham; Londres: Duke University Press.
- SHUGART**, Matthew Soberg. (2005). *Semi-presidential systems: dual executive and mixed authority patterns*. San Diego: Graduate School of International Relations and Pacific Studies; University of California Review.
- VATTER**, Miguel. (2014). The political theology of Carl Schmitt. *Oxford Handbooks Online*. Disponível em [[http://www.academia.edu/10171620/The\\_Political\\_Theology\\_of\\_Carl\\_Schmitt](http://www.academia.edu/10171620/The_Political_Theology_of_Carl_Schmitt)]. Acesso em 2 fev. 2019.



# Os movimentos sociais juvenis: o que se passa na América Latina?

**Márcia da Silva e Lara Pires Weissböck**

## Resumo

Este artigo tem como objetivo analisar alguns movimentos sociais ocorridos em países da América Latina, em especial aqueles que tiveram participação efetiva dos jovens e de suas territorialidades políticas, bem como identificar e averiguar os denominados espaços de mobilização e participação dos mesmos a partir de 2013. O recorte temporal justifica-se, uma vez que os estudos realizados até o momento indicaram que estes movimentos compõem um fenômeno com qualidades diferenciadas, que se intensificaram nos últimos anos tanto no Brasil e na América Latina quanto em países da Europa e outros. As discussões realizadas têm como pano de fundo reflexões sobre o conceito de território e das relações de poder nele imbuídas, conformando territorialidades; e sobre mobilização e participação política. Neste sentido, os resultados expostos partem da identificação que os grupos sociais estabelecem com seus espaços vividos (de mobilização e de participação), sendo eles dos mais distintos níveis escalares, como a família, escola, bairro, igreja, no Brasil e entre outros países.

**Palavras-chave:** movimentos juvenis; mobilização e participação; América Latina.

## Abstract

This article aims to analyze some social movements that occurred in Latin American countries, especially those that had an effective participation of the young people and their political territorialities, as well to identify and verify their spaces of mobilization and participation since 2013. The study period is justified, since the studies carried out so far show these movements comprise a phenomenon with differentiated qualities, which have been intensified in recent years in Brazil and Latin America as well as in European countries and others. The discussions held have reflections on the concept of territory and the power relations imbued with it as a background, shaping territorialities, and on mobilization and political participation. In this sense,

---

## Sobre as autoras

Márcia da Silva é professora do Departamento de Geografia da Universidade Estadual do Centro-Oeste (Unicentro). E-mail: marcia.silvams@gmail.com

Lara Pires Weissböck é doutoranda em Geografia na Universidade Estadual do Centro-Oeste (Unicentro). E-mail: prof.larapires@gmail.com

the results shown are based on the identification that the social groups establish with their spaces experienced (of mobilization and participation), being of the most distinct scalar levels, such as in the family, the school, the neighborhood, the church, the country and between other countries.

**Keywords:** juvenile movements; mobilization and participation; Latin America.

Artigo recebido em 21 de novembro de 2018; aceito para publicação em 5 de dezembro de 2018.

## **Introdução**

Ao longo da história, os movimentos sociais sempre representaram os impulsos na busca pela mudança social, originando-se, principalmente, de crises nas condições de vida e desconfiança nas instituições políticas, fazendo com que as pessoas passassem a se envolver em ações coletivas fora dos canais institucionais, com o objetivo de buscar a mudança. E esses movimentos, mesmo que representem um risco à manutenção da ordem social, e que muitas vezes têm as instituições políticas expressando suas relações de poder pela intimidação e mesmo o uso da força, faz com que os manifestantes superem o medo e desafiem os poderes construídos (Castells, 2013). Além disso, são impulsionados por inconformidades das massas, das crises econômicas, pelo sistema político vigente, e pela arrogância daqueles detentores desses poderes.

Partindo deste tema, este estudo dedicou-se a analisar alguns trabalhos desenvolvidos por estudiosos na área dos movimentos sociais juvenis, de 2014 a 2017. A seleção foi realizada através de bancos de dados científicos diversos, não se detendo a uma área específica do conhecimento, a fim de verificar em que medida as pesquisas convergem ou não nas análises acerca do tema. Optou-se por selecionar trabalhos que trataram de movimentos sociais juvenis ocorridos a partir de 2014 e/ou sobre teorias e metodologias atuais para analisar os movimentos sociais, o que tornou, de certa forma, morosa a busca por estes, uma vez que muitas publicações nos anos propostos referiam-se a movimentos sociais e/ou análise das teorias e metodologias ocorridos anteriormente. Buscou-se, inclusive, trabalhos que tratassem do referido tema na América Latina.

As pesquisas serão apresentadas de forma resumida em tabelas com os seguintes dados: revista – Qualis; tipo; ano de publicação; área; autor(a); título; sobre o que trata; metodologia; e conclusões, concomitantemente à análise dos referidos trabalhos, elencando elementos teóricos e metodológicos que os aproximam, ou não. E mesmo que de áreas distintas, este trabalho visa fazer uma tentativa de discutir os conceitos de território e territorialidade, ainda que não estejam explícitos nessas pesquisas, considerando que não tenham sido feitos ou por não ser o objetivo do referido trabalho, ou então por ser de uma área que não realiza essas discussões de forma pontual.

### **Discussões sobre os movimentos sociais juvenis, suas teorias e metodologias de análises (2014-2017)**

Dos trabalhos selecionados, nove são do Brasil, dos quais dois são de Goiás, um do Rio de Janeiro, um de Porto Alegre, três de São Paulo e dois do Paraná. Um trabalho foi publicado na Argentina e um em Manizales na Colômbia.

Para a análise dos trabalhos selecionados sobre o tema dos movimentos sociais juvenis na América Latina, em específico os que trataram daqueles ocorridos entre 2014 a 2017 e/ou sobre teorias e metodologias atuais para analisá-los, foram selecionados 10 artigos e uma entrevista. Destes, dois foram publicados em 2015, seis em 2016 e três em 2017. As áreas científicas de estudo são: Economia Política, Educação, Ciências Sociais, Sociologia, Psicologia e Geografia.

Na área de Economia Política, a discussão proposta por Costa (2016) se dá a partir da teoria dos Novos Movimentos Sociais (discussões que emergem da Sociologia), debatendo os movimentos rurais e urbanos latino-americanos, como os indígenas, camponeses, religiosos, ecológicos e de mulheres. Além disso, trata sobre a apropriação do território, mesmo não discutindo o esse conceito, como nos é comum na Geografia. No Tabela 1 é possível verificarmos algumas especificidades do artigo.

**Tabela I – Novos movimentos sociais na América Latina**

	I
<b>Revista-Qualis</b>	Revista de Economia Política Internacional (Qualis B3)
<b>Tipo</b>	Artigo
<b>Ano de publicação</b>	2016
<b>Área</b>	Economia Política
<b>Autor(a)</b>	Jales Dantas da Costa
<b>Título</b>	Novos Movimentos Sociais na América Latina
<b>Parte-se da análise</b>	O artigo apresenta a emergência, os rumos e os desafios dos novos movimentos sociais, tanto de base rural como urbana, no continente latino-americano de fins do século XX e início do novo milênio. Parto da análise que considera que o aparecimento desses movimentos – organizações indígenas, camponesas, os chamados movimentos “sem”, movimentos religiosos, ecológicos e de mulheres, coletivos militantes, ONGs, organizações sociais e juvenis etc. – e, com eles, o fortalecimento de um novo ciclo de protesto social. No plano da reflexão, parece que um genuíno paradigma teórico dos movimentos sociais na América Latina ainda está por ser erigido.
<b>Metodologia</b>	Bibliográfica
<b>Conclusões</b>	Esses movimentos foram frutos das profundas e regressivas consequências das políticas neoliberais adotadas na grande maioria dos países do continente, mas não tanto da desilusão para com o desempenho de velhos movimentos antissistêmicos clássicos no poder. Termina por melhor expor a reconfiguração de seus sujeitos sociais, os principais desafios a serem superados e um pouco do que se tem feito recentemente nos planos da reflexão e da ação.

Fonte: Elaboração própria.

Considera-se importante compreender, mesmo que de forma sucinta, do que se trata a teoria dos Novos Movimentos Sociais, uma vez que outros trabalhos pesquisados também pensam os movimentos sociais juvenis sob a luz desta teoria.

Para Mutzenberg (2015), Gohn e Bringel (2014) a teoria dos *Novos Movimentos Sociais* vão além do conflito de classes, envolvendo questões culturais. Em sua maioria, uma postura antiestado e antipartidos políticos revolucionários, apresentando



uma discussão centrada em mudanças pontuais, por meio de reformas e não da superação da ordem burguesa que se dá pela revolução.

Além disso, parte das explicações:

[...] mais conjunturais, localizadas em âmbito político ou dos microprocessos da vida cotidiana, fazendo recortes na realidade para observar a política dos novos atores sociais. As categorias básicas desse paradigma são: cultura, identidade, autonomia, subjetividade, atores sociais, cotidiano, representações, interação política etc. Os conceitos e noções analíticas criadas são: identidade coletiva, representações coletivas, micropolítica do poder, política de grupos sociais, solidariedade, redes sociais, impactos das interações políticas etc. (Gohn, 1997, 15)

Costa (2016) pensa os movimentos sociais ligados às:

profundas e regressivas consequências das políticas neoliberais adotadas na grande maioria dos países do continente, ainda que em diferentes graus. Esses novos movimentos sociais protagonizaram na região um novo ciclo de protesto. A novidade reside em sua maior magnitude, em sua reconfiguração, muito mais fragmentada em termos sociais e mais localizada em termos setoriais e territoriais do que no passado, e nas novas demandas não necessariamente vinculadas à relação capital e trabalho, mas ligadas à identidade étnico-cultural, meio ambiente, direitos universais, educação, saúde, previdência social, habitação, alimentação etc. Daí a presença de organizações indígenas, camponesas, “movimentos sem”, movimentos religiosos, ecológicos e de mulheres, coletivos militantes, ONGs, organizações sociais e juvenis etc. (Costa, 2016, 15)

Ademais, no que diz respeito ao território, Haesbaert (2005, 6774-6775) indica que o território tem a ver “[...] com poder, mas não apenas ao tradicional ‘poder político’. Ele diz respeito tanto ao poder no sentido mais concreto, de dominação, quanto ao poder no sentido mais simbólico, de apropriação”. Assim, é possível inferir que o valor simbólico do território é carregado das marcas do “vivido” e do valor de uso, e o valor concreto do território é carregado daquilo que é funcional e vinculado ao valor de troca.

A distinção de apropriação e dominação do território é tratada inclusive por Haesbaert (2004), o qual discorre que a apropriação é um processo muito mais simbólico, portanto com marcas do “vivido” (valor de uso). E o segundo muito mais concreto, funcional e ligado ao valor de troca.

Raffestin (1993), ao incitar reflexões acerca do território, busca a diferenciação entre este e o espaço, argumentando que o território é produzido a partir do espaço e conduzido por um ator sintagmático. Ao apropriar-se de um espaço, concreta ou abstratamente, este ator “territorializa” o espaço. Logo, “o território se apoia no espaço, mas não é o espaço. É uma produção, a partir do espaço. Ora, a produção, por causa de todas as relações que envolvem, se inscreve num campo de poder” (Raffestin, 1993, 144).

Portanto, a análise dos artigos que se segue, deve ser realizada sob esta ótica de compreensão sobre o território. Na área da Educação foram selecionados cinco trabalhos, como é possível verificarmos nas Tabelas 2, 3, 4 e 5.

Baldino e Freitas (2017), assim como Costa (2016), fazem uma abordagem a partir da teoria dos Novos Movimentos Sociais, no entanto, sem adentrar às especificidades tratadas por Costa (2016) no que tange às discussões sobre os sistemas políticos e econômicos e em que medida estes influenciam a emergência de movimentos sociais. O foco de Baldino e Freitas (2017) está na análise dos movimentos de ocupação em instituições escolares por jovens alunos, e ao caracterizar este grupo é possível que remetamos estas discussões ao que se discute em Geografia como sendo as territorialidades.

**Tabela 2** – Movimento de ocupação de escolas públicas-jovens estudantes contra a gestão da escola pública por organizações sociais

	2
<b>Revista-Qualis</b>	Educativa (Qualis B2)
<b>Tipo</b>	Artigo
<b>Ano de publicação</b>	2017
<b>Área</b>	Educação
<b>Autor(a)</b>	José Maria Baldino e Felipe de Freitas

[continua na próxima página]

<b>Título</b>	Movimento de ocupação de escolas públicas – jovens estudantes contra a gestão da escola pública por organizações sociais
<b>Parte-se da análise</b>	O Artigo integra os estudos temáticos do Colóquio Internacional “Cultura e Poder em tempos de (des) Humanização, abordando os movimentos sociais contemporâneos. Conferimos relevância política e teórica para o campo de estudos na área de educação, registrar e problematizar o movimento de ocupação das escolas públicas, de luta e resistência à política governamental goiana de terceirizar, transferir a gestão das escolas públicas para Organizações Sociais (OS).
<b>Metodologia</b>	Bibliográfica e entrevista aprofundada com um jovem participante da primeira geração de ocupação em Goiás, especificamente na cidade de Anápolis – Goiás.
<b>Conclusões</b>	No campo de estudos da educação-história-cultura, recorrer à categoria da memória diante de um objeto temático novo, móvel, que se renova e amplia, diante de novas agendas e demandas políticas, significa acreditar nas possibilidades explicativas para apreender analiticamente desse movimento sua natureza, objetivos, forma de organizações, estratégias políticas, confrontos com a polícia, prisões, desafios e conquistas.

Fonte: Elaboração própria.

E quando pensamos no conceito de territorialidade, nos interessa refleti-lo a partir de quatro níveis correlatos:

a) como relações sociais, identidades, diferenças, redes, malhas, nós, desigualdades e conflitualidades; b) como apropriação do espaço geográfico, concreta e simbolicamente, implicando dominações e delimitações precisas ou não; c) como comportamentos, objetivos, metas, desejos e necessidades e, por fim, d) como práticas espaço-temporais, pluridimensionais, efetivadas nas relações sociedade-natureza, ou seja, relações sociais dos homens entre si (de poder) e com a natureza exterior por meio dos mediadores materiais (técnicas, tecnologias, instrumentos, máquinas...) e imateriais (conhecimentos, saberes, ideologias...). A territorialidade é processual e relacional ao mesmo tempo. (Saquet, 2015, 107-108)

Para Baldino e Freitas (2017), os jovens que participaram de movimentos de ocupação nas escolas tinham em comum a oposição rigorosa às políticas governamentais e que a apropriação do espaço, mesmo que simbolicamente em alguns momentos, os faziam ter a sensação de tomada de poder de um espaço vivido. Há uma caracterização desses jovens segundo idade, condição econômica e cultural. Indicam que há uma nova forma de como ocorrem os movimentos sociais juvenis, em que apontam “[...] para uma singular estrutura de seu poder de funcionamento, mais flexíveis, móveis, horizontalizadas, sem comando único e centralizador e relativamente autônomas das clássicas organizações da sociedade civil como Sindicatos, ONG’s, Igrejas, Instituições Sociais, Partidos Políticos, dentre outros” (Baldino e Freitas, 2017, 912).

Ainda na área da Educação, Corti, Corrochano e Silva (2016), como é possível verificar na Tabela 3, tratam sobre questões como: redes sociais, que os autores chamam de “espaço virtual”; que as redes sociais, no caso àquelas da internet, foram o ponto de partida para as manifestações nos espaços, como as escolas e as cidades, chamados pelos autores de “espaços reais”.

**Tabela 3 – Movimento de ocupação de escolas públicas-jovens estudantes contra a gestão da escola pública**

	7
<b>Revista-Qualis</b>	Revista Educação da Sociedade (Qualis A1)
<b>Tipo</b>	Artigo
<b>Ano de publicação</b>	2016
<b>Área</b>	Educação
<b>Autor(a)</b>	Ana Paula de Oliveira Corti; Maria Carla Corrochano; José Alves da Silva
<b>Título</b>	“Ocupar e resistir”. A insurreição dos estudantes paulistas.
<b>Parte-se da análise</b>	O artigo sugere irmos para a interpretação das ocupações juvenis nas escolas estaduais paulistas ocorridas em 2015. Tratando-se de evento recente, o estudo foi baseado no levantamento de fontes secundárias, como jornais e revistas, redes sociais e publicações acadêmicas.
<b>Metodologia</b>	Bibliográfica

[continua na próxima página]

**Conclusões**

A utilização intensiva das redes sociais tem sido uma característica das manifestações juvenis, especialmente a partir dos anos 2000. O espaço virtual foi o ponto de partida para as mobilizações, o que se seguiu foi uma articulação entre manifestações na rua, nas redes e posteriormente nas escolas, configurando o que foi chamado de “espaço público híbrido”. A articulação entre o espaço virtual e o espaço real foi fundamental para a circulação da informação, a difusão das atividades e o enfrentamento das ações de repressão. As ocupações trouxeram materialidade às críticas e frustrações que vêm sendo documentadas pela literatura a respeito da relação dos jovens com a escola. A pouca resposta das políticas educacionais aos anseios juvenis – e a presença crescente desse público nas escolas – deve ter colaborado para a eclosão do conflito. As imagens oferecidas pelos jovens nas ocupações – atuando, discursando, cozinhando e limpando – contrastam com as imagens tradicionais de estudantes calados e enfileirados nas salas de aula. Por fim, as ocupações desnudaram a falência de um modelo burocratizado de educação para as camadas populares. Embora seus desdobramentos para as políticas educacionais futuras sejam incertos, as ocupações estudantis “fraturaram” a hegemonia de poder instalada na rede estadual de ensino. A ousadia e a coragem dos jovens alargaram o horizonte do possível, mostrando que a escola, como a própria vida, pode ser reinventada.

Fonte: Elaboração própria.

Outra questão interessante discutida por Corti, Corrochano e Silva (2016) é no que diz respeito às identidades dos jovens participantes dos movimentos de ocupação, em que verificaram que há uma diferença identitária comparada ao que chamam de “tradicional”, vista como a forma com que as salas de aula e os alunos são dispostos nestes espaços. Consideram que os movimentos de ocupação reinventaram a forma dos jovens se organizarem no espaço escolar, tornando-os ativos no processo de reflexão e produção de uma postura política e autônoma, quando, por exemplo, criavam as próprias regras de convivência e estratégias de atuação. Nestes apontamentos podemos verificar os conceitos de território e territorialidade permearem as discussões, mesmo que indiretamente. De forma mais efetiva, as discussões sobre os movimentos de ocupação por jovens secundaristas no Brasil com as discussões de território e territorialidade foram tratadas por Weissböck (2017), pesquisa que será discutida adiante.

Também na área da Educação, a entrevista realizada por Fontanella e Campos (2017) com a professora Claudia Mayorga, pesquisadora na área de juventude e participação, trata principalmente sobre questões dos movimentos realizados pelos “jovens excluídos”, como podemos verificar na Tabela 4.

**Tabela 4** – Por novas instituições, por uma nova política: o protagonismo dos jovens no Brasil: Entrevista com Claudia Mayorga

	8
<b>Revista-Qualis</b>	Revista Educação e Linguagens (Qualis B3)
<b>Tipo</b>	Entrevista
<b>Ano de publicação</b>	2017
<b>Área</b>	Educação
<b>Autor(a)</b>	Ada Otoni Ferreira Fontanella e Laiza Suelen Barroso Campos
<b>Título</b>	Por novas instituições, por uma nova política: o protagonismo dos jovens no Brasil: Entrevista com Claudia Mayorga
<b>Parte-se da análise</b>	Entrevista concedida pela professora em abril de 2017, por ocasião do VI Colóquio Nacional Cultura e Poder I, durante o qual compôs a mesa redonda intitulada: “Juventude e Participação”.
<b>Metodologia</b>	Entrevista
<b>Conclusões</b>	Sobre os chamados “excluídos”, Claudia Mayorga afirma que o fato de não terem acesso a uma série de socializações ou de oportunidades, os jovens têm se organizado, por exemplo, em grupo de Rap, no coletivo de Hip Hop, da dança de rua, do grupo de forró, e também pela inserção nos grupos religiosos. Eu já identificava ali uma juventude indignada, querendo pensar em outras formas de estar no mundo, que não necessariamente pelos caminhos tradicionais de participação a relação Juventude Política incomoda muito. Incomoda a sociedade, o status quo. Quando o jovem começa a reivindicar, a problematizar as relações sociais e as instituições, reivindicar reconhecimento da sua própria voz, como uma voz legítima para participar e construir a sociedade, isso tudo incomoda muito. Desse modo, ele rapidamente vira o “jovem problemático”, o jovem irracional, o jovem inadaptado, o rebelde, o revoltado.

[continua na próxima página]

Claudia Mayorga afirma que crê em um exercício que devemos fazer é comparar mais, não só comparar sistematicamente ou metodologicamente, mas analiticamente. De fato, deveríamos comparar mais a nossa sociedade com as outras sociedades latinoamericanas. Muitas destas sociedades têm histórias comuns de colonização, de exploração, ditaduras que também as atravessaram: Chile, Argentina, Uruguai nos dão alguns exemplos, possuindo modelos econômicos e políticos muito semelhantes que foram se impondo nas nossas sociedades e que, também, foram produzindo determinados tipos de subjetividade e, de alguma maneira, tornaram-se oportunidade política para essa juventude se organizar, tensionar e problematizar as lógicas neoliberais.

Indica que teve a oportunidade de conversar com alguns grupos de jovens secundaristas e ficou impressionada com o nível de politização que demonstraram. O que lhe chamou atenção foi encontrar justamente o contrário do que a mídia dizia: não era a reprodução de discursos pré-formatados – que às vezes vemos, por exemplo, dentro de movimentos estudantis nas universidades, os quais reproduzem discursos dos partidos políticos, tais como do PT, do PSTU, do PCN. Nesse contexto das ocupações das escolas, o movimento era muito mais no sentido de politizar a vida cotidiana a partir das próprias experiências, e não a partir de um discurso partidário pré-definido.

Fonte: Elaboração própria.

Na entrevista são tratadas questões sobre o que a professora Claudia Mayorga chama de “juventude dos indignados”, dos “jovens excluídos”, que se unem por uma identidade comum, seja em grupos de Rap, Hip Hop, religiosos etc. Além disso, que a mobilização desses grupos ocorre pela insatisfação de várias questões, principalmente de seus cotidianos. Além disso, e talvez o mais interessante da entrevista realizada por Fontanella e Campos (2017), esteja no momento em que a entrevistada afirma:

Tive oportunidade de conversar com alguns grupos de jovens secundaristas e fiquei impressionada com o nível de politização que demonstraram. O que me chamou atenção foi encontrar justamente o contrário do que a mídia dizia: não era a reprodução de discursos pré-formatados – que às vezes vemos, por exemplo, dentro de movimentos estudantis nas universidades, os quais reproduzem discursos dos partidos políticos, tais

como do PT, do PSTU, do PCN. Nesse contexto das ocupações das escolas, o movimento era muito mais no sentido de politizar a vida cotidiana a partir das próprias experiências, e não a partir de um discurso partidário pré-definido. Os jovens estavam falando de suas experiências, da discriminação e exclusão que vivem cotidianamente nas escolas. Foi muito interessante acompanhar esse processo! No entanto, infelizmente, aconteceu novamente o movimento de desqualificação, a fim de não reconhecer que o que os jovens estavam fazendo ali era uma política da vida cotidiana. (Fontanella e Campos, 2017, 19)

Outra pesquisa analisada, na área da Educação, foi a de Baquero, Baquero e Morais (2016), que analisaram dados da pesquisa “Democracia, mídias e capital social: um estudo comparativo de socialização política dos jovens no Sul do Brasil”, desenvolvida pelo Núcleo de Pesquisas sobre América Latina (Nupesal), buscando examinar qual o papel da internet e de suas redes sociais, bem como a comparação dos agentes tradicionais de socialização política.

Os dados analisados pelos autores, partindo inclusive da pesquisa realizada pelo Nupesal, se deu pela metodologia tipo *survey* e contou:

[...] com amostras probabilísticas, em Porto Alegre, Rio Grande do Sul (em maio de 2015, com 690 casos) e em Curitiba, Paraná (em junho de 2016, com 775 casos). Aplicou-se um questionário com 69 perguntas — abertas e fechadas, sendo estas a maioria —, tendo como sujeitos da pesquisa jovens estudantes de escolas públicas e privadas, na faixa etária entre 13 e 24 anos”. (Baquero *et al.*, 2016, 992)

Trouxe elementos para indicarem algumas questões importantes, algumas já tratadas nas pesquisas supracitadas, como é possível verificar na Tabela 5.

**Tabela 5** – Socialização política e internet na construção de uma cultura política juvenil no Sul do Brasil

	9
<b>Revista-Qualis</b>	Revista Educação e Sociedade (Qualis A1)
<b>Tipo</b>	Artigo
<b>Ano de publicação</b>	2016

[continua na próxima página]



<b>Área</b>	Educação
<b>Autor(a)</b>	Marcello Baquero; Rute Vivian Angelo Baquero; Jennifer Azambuja de Moraes
<b>Título</b>	Socialização política e internet na construção de uma cultura política juvenil no sul do Brasil
<b>Parte-se da análise</b>	O objetivo foi examinar se a internet e suas redes sociais configuram outra cultura política juvenil, diferenciada da cultura política de gerações juvenis anteriores – socializadas por agentes tradicionais de socializações política. O texto está estruturado em três partes. Na primeira, discute-se a internet como novo agente de socialização política dos jovens. Na segunda, problematiza-se fatores de contexto que, na nossa avaliação, se constituem em constrangimentos para a constituição de uma cultura política juvenil participativa – no entanto, distinta da cultura de jovens de gerações anteriores. Na terceira, analisa-se dados da pesquisa “Democracia, mídias e capital social: um estudo comparativo de socialização políticas dos jovens do Sul do Brasil”, desenvolvida pelo Núcleo de Pesquisas sobre América Latina (NUPESAL), examinando o papel da internet e de suas redes sociais em comparação ao dos agentes tradicionais de socialização política.
<b>Metodologia</b>	Pesquisa tipo suvey, com amostras probabilísticas, em Porto Alegre, Rio Grande do Sul (em Maio de 2015, com 690 casos) e em Curitiba, Paraná (em Junho de 2016, com 775 casos). Aplicou-se um questionário com 69 perguntas – abertas e fechadas, sendo estas a maioria –, tendo como sujeitos da pesquisa jovens estudantes de escolas públicas e privadas, na faixa estaria entre 13 e 24 anos.
<b>Conclusões</b>	Este estudo mostrou que a influência de algumas agências tradicionais de socialização política, principalmente a família, continua sendo importante referência para a estruturação de valores dos jovens no Sul do Brasil. Em relação ao papel da internet como um novo agente de socialização da juventude, os dados aqui analisados revelam que os jovens estudantes indicaram sua utilização preponderantemente para entretenimento, embora também recorram a ela para obter informações a respeito da política, e com base nelas estruturarem atitudes e comportamentos. Dadas as características dessa mídia digital e o expertise do jovem na internet, a socialização parece ir numa direção inversa – os jovens se tornam os “adultos” nesse contexto –, resultando em uma autossocialização. Os dados analisados indicam que a grande maioria dos jovens descreve a política e de suas instituições, e apresenta opiniões preponderantemente negativas em relação a essas; e, ainda, se sente indignada e frustrada com a política como um todo. Tais fatores não conduzem à institucionalização de uma cultura política juvenil assertiva e participativa, pelo contrário, reproduzem velhas práticas de relacionamento político, nas quais a internet via redes sociais se constitui em instrumento de apoio.

Fonte: Elaboração própria.

A internet como propulsor dos movimentos sociais juvenis e como um espaço de socialização desses jovens, foram questões apontadas também por aquelas na área da Educação aqui já mencionadas. Outra questão importante indicada foi a de que a família continua sendo importante na referência para a estruturação de valores dos jovens no Sul do Brasil, e que há forte descrença nas instituições políticas como um todo.

E, o último artigo na área da Educação pesquisado para este estudo, é o de Groppo (2016), que trata sobre a participação política e processos educativos das juventudes universitárias de Minas Gerais, que pode ser verificado na Tabela 6.

**Tabela 6** – Juventudes universitárias: participação política e processos educativos em uma universidade do interior de Minas Gerais

	10
<b>Revista-Qualis</b>	Revista Educativa (Qualis B2)
<b>Tipo</b>	Artigo
<b>Ano de publicação</b>	2016
<b>Área</b>	Educação
<b>Autor(a)</b>	Luis Antonio Groppo
<b>Título</b>	Juventudes universitárias: participação política e processos educativos em uma universidade do interior de Minas Gerais
<b>Parte-se da análise</b>	São feitas reflexões, a partir de revisão bibliográfica e de casos observados em uma universidade pública, sobre o tema da participação política e processos formativos no trabalho cotidiano de organizações juvenis. Parte de pesquisa em fase inicial, o texto foi fundamento de conferência realizada no II Colóquio Internacional Educação e Sociedade. Trata de algumas características dos jovens na Educação Superior no Brasil atual, da noção de organizações juvenis e de algumas dimensões educativas destas na universidade pesquisada.
<b>Metodologia</b>	Bibliográfica e estudo de caso
<b>Conclusões</b>	Conclui a respeito da riqueza dos processos formativos presentes no cotidiano de tais organizações, em que se praticam metodologias participativas, democráticas e auto-organizadas. Na realidade observada, organizações e coletivos juvenis promoviam, com apoio da universidade (da Extensão e de alguns professores) ou sem apoio, de modo oficial, paralelo ou marginal em relação às rotinas oficiais da instituição universitária, uma formação política que mais se pode considerar uma autossocialização política e, até mesmo, uma coeducação política entre gerações, desafiando os limites tradicionalmente dados entre as funções dos agentes educacionais (professores e estudantes), das categorias etárias (jovens e adultos) e dos espaços sociais (público e privado).

Fonte: Elaboração própria.

O autor indica que a participação política e os processos educativos deste grupo de jovens se deram com e sem o apoio da universidade em questão, nos mais diversos espaços, públicos e/ou privados da cidade e para além dos tradicionais canais institucionais.

Assim como Costa (2016) e Baldino e Freitas (2016), Groppo (2016) também faz uma abordagem a partir dos Novos Movimentos Sociais, mas com especificidades distintas: para tratar sobre as novas formas de participação não formais; a articulação entre os níveis micro e macro de participação; as temáticas identitárias (étnico-racial, de gênero, ecológica, cultural etc.).

Tal concepção valoriza sobretudo as novas formas de participação não-formalizada, a quebra da rigidez na divisão entre o público e o privado (publicizando e politizando questões outrora tratadas como tendo apenas “cunho privado”), a articulação entre os níveis micro e macro de participação, as temáticas identitárias (étnico-racial, de gênero, ecológica, cultural etc.) e a atuação cultural ou simbólica nas questões de poder e dominação presentes no cotidiano (tais como racismo, machismo, degradação ambiental etc.). Em geral, esta concepção destaca a informalidade ou a baixa formalidade da participação e dos coletivos auto-organizados, a possibilidade de se formar redes (articulando o micro e o macro), a fluidez da participação e das próprias organizações e a participação em diversas questões e coletivos (a “militância múltipla”). (Groppo, 2016, 847-848)

Na área das Ciências Sociais, o artigo *Generación Hashtag. Los movimientos juveniles en la era de la web social*, de Feixa, Fernández-Planells e Figueras-Maz (2016), estudiosos na área dos movimentos sociais juvenis pelo menos nas últimas três décadas, em especial Carles Feixa, tratam sobre o espaço físico e o espaço virtual como um meio de manifestação, como pode ser analisado na Tabela 7.

**Tabela 7** – *Generación Hashtag: los movimientos juveniles en la era de la web social*

	3
<b>Revista-Qualis</b>	Revista Latinoamericana en Ciencias Sociales, Niñez y Juventud (Qualis B1)
<b>Tipo</b>	Artigo
<b>Ano de publicação</b>	2016

[continua na próxima página]

<b>Área</b>	Ciências Sociais
<b>Autor(a)</b>	Carles Feixa, Ariadna Fernández-Planells e Mónica Figueras-Maz
<b>Título</b>	Generación Hashtag. Los movimientos juveniles en la era de la web social
<b>Parte-se da análise</b>	Reflexión sobre la metamorfosis de los movimientos juveniles en la transición de la era digital a lo que podemos denominar era hiperdigital (es decir, la era de la web social). Dicha transición se sintetiza en un cambio terminológico: Generación @ o Arroba versus Generación # o Hashtag.
<b>Metodologia</b>	Bibliográfica
<b>Conclusões</b>	Estos nuevos movimientos juveniles se mueven en el espacioglobal, aunque responden a una problemática localizada, están conectados entre sí, facilitando la repercusión internacional de sus acciones. Además, combinaron e, incluso, solaparon, el espacio físico y virtual. La difusión de sus acciones se produjo de manera viral, en forma de rizoma, a través de las múltiples herramientas de la web social – pads, medios sociales, lista de correo y aplicaciones móviles, entre otras – y de los múltiples nodos, individuales y colectivos, de los movimientos.

Fonte: Elaboração própria.

Além disso, sobre as identidades juvenis, conceituando-as como @, no momento histórico em que a comunicação on-line se dava prioritariamente por meio dos e-mails, e hoje, a juventude tratada como #. Há aqui uma aproximação daquilo que discutimos na Geografia como a expressão das territorialidades juvenis. e a territorialidade:

[...] efetiva-se em distintas escalas espaciais variando no tempo através das relações de poder, das redes de circulação e comunicação, da dominação, das identidades, entre outras relações sociais realizadas entre sujeitos e entre estes com seu lugar de vida, tanto econômica como política e culturalmente. (Saquet, 2009, 87)

Na Sociologia, foi selecionado o artigo de Moreira e Lajtman (2015), que com a metodologia de uma pesquisa bibliográfica, tratam especificadamente sobre a relação entre o impacto que os atores sociais têm sobre as políticas públicas, como pode ser verificado na Tabela 8.

**Tabela 8 – Uruguay: social movements during José Mujica’s government (2010-2015)**

	6
<b>Revista- Qualis</b>	Plural – Revista de Ciências Sociais (Qualis B2)
<b>Tipo</b>	Artigo
<b>Ano de publicação</b>	2015
<b>Área</b>	Sociologia
<b>Autor(a)</b>	Carlos Moreira e Tamara Lajtman
<b>Título</b>	Uruguay: social movements during José Mujica’s government (2010-2015)
<b>Parte-se da análise</b>	Quando e por que surgiram, no Uruguai contemporâneo, fenômenos de mobilização social que, em alguns casos, parecem ter transbordado o Estado e, principalmente, os partidos políticos? Como se organizaram essas expressões de mobilização fundamentalmente juvenis? Que impacto tiveram sobre as políticas públicas durante o governo de José Mujica? O propósito deste artigo é analisar a atualidade de mobilização social do Uruguai, considerando uma série de organizações com forte presença no espaço público, durante os últimos cinco anos, em torno da meta de impulsionar a aprovação dos novos direitos, descriminalização do aborto, matrimônio igualitário e legalização da <i>cannabis</i> . A isso agregam-se a apreciação da assembleia que se opôs à exploração de uma mina de ferro e à construção de um porto de águas profundas, assim como da comissão que impulsionou as mobilizações de repúdio à redução da idade de imputabilidade penal. O objetivo central aqui é identificar alguns dos elementos que estão presentes na origem, na trajetória e no impacto dessas organizações sobre o campo das políticas públicas. Além disso, pretende-se buscar indícios sobre perspectivas de futuro das organizações consideradas e suas mobilizações.
<b>Metodologia</b>	Bibliográfica
<b>Conclusões</b>	No caso do Uruguai, os movimentos sociais interviram no processo de consolidação de políticas públicas, seja favorecendo, seja colocando obstáculos às mudanças. Isso parece mais claro nas mobilizações em relação ao matrimônio igualitário. Por sua vez, descriminalização do aborto e a legalização da <i>cannabis</i> , como se sabe, estavam na agenda social desde os anos 1930 e 1980 e na agenda pública desde os anos 1980 e começo do novo século, respectivamente. Ou seja, aqui o papel das organizações e das mobilizações sociais parece ter sido menos influente nessa maneira, o Estado funcionou se antecipando à demanda. No caso do movimento contrário à redução da maioria penal, o assunto ingressou praticamente em uníssono na agenda social e na agenda política, ao ser tomado, simultaneamente, pelos partidos políticos, pela organização social e pelo governo da Frente Ampla.

Fonte: Elaboração própria.

As especificidades discutidas pelos autores são sobre movimentos sociais ocorridos no Uruguai, em que o povo interviu diretamente no processo de consolidação de políticas públicas (2010-2015), seja favorecendo ou colocando obstáculos à esta efetivação. Neste sentido, Moreira e Lajtman (2015) apontam que a participação juvenil, em certos casos, pareceu transbordar os partidos políticos. Sobre a identidade dos jovens participantes dos movimentos sociais tratados neste trabalho, apontam que: são jovens mais politizados e com maior confiança nos canais partidários que impulsionaram as mobilizações em relação aos novos direitos.

Nas Ciências Sociais, Oliveira, Ayres, Hansen e Borba (2016) discutiram sobre em que medida a participação on-line e off-line influenciam a participação política dos jovens. Na on-line, constataram que há uma maior disponibilidade de participação; e na modalidade off-line nas chamadas modalidades não convencionais.

A literatura tradicional, que se concentra no comportamento participativo dos cidadãos, classifica as atividades de participação pelo menos em duas frentes. De um lado, as chamadas ações “convencionais”, como: participar de discussões políticas, votar, trabalhar em campanhas eleitorais, ser membro ativo de partidos políticos, candidatar-se, ocupar cargos públicos, entre outros [...]. De outro, as ditas formas de engajamento contestatório, ou seja, as atividades participativas vinculadas à atuação nos movimentos de protesto, ou “formas não convencionais” que envolvem exemplos como os boicotes, ocupações, abaixo-assinado, manifestações ou passeatas. (Oliveira et al., 2016, 190)

E quando tratam das redes de participação daqueles que já estão engajados nos espaços off-line na conduta on-line, indicam que “[...] por outro lado, a web também é capaz de mobilizar novos atores, principalmente através do [...] acesso à gama diversificada de informação” (Oliveira *et al.*, 2016, 193). Alguns outros elementos podem ser verificados sobre este trabalho na Tabela 9.

**Tabela 9** – Política e juventude: participação política dos jovens do Sul do Brasil

	5
<b>Revista-Qualis</b>	Revista Debates (Qualis B2)

[continua na próxima página]

<b>Tipo</b>	Artigo
<b>Ano de publicação</b>	2016
<b>Área</b>	Ciências Sociais
<b>Autor(a)</b>	Carla S. Ayres; Jaqueline Resmini Hansen; Julian Borba; Renata A. de Oliveira
<b>Título</b>	Política e juventude: participação política dos jovens do Sul do Brasil.
<b>Parte-se da análise</b>	Apresenta os resultados da pesquisa “Democracia [...] Sul do Brasil”, realizado nas três capitais da região, entre 2015 e 2016, com alunos do ensino médio de escolas públicas e privadas. Focalizamos nossa análise na participação política, para verificar quais seriam os determinantes e relações das modalidades de participação online e offline.
<b>Metodologia</b>	Utiliza os dados da pesquisa intitulada Democracia, mídia e capital social: um estudo comparativo de socialização política dos jovens do Sul do Brasil foi realizada nas três capitais da região Sul, em 2015, e Porto Alegre (RS), e em 2016, em Curitiba (PR) e em Florianópolis (SC), com alunos do ensino médio de escolas públicas (64,5%) e privadas (33,5%). 2.035 questionários composto por 69 questões que abordavam temas relacionados à política, mídias sociais e internet, e também, referentes ao ambiente escolar.
<b>Conclusões</b>	Há uma maior disponibilidade para a participação on-line e modalidades off-line não convencionais. Além disso, também discutimos acerca dos determinantes das diferentes modalidades de ação através de análises descritivas e multivariadas de natureza comparativa e individual entre cidades. Os resultados mostraram que, embora não haja preferência pelas ações diretas e pelo ambiente on-line, há um fortalecimento mútuo entre elas e uma convergência entre modalidades e ambientes.

Fonte: Elaboração própria.

Neste estudo foi constatado que os jovens se preocupam mais com os problemas comunitários, que são mais concretos, segundo eles, do que com os aspectos nacionais, que são mais abstratos. Além disso, que as motivações individuais têm papel importante no engajamento político.

Neste sentido, é interessante trazer as reflexões de Albagli (2004) acerca da territorialidade, a qual pode ser compreendida tanto no nível individual quanto no coletivo, em que “[...] no nível individual, territorialidade refere-se ao espaço pessoal imediato, que em muitos contextos culturais é considerado um espaço inviolável” (Oliveira *et al.*, 2016, 193) e, no coletivo “a territorialidade torna-se

também um meio de regular as interações sociais e reforçar a identidade do grupo ou comunidade” (Albagli, 2004, 27).

Na área da Psicologia, Mosqueira (2015), a partir de uma pesquisa etnográfica, trata sobre experiências de militância de jovens evangélicos da Argentina. A identidade desses jovens, ligados a questões religiosas são um fator importante para a participação política juvenil, segundo a autora, como pode ser verificado na Tabela 10.

É possível remeter essas discussões ao que Medeiros (2009) trata sobre o território, que “[...] deve ser visto na perspectiva não apenas de um domínio ou controle politicamente estruturado, mas também de uma apropriação que incorpora uma dimensão simbólica, identitária e, porque não dizer, dependendo do grupo ou classe social a que estivermos nos referindo, afetiva” (Medeiros, 2009, 217).

E, na área da Geografia, o artigo selecionado foi o de Weissböck (2017), que trata sobre os movimentos sociais secundaristas de ocupação das escolas no Brasil, a partir de 2015, chamados de “Primavera Secundarista”. Estes movimentos, segundo a autora, emergiram sem líderes, de forma espontânea e sem partidos ou sindicatos em sua organização.

**Tabela 10** – “Redimir la política”: experiencias de militancia de jóvenes evangélicos de Argentina

	4
<b>Revista-Qualis</b>	Periódico Eletrônico em Psicologia (PEPSIC)
<b>Tipo</b>	Artigo
<b>Ano de publicação</b>	2015
<b>Área</b>	Psicologia
<b>Autor(a)</b>	Mariela Mosqueira
<b>Título</b>	“Redimir la política”: experiencias de militancia de jóvenes evangélicos de Argentina
<b>Parte-se da análise</b>	Plantear algunas reflexiones sobre las militancias juveniles informadas desde la identidad religiosa. Partiendo de una perspectiva etnográfica, me centraré en la participación política de jóvenes evangélicos al interior de la agrupación político-religiosa “Valores para mi país” (VPMP). Para abordar este objetivo, dividiré la exposición en dos apartados. En el primero, caracterizaré dicho espacio.

[continua na próxima página]



<b>Metodologia</b>	Etonográfica – “Valores para meu país” (VPMP)
<b>Conclusões</b>	A dimensão religiosa pode ser um fator importante na participação política juvenil, já que, como se observa no caso das comunidades evangélicas, os sentidos consolidados em torno à condição juvenil permitiram a emergência de todo um discurso que constrói o jovem como “agente da transformação social”, que o interpela a “ser relevante” e a ocupar espaço nas estruturas de poder para, a partir daí, “redimir a sociedade” através da divulgação de valores cristãos. Nesse discurso religioso, o espaço político se configura como um dos âmbitos privilegiados, onde o jovem cristão deve atuar. A colocação em circulação de tais narrativas inscreve no nível subjetivo do fiel jovem, com matizes diversas, a necessidade de formar-se e envolver-se politicamente.

Fonte: Elaboração própria.

**Tabela II – Territórios da cidadania: os movimentos sociais juvenis no Brasil**

	II
<b>Revista- Qualis</b>	Revista Geographia Opportuno Tempore (Qualis B5)
<b>Tipo</b>	Artigo
<b>Ano de publicação</b>	2017
<b>Área</b>	Geografia
<b>Autor(a)</b>	Lara Pies Weissbock
<b>Título</b>	Territórios da cidadania: os movimentos sociais juvenis no Brasil
<b>Parte-se da análise</b>	O objetivo foi discutir o movimento social Primavera Secundarista, ocorrido no Brasil a partir de 2015, tendo como pano de fundo discussões acerca do território e as relações de poder nele imbuído, bem como de identidade ligada a manifestação da territorialidade, em específico das juventudes brasileiras, a partir dos movimentos de “ocupação” que iniciaram nas escolas e se espalharam para outros espaços. As discussões sobre território e territorialidade se dão a partir dos estudos de Raffestin (1993), Albagli (2004), Haesbaert (2004), Schneider e Tartaruga (2004), Haesbaert (2005), Silva (2006), Saquet e Sposito (2009) e Saquet (2015). E, a análise acerca das especificidades do movimento social juvenil Primavera Secundarista ocorrido no Brasil, a partir de 2015, a partir de Rabat (2002), Turra Neto (2011) e UBES (2016).

[continua na próxima página]

<b>Metodologia</b>	Bibliográfica
<b>Conclusões</b>	De todos os movimentos sociais tratados, da Tunísia aos movimentos da Primavera Secundarista no Brasil, algumas coisas têm em comum: independente de como são impulsionados, se tornam um movimento ao ocupar o espaço; são amplamente espontâneos em sua origem, geralmente desencadeiam a esperança; a passagem da indignação à esperança realiza-se por deliberação no espaço da autonomia; as redes criam companheirismo; favorecem a cooperação e solidariedade ao mesmo tempo em que reduz a necessidade de liderança formal; são movimentos profundamente autorreflexivos, e em princípio não são violentos; raramente são pragmáticos; voltados para a mudança dos valores da sociedade ; e políticos num sentido fundamental.

Fonte: Elaboração própria.

Segundo as pesquisas realizadas pela autora, desde novembro de 2015:

[...] estudantes Brasil afora encabeçaram protestos com o objetivo de denunciar o sucateamento da educação, buscando chamar a atenção da opinião pública, mesmo enfrentando medidas autoritárias das mais diversas instituições políticas e de arte da sociedade civil: ocupando escolas! E concomitantemente, com a realização de rodas de debate, cronograma de atividades diferenciado e disposição para participar das ações autogestionadas, surgiu a Primavera Secundarista, que impulsionou os movimentos de ocupação, e contando com mais de mil escolas mobilizadas no Brasil. (Weissböck, 2017, 197)

O foco esteve neste recorte temporal uma vez que compreende que há indícios de que estamos frente a um fenômeno com qualidades diferenciadas, que se intensificaram nos últimos anos tanto nacional quanto internacionalmente.

Considera-se que quando versamos sobre movimentos sociais juvenis na atualidade é imprescindível que consigamos analisá-los à luz de teorias que tratem sobre as especificidades do mundo e que esses jovens estão inseridos. Para Pinto (2014), é importante que tenhamos como princípio analítico de “[...] que são movimentos

liderados por jovens, que tenderam nas últimas décadas estarem bastante afastados da política” (Pinto, 2014, p. 138).

Ao mesmo tempo em que a territorialidade expressa a luta pela manutenção da identidade, e, que:

[...] representa uma forma específica de ordenação territorial. Pois uma coisa está imbricada na outra de forma a dar unidade aos contrários que dão movimento ao processo da formação das identidades territoriais. Pois que, o fato de um indivíduo estar num determinado lugar e em um determinado tempo, faz com que este mesmo indivíduo participe de redes de sociabilidade que lhe permitem construir seus referenciais com o qual ordena o mundo. (Souza e Pedon, 2007, 135)

A identidade, neste sentido, não é algo posto, mas um “processo (identificação em curso), que se dá por meio da comunicação com outros atores (diálogo e confronto). A territorialidade é expressão deste processo no cotidiano dos atores sociais” (Souza e Pedon, 2007, 135).

A territorialidade, portanto, é um valor bem particular e que remete à multidimensionalidade de viver o territorial. Considera-se que essas múltiplas dimensões se relacionam ao “vivido” territorial dos sujeitos de uma coletividade e, este “vivido” é mediatizado, simétrica e dissimetricamente, com a exterioridade. A territorialidade pressupõe a alteridade, ou seja, o homem social interage e interdepende do outro.

As territorialidades, acima do plano concreto do território, “em escalas capazes de delinear o particular e o individual, apresentam o real e o representado sobre o território, e uma perspectiva sobre a gestão, a organização, a distribuição das práticas das sociedades” (Silva, 2006, 150).

Complementarmente, Albagli (2004, 27) afirma que a territorialidade se refere

[...] às relações entre um indivíduo ou grupo social e seu meio de referência, manifestando-se nas várias escalas geográficas – uma localidade, uma região ou um país – e expressando um sentimento de pertencimento e um modo de agir no âmbito de um dado espaço geográfico.

E quando pensamos em coletividade como característica da territorialidade, questão verificada nas pesquisas aqui analisadas, pode-se indicar que:

A territorialidade é um fenômeno social que envolve indivíduos que fazem parte do mesmo grupo social e de grupos distintos. Nas territorialidades, há continuidades e descontinuidades no tempo e no espaço; as territorialidades estão intimamente ligadas a cada lugar: elas dão-lhe identidades e são influenciadas pelas condições históricas e geográficas de cada lugar. (Saquet, 2009, 88)

Além disso, a territorialidade é condicionada, segundo Albagli (2004, 29), “por normas sociais e valores culturais, que variam de sociedade para sociedade quanto de um período para o outro”.

Partindo desses mesmos pressupostos, Souza (1995, 99) afirma que a territorialidade, no singular, remete “a algo extremamente abstrato: aquilo que faz de qualquer território um território, isto é, relações de poder espacialmente delimitadas e operando sobre um substrato referencial”, e ainda ao sentimento de “pertencer àquilo que nos pertence”. Neste sentido, é importante que compreendamos que a territorialidade não é sinônimo, para Albagli (2004, 29), de “raízes territoriais” uma vez que é “transportável e dinâmica, como no caso de migrantes que se apropriam de novos territórios e reconstituem suas identidades territoriais em novos espaços”. A territorialidade reflete o vivido territorial em suas múltiplas dimensões.

### **Considerações finais**

Quando nos detemos a analisar os movimentos sociais juvenis não há como excluí-los da discussão de território e de territorialidade, mesmo que não seja o centro conceitual de dado trabalho. Nas pesquisas selecionadas a este estudo, é possível inferirmos que mesmo sendo de áreas distintas e, portanto, com discussões conceituais características das suas áreas, quando as analisamos sob a luz da ciência geográfica, é possível vislumbrar os contornos de território e de territorialidade perpassando as discussões.

É imprescindível reforçar que a territorialidade de um jovem é constituída pelo conjunto daquilo que ele vive cotidianamente, seja

das relações com o trabalho ou o não-trabalho, com a família, a escola, a igreja, o clube etc. Além disso, há que se compreender esta territorialidade considerando tudo aquilo que a construiu, os lugares em que ela se desenvolve e os ritmos que ela implica. Há o interno à territorialidade e o externo a ela (neste caso o externo como sendo o imposto pelos atores não jovens).

Conscientes das especificidades de cada movimento social juvenil, das heterogeneidades e homogeneidades, inclusive no seu interior, considera-se que, independente das especificidades territoriais, dos sistemas econômicos, culturais e políticos dos quais esses movimentos emergem, todos os grupos envolvidos têm em seu interior uma territorialidade política juvenil que os une quando os objetivos são o de manifestar-se em prol de algo que acreditam. Compreende-se que esses jovens vão continuar a lutar, debater, evoluir, e que uma questão relevante a se avaliar é o significado de um dado movimento social no que diz respeito à produtividade histórica e social de sua prática, bem como o efeito sobre os participantes como pessoas e sobre a sociedade que buscaram transformar.

## Referências

- ALBAGLI, S. (2004). Território e territorialidade. In: LAGES, V.; BRAGA, C.; MORELLI, G. (orgs.). *Territórios em movimento: cultura e identidade como estratégia de inserção competitiva*. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Brasília, DF: Sebrae.
- BALDINO, J. M.; FREITAS, F. S. (2016). Movimento de ocupação de escolas públicas: jovens estudantes contra a gestão da escola pública por organizações sociais. *Educativa*, vol. 19, n. 1, p. 902-926.
- BAQUERO, M.; BAQUERO, R. V. A.; MORAIS, J. A. (2016). Socialização política e internet na construção de uma cultura política juvenil no Sul do Brasil. *Educação e Sociedade*, vol. 37, n. 137, p. 989-1008.
- CASTELLS, M.; MEDEIROS, C. A. (2013). *Redes de indignação e esperança: movimentos sociais na era da internet*. Rio de Janeiro: Zahar.
- CORTI, A. P. O.; CORROCHANO, M. C.; SILVA, J. A. (2016). “Ocupar e resistir”: a insurreição dos estudantes paulistas. *Educação e Sociedade*, vol. 37, n. 137, p. 1159-1176.
- COSTA, J. D. (2016). Novos movimentos sociais na América Latina. *Revista de Economia Política Internacional*, vol. 15, n. 1, p. 5-16.

- FEIXA, C.; FERNÁNDEZ-PLANELLAS, A.; FIGUERAS-MAZ, M. (2016). Generación Hashtag: los movimientos juveniles en la era de la web social. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales*, vol. 14, n. 1, p. 107-120.
- FONTANELLA, A. O. F.; CAMPOS, L. S. B. (2017). Por novas instituições, por uma nova política: o protagonismo dos jovens no Brasil: entrevista com Claudia Mayorga. *Revista Educação e Linguagens*, vol. 6, n. 10, p. 11-24.
- GOHN, M. G. (1997). *Teoria dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. São Paulo: Edições Loyola.
- GOHN, M. G.; BRINGEL, B. M. (2014). *Movimentos sociais na era global*. 2. ed. Petrópolis: Vozes.
- GROPPO, L. A. (2016). Juventudes universitárias: participação política e processos educativos em uma universidade do interior de Minas Gerais. *Educativa*, vol. 19, n. 1, p. 838-859.
- HAESBAERT, R. (2004). *Dos múltiplos territórios à multiterritorialidade*. Porto Alegre: UFRGS.
- HAESBAERT, R. (2005). Da desterritorialização à multiterritorialidade. In: ENCONTRO DE GEÓGRAFOS DA AMÉRICA LATINA, 10., 2005, São Paulo. *Anais...* São Paulo. Disponível em: [[http://www.planificacion.geoamerica.org/textos/haesbaert\\_multi.pdf](http://www.planificacion.geoamerica.org/textos/haesbaert_multi.pdf)]. Acesso em 1º jun. 2013.
- MEDEIROS, R. M. V. (2009). Território, espaço de identidade. In: SAQUET, M. A.; SPOSITO, E. S. (orgs.). *Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos*. São Paulo: Editora Unesp.
- MOREIRA, C; LAJTMAN, T. (2015). *Uruguai: os movimentos sociais durante o governo de José Mujica (2010-2015)*. Plural, São Paulo, vol.22, n. 1, p. 66-82.
- MOSQUEIRA, M. (2015). “Redimir a política”: experiências de militância de jovens evangélicos da Argentina. *Desidades*, vol.3, n. 8, p. 9-18.
- MUTZENBERG, R. (2015). *Conhecimento sobre ação coletiva e movimentos sociais: pontos para uma análise dos protestos sociais em África*. Sociedade e Estado, Brasília, vol. 30, n. 2, p. 416-447. Disponível em: [[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69922015000200415](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922015000200415)]. Acesso em 3 abr. 2017.
- OLIVEIRA, R. A. D.; AYRES, C. S.; HANSEN, J. R.; BORBA, J. (2016). Política e juventude: participação política dos jovens do Sul do Brasil. *Revista Debates*, vol.10, n. 3, p. 189-222.
- PINTO, C. R. J. (2014). Movimentos sociais 2011: estamos frente a uma nova forma de fazer política? In: GOHN, M. G.; BRINGEL, B. M. *Movimentos sociais na era global*. 2. ed. Petrópolis: Vozes. p. 129-146.
- RAFFESTIN, C. (1993). *Por uma geografia do poder*. Tradução de Maria Cecília França. São Paulo: Ática.

- SAQUET, M. A. (2009). Por uma abordagem territorial. In: SAQUET, M. A.; SPOSITO, E. S. *Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos*. São Paulo: Expressão Popular.
- SAQUET, M. A. (2015). *Por uma Geografia das territorialidades e das temporalidades: uma concepção multidimensional voltada para a cooperação e para o desenvolvimento territorial*. Rio de Janeiro: Consequência.
- SILVA, J. M. (2006). *A constituição de sentidos políticos em livros didáticos de geografia na ótica da análise do discurso*. 2006. 275f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Instituto de Geografia, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia.
- SOUZA, M. J. L. (1995). O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, I. E.; GOMES, P. C. C.; CORRÊA, R. L. (orgs.). *Geografia: conceitos e temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- SOUZA, E. A.; PEDON, N. R. (2007). Território e identidade. *Revista Eletrônica da Associação dos Geógrafos Brasileiros*, vol. 1, n. 6, p. 126-148. Disponível em: [[http://www.cptl.ufms.br/revista-geo/artigo6\\_EdevaldoS.\\_e\\_NelsonP.pdf](http://www.cptl.ufms.br/revista-geo/artigo6_EdevaldoS._e_NelsonP.pdf)]. Acesso em 7 jun. 2013.
- WEISSBÖCK, L. P. (2017). Territórios da cidadania: os movimentos sociais juvenis no Brasil. *Geographia Opportuno Tempore*, vol. 3, n. 2, p. 190-203.





# O crime do art. 350 do Código Eleitoral e o Projeto de Lei 881/2019: a proposta de nova tipificação do caixa dois eleitoral\*

**Alexandre Della Coletta Scholz**

## Resumo

Este artigo trata de aspectos penais da atual tipificação do crime de caixa dois eleitoral, e do projeto de lei que inclui, no Código Eleitoral (Lei 4.737/1965), o art. 350-A, prevendo tipo penal específico para referida conduta. A origem, em contexto histórico recente, do projeto proposto pelo atual governo (denominado “Projeto anticrime”), decorrente de grandes escândalos, como o “Petrolão” (que desencadeou a operação Lava Jato e a propositura do pacote denominado “Dez medidas contra a corrupção”), será abordada, bem como o reflexo do novo tipo penal no regime jurídico eleitoral, com o objetivo de preservar a licitude, lisura, e igualdade de disputa entre os candidatos a cargos eletivos. O artigo também tratará de questões relacionadas à competência para o processamento e julgamento de ações penais que contêm acusação da prática de caixa dois eleitoral, quando o referido delito for conexo a crimes comuns.

**Palavras-chave:** crime; eleições; campanha; financiamento; caixa dois.

## Abstract

This article deals with criminal aspects of the current typification of the crime of electoral slush fund, and with the bill that includes, in the Electoral Code (Law 4.737 / 1965), art. 350-A, providing specific criminal type for said conduct. The origin, in a recent historical context, of the project proposed by the current government (denominated “Anti-crime Project”), due to major scandals, such as “Petrolão” (which triggered Car Wash operation and the proposition of the pack denominated “Ten measures against corruption”), will be approached, as well as the reflection of the new criminal type in

---

\* Artigo redigido como trabalho de conclusão de curso de pós-graduação em Direito Eleitoral, promovido pela Universidade Positivo em parceria com a Escola Judiciária Eleitoral do Paraná, sob a orientação do Prof. Me. Luiz Eduardo Peccinin, na linha de pesquisa de Direito Material Eleitoral (crimes eleitorais).

## Sobre o autor

Alexandre Della Coletta Scholz é especialista em Direito Processual Civil pelo Instituto Brasileiro de Estudos Jurídicos (IBEJ) e pós-graduando em Direito Eleitoral na Universidade Positivo (em cooperação com a Escola Judiciária Eleitoral do Paraná). E-mail: alexandrescholz@yahoo.com.br

the electoral legal system, with the aim of preserving the legality, fairness and equality of dispute between candidates for elected positions. The article will also deal with issues related to jurisdiction for the prosecution and judgment of criminal actions that contain charges of slush fund practice, when said crime is connected to common crimes.

**Keywords:** crime; elections; campaign; financing; slush fund.

Artigo recebido em 25 de março de 2019; aceito para publicação em 1º de abril de 2019.

## Introdução

O poder, de acordo com a Constituição da República de 1988 (Brasil, [2018]), emana do povo, que o exerce diretamente ou por meio de representantes eleitos. A soberania popular é exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com igual valor para todos.

Qualquer cidadão que reunir os requisitos de elegibilidade, estabelecidos na Constituição, tem o direito de concorrer a um cargo eletivo e a exercer o respectivo mandato, caso venha a ser eleito. Pressupõe-se, portanto, a igualdade de oportunidades e a preservação do equilíbrio na disputa pelos cargos eletivos, o que é assegurado pela adoção do regime democrático na Constituição, e pela legislação eleitoral.

No entanto, há um histórico de fraudes e crimes de diversas espécies relacionados à realização das eleições, os quais desequilibram o processo eleitoral, conferindo vantagens indevidas a candidatos e/ou partidos políticos que adotam práticas espúrias. Em alguns casos, os crimes se caracterizam pela utilização do processo eleitoral para lavagem de dinheiro, por meio de doações a campanhas políticas. Em outras ocasiões, as licitações e contratos públicos são objeto de fraude, com vistas à obtenção de recursos do erário para o financiamento de campanhas, o que caracteriza corrupção, seguida da prática do chamado “caixa dois eleitoral”. Tal modalidade de prática delitiva foi amplamente utilizada no escândalo denominado de “Petrolão” (por derivar da prática de corrupção nos contratos da Petrobrás) e apurada durante a chamada operação “Lava Jato”, ainda em andamento. Não se pode, portanto, conceber que a representação popular e democrática, seja, de fato, exercida por candidato eleito de forma criminoso e fraudulenta.

O caixa dois eleitoral já foi objeto de diversas propostas legislativas, mas, até agora, o parlamento brasileiro não aprovou projeto de lei estabelecendo um tipo penal exclusivo para tal modalidade delitiva.

O vulto dos recentes escândalos políticos e eleitorais levou o Brasil a situação de instabilidade política e econômica, causando a crise que prejudicou, sobremaneira, toda a população. O atual governo, por intermédio do ministro da Justiça, Sérgio Moro, apresentou conjunto de medidas legislativas denominado “pacote anticrime”, por meio do qual se busca maior repressão aos delitos relacionados à corrupção, ao crime organizado, e aos crimes praticados com grave violência à pessoa.

O objeto deste estudo, especificamente, é tecer um panorama da atual tipificação do delito de caixa dois eleitoral, e uma análise do Projeto de Lei 881/2019, que estabelece a inclusão, no Código Eleitoral (CE) (Lei 4.737/1965) (Brasil, 1965), do artigo 350-A, tipificando, de forma específica, a conduta denominada “caixa dois eleitoral”.

### **O regramento atual e o tipo penal que abrange a conduta de caixa dois eleitoral**

No regramento atual, o caixa dois eleitoral se insere no tipo do artigo 350 do CE (“omitir, em documento público ou particular, declaração que dele devia constar, ou nele inserir ou fazer inserir declaração falsa ou diversa da que devia ser escrita, para fins eleitorais”) (Brasil, 1965), que prevê a seguinte pena: reclusão até cinco anos e pagamento de 5 a 15 dias-multa, se o documento é público, e reclusão até três anos e pagamento de 3 a 10 dias-multa se o documento é particular.

No julgamento da ação penal 470 (Brasil, 2013b), o Ministro Luiz Fux definiu o crime de caixa dois como a “prática de manutenção ou movimentação de recursos financeiros não escriturados ou falsamente escriturados na contabilidade de pessoas jurídicas as mais diversas, como associações, fundações, sociedade comerciais e partidos políticos”.

Como se vê, a tipificação da conduta definida por caixa dois se dá por via oblíqua, na legislação vigente, em crime de falsidade de documento, seja pela modalidade omissiva, seja para os casos em que há expressa declaração de conteúdo falso, para qualquer fim eleitoral. O tipo penal, no entanto, não é específico em relação ao dolo de

contabilização paralela e não declarada, ou mascarada, de recursos, valores, bens ou serviços estimáveis em dinheiro na campanha eleitoral, com a finalidade de desequilibrar a disputa por um cargo eletivo. No tipo penal vigente, há um dolo específico, ou seja, uma finalidade eleitoral, ou de alterar o resultado da eleição. Porém, não se exige que o crime ocorra durante o período eleitoral, pois o momento da consumação é aquele em que tal informação é prestada à Justiça Eleitoral (ou omitida, no ato da entrega da prestação de contas).

Em relação à prestação de contas, na jurisprudência prevalece o entendimento de que se trata de um documento de natureza pública (consoante voto do Ministro Luiz Fux). Entretanto, há, na doutrina, posição no sentido de que a prestação de contas eleitoral é documento particular, pois se trata de documento que não tem *origem* pública.

O sujeito ativo da conduta é o candidato, e o tipo pode vir a abranger o responsável pela administração financeira da campanha, por aplicação do disposto nos artigos 20 e 21 da Lei 9.504/1997 (Brasil, 1997).

Caso não preste suas contas, e supondo se tratar de candidato não eleito e que utilizou caixa dois em sua campanha, a falta da prestação de contas, por um lado, lhe privaria da disputa subsequente, mas, por outro lado, poderia lhe livrar da aplicação da lei penal.

A aplicação ilícita de recursos, em modalidade de caixa dois eleitoral, foi amplamente constatada nas campanhas recentes, provocando não apenas a responsabilização penal dos envolvidos, mas também amplo debate público sobre o assunto, com a elaboração de propostas legislativas.

No julgamento da ação penal 470 (“mensalão”), o Supremo Tribunal Federal (em julgamento de pessoa com prerrogativa de foro, pois, aos demais, o julgamento competiria à Justiça Eleitoral) aplicou o tipo penal do artigo 350 do CE para aplicar penas relacionadas à contabilização paralela de recursos. Em seu voto, o ministro Ayres Brito declarou inexistir crime de caixa dois eleitoral com recursos públicos, haja vista que “o art. 350 do CE somente trabalhou com a hipótese de natureza privada de recursos financeiros, ou conversíveis em pecúnia, repassados informalmente para candidatos a cargo político-eletivo” (Brasil, 2013b).

No ano de 2015, o Supremo Tribunal Federal julgou a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4.650, estabelecendo a inconstitucionalidade de doações de pessoas jurídicas para campanhas eleitorais,

permanecendo possível, apenas, as doações feitas por pessoas naturais e a utilização de recursos próprios dos candidatos (Brasil, 2015a). Em outubro de 2017, o Congresso Nacional aprovou reforma estabelecendo fundo eleitoral com dinheiro público e limites de gastos para as campanhas eleitorais (Brasil, 2017).

Quanto ao aspecto penal, o tipo em questão torna impossível o flagrante, pois, como ensina o procurador regional eleitoral de São Paulo, Luiz Carlos dos Santos Gonçalves (2016), “os dados oferecidos nos documentos da prestação de contas deverão ser objeto do referido procedimento de verificação”.

Ainda, o artigo 350 do CE não prevê a pena mínima. Assim, aplica-se a regra do artigo 284, que estabelece que, quando não há indicação, a pena mínima a ser considerada é a de um ano (para os delitos apenados com reclusão).

O fato do estabelecimento da pena mínima de um ano de reclusão, muitas das vezes (quando não há concurso com outros delitos), pode vir a beneficiar o réu com a suspensão condicional do processo, prevista no artigo 89 da Lei 9.099/1995 (Brasil, 1995).

O tratamento penal para o crime, portanto, é relativamente brando em relação aos bens jurídicos protegidos pela norma (a igualdade de condições para a disputa de cargos eletivos, e, em síntese, a efetividade do regime democrático), na medida em que o réu, se não houver concurso com outros crimes, pode obter benefício de suspensão do processo mediante o cumprimento de condições simples (como proibição de frequentar lugares, ou o compromisso de comparecer periodicamente em juízo para “justificar suas atividades”, o que, na prática, equivale a apor mensalmente sua assinatura em uma ficha de papel, arquivada na secretaria do juízo). A suspensão condicional do processo pode ser oferecida pelo Ministério Público Eleitoral tão logo ocorra o recebimento da denúncia. Nessa hipótese, não haveria instrução do processo e não se apuraria, por exemplo, em que medida a prática do delito influenciou o resultado das eleições. Com o cumprimento das condições e a extinção da punibilidade, o agente mantém sua primariedade, e ficaria apto, em tese, a concorrer em outra eleição, por não incidir em causa de ilegitimidade prevista na Lei Complementar 135/2010 (Brasil, 2010).

Sob outro aspecto, em se tratando de infração penal simples (sem concurso com outros crimes), e na hipótese de inaplicabilidade da

suspensão condicional do processo, a pena tende a ser aplicada – se inexistirem circunstâncias a agravarem, de acordo com o artigo 59 do Código Penal (CP)– em regime aberto, por aplicação do disposto no art. 33, § 2º, “c”, do referido código. Acaso condenado, se a pena não ultrapassar o limite dos dois anos de reclusão, o agente poderia, ainda, obter o benefício da suspensão condicional da pena (ou *sursis*), previsto no art. 77 do CP (Brasil, 1940).

### **A questão da competência para julgamento da ação penal, na tipificação atual do caixa dois eleitoral, praticado em concurso com outros crimes**

A competência para o julgamento da ação penal de crime de caixa dois eleitoral, previsto no atual artigo 350 do CE, é da Justiça Eleitoral. A Constituição (Brasil, [2018]) estabelece, no artigo 121, que a organização e competência dos tribunais, dos juízes de direito, e das juntas eleitorais, será definida por lei complementar. Assim, o CE (Lei 4.737/1965) foi recepcionado, em relação a tal matéria, com o status de lei complementar, e estabelece, no artigo 35, inciso II, que compete aos juízes eleitorais “processar e julgar os crimes eleitorais e os comuns que lhe forem conexos, ressalvada a competência originária do Tribunal Superior e dos Tribunais Regionais” (Brasil, 1965).

A jurisdição eleitoral é ramo especializado e assim atrai, em matéria criminal, julgamentos e processamentos dos crimes comuns, praticados em concurso (conexão ou continência) com o crime eleitoral. Tal competência resta clara da leitura do dispositivo legal mencionado, a qual também já era prevista no Código de Processo Penal(CPP) (Decreto-Lei 3.698/1941), que estabelece que, na determinação de competência por conexão, prevalecerá a jurisdição especial em relação à comum (Brasil, 1941). Em se tratando da competência da Justiça Federal (para crimes comuns), a Constituição também ressalva a competência da Justiça Eleitoral no artigo 109, IV (Brasil, [2018]).

Houve, no âmbito da operação Lava Jato, situações em que foram instaurados inquéritos para apuração de corrupção e lavagem de dinheiro, praticadas em conexão com o crime de caixa dois eleitoral. Em alguns casos, tais investigações deram origem a ações penais, que tramitaram nas Varas Federais Criminais às quais os respectivos inquéritos estavam vinculados.

Em recente julgamento (de recurso de Agravo Regimental no inquérito nº 4.435 do Distrito Federal), o Supremo Tribunal Federal ratificou o teor dos dispositivos legais que definem a competência da Justiça Eleitoral para processamento e julgamento dos crimes comuns conexos aos eleitorais (Brasil, 2019c). Em consequência, inquéritos que tramitavam em varas federais, nos quais se apurava a prática de caixa dois eleitoral em conexão com outros crimes, deverão ser remetidos à Justiça Eleitoral.

A decisão foi elogiada por parte da doutrina e da imprensa, dentre aqueles que afirmaram que o Supremo Tribunal Federal nada fez senão conferir efetividade ao princípio do juiz natural, aplicando as regras de competência definidas na Constituição e nas leis.

Outros teceram críticas, afirmando que a Justiça Eleitoral, em primeiro grau, é exercida por juízes de direito em designações temporárias (como também ocorre com os promotores eleitorais), e que os cartórios eleitorais, na maioria dos casos, são compostos por poucos servidores, em comparação à estrutura das varas criminais federais. Assim, a Justiça Eleitoral não teria condições materiais, e tampouco de especialização, para a apuração de complexos crimes de natureza financeira e/ou tributária, como aqueles que foram constatados no curso da operação Lava Jato, causando a impunidade. Chegou-se a utilizar, na imprensa, a expressão “golpe contra a Lava Jato” em referência à decisão do Supremo Tribunal Federal.

É fato que a decisão teve alcance apenas em relação ao processo em que foi proferida. No entanto, a argumentação acerca da competência da Justiça Eleitoral certamente será replicada nos demais casos semelhantes e inserida no debate processual pela parte interessada, como se estivesse a se tratar de um precedente vinculante. O ideal, contudo – e até que haja deliberação legislativa a respeito, como se verá adiante (em relação ao PLC 38/2019) –, seria que o juízo competente (o eleitoral, ou o federal), tratasse, caso a caso, da possibilidade de desmembramento dos inquéritos ou dos processos, nas hipóteses em que se mostrar adequada e cabível a aplicação do disposto no artigo 80 do CPP. Deve-se lembrar que não há concurso formal de crimes entre o caixa dois eleitoral e os demais crimes que costumam anteceder-lo (como, por exemplo, a lavagem de dinheiro ou a corrupção passiva). Eventuais questões relacionadas à competência, assim, poderiam ser delimitadas, caso a caso, em grau recursal, se houvesse necessidade.

## O Projeto de Lei 881/2019

O governo federal, por intermédio do ministro Sérgio Moro, apresentou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei 881/2019, que integra o chamado pacote anticrime. Tal pacote consiste num conjunto de propostas legislativas para, segundo o governo, estabelecer efetividade no combate à corrupção, ao crime organizado e aos crimes praticados com grave violência à pessoa.

O referido projeto estabelece a inclusão, no CE (Lei 4.737/1965), do artigo 350-A, com a seguinte proposta de redação:

Art. 350-A. Arrecadar, receber, manter, movimentar ou utilizar qualquer recurso, valor, bens ou serviços estimáveis em dinheiro, paralelamente à contabilidade exigida pela legislação eleitoral.

Pena – reclusão de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, se o fato não constituir crime mais grave.

§ 1º Incorre na mesma pena quem doar, contribuir ou fornecer recursos, valores, bens ou serviços nas circunstâncias estabelecidas no caput.

§ 2º Incorrem nas mesmas penas os candidatos e os integrantes dos órgãos dos partidos políticos e das coligações quando concorrerem, de qualquer modo, para a prática criminosa.

§ 3º A pena será aumentada de 1/3 (um terço) a 2/3 (dois terços), no caso de algum agente público concorrer, de qualquer modo, para a prática criminosa. (Brasil, 2019b)

Como se vê, a proposta legislativa – sem revogar ou modificar o crime previsto no artigo 350 do CE, que permanece vigente para os crimes de falso – tipifica com precisão a hipótese de utilização (em sentido amplo) de recursos, valores, bens ou serviços estimáveis em dinheiro, em contabilidade paralela, para fins eleitorais. Define, de forma mais clara, quais são os sujeitos ativos do crime, e, embora não aumente a pena máxima, modifica a mínima, o que traz reflexos para a concessão de benefícios aos eventuais apenados. A proposta, portanto, não tem por objetivo o mero aumento de penas, como se isso fosse uma resposta, à sociedade, de imposição de uma espécie de vingança aos envolvidos em delitos tão corriqueiramente praticados no Brasil. Busca-se, em verdade, ajustar e aperfeiçoar a legislação, adequando-a à efetiva proteção aos bens jurídicos que devem ser tutelados.



A aprovação da proposta de uma tipificação autônoma para o delito de caixa dois (com a inclusão do artigo 350-A no CE, e a manutenção da redação do 350), portanto, não significará uma anistia aos delitos anteriores (os quais, se porventura praticados até a aprovação do projeto de lei, seriam julgados sob a égide da legislação e da interpretação ora vigente). Apesar disso, houve, no Congresso Nacional, um movimento de tentativa de anistia aos casos pretéritos de caixa dois eleitoral durante o trâmite do projeto de lei, de iniciativa popular, denominado de “dez medidas contra a corrupção”. Também não haveria anulação das penas já impostas com a aplicação do artigo 350 do CE, considerando que a conduta típica permanece prevista em lei, e que a sanção prevista na nova norma é mais severa (e, como tal, não retroage).

Com a divulgação do projeto de lei, diversas reportagens mencionaram entrevistas anteriores do ministro Sérgio Moro, nas quais ele afirmava que o caixa dois era mais grave que a corrupção (Amaral, 2019). Sustentou-se, em parte da imprensa, que isso era contraditório, na medida em que a pena prevista para o crime de corrupção permaneceu maior que aquela sugerida para o crime de caixa dois. Contudo, deve-se ponderar que para a caracterização da corrupção, exige-se a qualidade de funcionário público do agente; para o caixa dois, isso pode ou não ocorrer (e, caso ocorra, a proposta legislativa contempla uma causa de aumento de pena). Logo, não se trata mera comparação simples, entre um e outro tipo penal. Por certo, o que quis afirmar o ministro, ao tempo em que era magistrado, foi que o crime de caixa dois eleitoral seria mais grave que a corrupção (considerada isoladamente), quando aquele fosse praticado com os recursos oriundos da corrupção. Ao encaminhar o projeto de lei ao presidente da República, o ministro da Justiça esclareceu que:

o tipo penal ora proposto, é um aditivo necessário para os casos de gravidade menor. Com efeito, explicitamente faz-se previsão excludente (se o fato não constitui crime mais grave), com o objetivo de permitir que, se houver contrapartida, configura-se somente corrupção e não caixa dois. Esta identificação de condutas revela-se mais adequada do ponto de vista da persecução e repressão. (Moro, 2019b)

O processo legislativo, para inclusão do artigo 350-A no CE, foi encaminhado ao Congresso Nacional como proposta de lei ordinária (ou seja, com a mesma característica do CE, embora tenha sido recepcionado pela Constituição nas matérias que exigem quórum qualificado do processo legislativo, com lei complementar).

A proposta legislativa do governo, em relação à nova tipificação para a conduta de caixa dois eleitoral, foi encaminhada ao Congresso Nacional em projeto apartado, em relação às demais alterações das legislações penal e processual penal, que têm por objeto o combate ao crime organizado e os crimes violentos. De acordo com o ministro, o desmembramento do projeto se deu a pedido de agentes políticos, que argumentaram que o caixa dois eleitoral não tem a mesma gravidade ou as mesmas características da criminalidade organizada ou dos crimes violentos. Adotou-se, então, a estratégia de encaminhamento de projetos de lei separados, dentre as questões relacionadas ao chamado pacote anticrime. Tal estratégia poderá se revelar adequada no momento das votações, haja vista que eventual resistência dos parlamentares em aprovarem nova tipificação para o caixa dois eleitoral não impediria o sobrestamento da aprovação das medidas propostas para os crimes violentos, que também afligem a população e demandam solução urgente.

Apesar da importância das medidas legislativas propostas, no instante de elaboração deste artigo (em março de 2019), o executivo federal está em embate com o legislativo. O presidente da Câmara dos Deputados tem afirmado que as prioridades são a aprovação das propostas legislativas relacionadas às reformas da previdência e tributária, e que o pacote do Ministério da Justiça só seria discutido depois da aprovação daqueles projetos. Também se afirmou, na imprensa, que a aprovação do pacote proposto pelo ministro Moro, no qual se insere a nova tipificação do caixa dois eleitoral, só passará pelo Congresso Nacional se houver a votação do projeto de lei que trata do crime de abuso de autoridade, que tem por foco, em especial, as atuações de magistrados, membros do Ministério Público e da Polícia Federal (Lima, 2019). Tal cogitação surgiu imediatamente depois da decretação da prisão preventiva do ex-presidente da república, Michel Temer, em nova fase da operação Lava Jato. Percebe-se, portanto, que o debate que incumbe aos parlamentares sobre uma questão tão importante para a hígidez do processo eleitoral, e para a plenitude do regime democrático, ficará condicionada e relegada a

outros fatores, muitos dos quais relacionados a divergências políticas e interesses pessoais (e, talvez, escusos).

### **Os aspectos penais da proposta do artigo 350-a**

Os recursos financeiros, captados pelos candidatos e partidos políticos, e aplicados nas campanhas eleitorais, necessariamente devem passar pela conta bancária da campanha, cuja abertura é obrigatória, de acordo com a legislação eleitoral. Os demais recursos utilizados na campanha eleitoral (bens e serviços estimáveis em dinheiro) devem ser demonstrados documentalmente e declarados nas prestações de contas. A violação dessas premissas caracteriza a ocorrência de algum dos verbos que compõem o núcleo do tipo penal proposto para o artigo 350-A do CE, o que pode vir a caracterizar a prática do crime de caixa dois eleitoral.

O objeto de uma infração penal é aquilo contra o que se dirige a conduta humana descrita num tipo penal. O tipo proposto continua tendo por objeto a preservação da igualdade de oportunidade de disputa aos cargos eletivos; a preservação da lisura do eleitoral; a legitimidade do resultado da escolha dos eleitores; e o impedimento à possibilidade de ocorrer abuso de poder econômico na disputa eleitoral.

Deve-se ter em consideração que a incidência do tipo se dará, em regra, durante o período da campanha eleitoral, haja vista que o tipo faz menção à “contabilidade exigida pela legislação eleitoral”. No entanto, o crime também pode se caracterizar em momento posterior, caso haja arrecadação ou recebimentos de recursos (em sentido amplo) não contabilizados para o pagamento de dívidas da campanha (e essas dívidas podem ter sido declaradas, ou não, na prestação de contas).

O sujeito ativo do tipo penal é quem pratica o fato descrito na norma penal incriminadora. No tipo proposto, ele continua sendo o candidato, bem como o responsável pela administração financeira da campanha, por aplicação do disposto nos artigos 20 e 21 da Lei 9.504/1997. Resta evidente que não se trata de responsabilização objetiva, pois, hipoteticamente, pode ocorrer situação em que a movimentação paralela de recursos (em sentido amplo) não declarada tenha sido praticada dolosamente por um ou outro, sem participação ou dolo dos demais.

O tipo penal da proposta legislativa acrescenta, como sujeitos ativos do delito, incorrendo na mesma pena prevista no

caput (reclusão de dois a cinco anos) as pessoas que doarem, contribuírem ou fornecerem recursos, valores, bens ou serviços sem a devida contabilização na prestação de contas da campanha eleitoral. Trata-se de pertinente inovação em relação ao tipo penal ainda vigente, pois também é dever de quem doa ou fornece qualquer espécie de recurso para os partidos ou candidatos (apenas as pessoas físicas) fazê-lo licitamente (ou seja, de o fazer mediante a obtenção do recibo eleitoral, declarando a doação ao fisco e respeitando os limites de valores previstos na legislação eleitoral). Em consequência, qualquer doação, contribuição ou fornecimento de recursos realizada por pessoa jurídica será considerada caixa dois, com a possibilidade de imputação penal. Contudo, o tipo penal poderia ser aperfeiçoado para contemplar, de forma expressa, tal hipótese, inclusive para o estabelecimento de pena mais adequada (poderia se estabelecer multa, penas restritivas de direito, impossibilidade de contratação com a administração pública, extensão da responsabilidade penal aos administradores ou gestores etc.).

A proposta também contempla, como novidade, a responsabilização criminal dos integrantes dos órgãos dos partidos políticos e das coligações, quando concorrerem para a prática criminosa, por qualquer meio. A inovação é importante pois estende a eventual punição àqueles que, envolvidos profissionalmente na campanha eleitoral (por integrar cargo ou função no comitê da campanha eleitoral ou do partido político), contribuem para fraudar o equilíbrio e a lisura do pleito. Porém, assim como ocorre em relação aos demais, não se trata de responsabilização criminal objetiva, já que se exige o dolo de fraude (decorrente de contabilização paralela) na movimentação de recursos (em sentido amplo) da campanha eleitoral.

Por fim, ainda em relação ao sujeito ativo, o tipo penal prevê uma causa de aumento de pena, de um a dois terços, caso algum agente público concorra, de qualquer modo, para a prática criminosa. Por se tratar de causa de aumento direcionada especificamente a um agente público, evidentemente tal pessoa deve exercer papel ou função de algum dos sujeitos ativos já mencionados. No entanto, não faz sentido prever a causa de aumento com intervalo entre frações, por se tratar de condição objetiva (ser agente público e concorrer para o ilícito). Assim, o ideal seria que a causa de aumento fosse estabelecida em única fração.

O elemento subjetivo é o dolo, consistente na vontade realizadora dos elementos do tipo objetivo. Não se aplica, ao tipo penal em análise, a modalidade culposa. Trata-se de crime comissivo ou comissivo por omissão (na hipótese, por exemplo, de o responsável financeiro pela campanha ter pleno conhecimento da prática de caixa dois pelo candidato ou por outro agente, e de não declarar ou omitir, na prestação de contas, a utilização dos recursos), e não se admite sua prática na forma da omissão própria.

O sujeito passivo é o titular do bem jurídico ofendido pelo crime. Assim, o Estado, titular do mandamento proibitivo violado, é o sujeito passivo formal (ou mediato). A sociedade é o sujeito passivo material (imediatos), como titular do bem jurídico violado. Trata-se, portanto, na classificação do tipo quanto ao sujeito passivo imediato, de crime vago.

O tipo penal é múltiplo quanto a seus núcleos, pois prevê vários verbos, que constituem seus elementos descritivos ou objetivos (arrecadar, receber, manter, movimentar ou utilizar; e doar, contribuir ou fornecer), todos se referindo a recursos, valores, bens ou serviços estimáveis em dinheiro, movimentados (em sentido amplo, de acordo com esses verbos) paralelamente à contabilidade exigida pela legislação eleitoral. Classifica-se, portanto, quanto aos núcleos, como um tipo misto (que prevê vários verbos) e alternativo (pois a consumação decorre da prática de um ou mais verbos, sem necessidade de todos serem praticados cumulativamente).

Há, também, um elemento normativo no tipo, que prevê a expressão “paralelamente à contabilidade exigida pela legislação eleitoral”, ou seja, é necessária a análise técnica ou jurídica quanto ao que se refere tal contabilidade (ou seja, às normas que regulamentam o dever de prestar contas dos recursos empregados na campanha eleitoral).

Considera-se o crime consumado quando nele se reúnem todos os elementos de sua definição legal (artigo 14, I, do CP). O CP, aplicado subsidiariamente à legislação penal eleitoral, também estabelece a teoria da atividade (quanto à aplicação da lei penal no tempo), ou seja, considera-se o crime praticado no momento da ação (artigo 4º). Assim, em se tratando do crime de caixa dois eleitoral, sua consumação ocorre quando qualquer dos sujeitos ativos, previstos na norma, praticam qualquer um dos verbos previstos no tipo, de forma a empregar (ou manter,

para emprego futuro) na campanha eleitoral, os recursos (em sentido amplo) não contabilizados.

Em relação à lei penal no espaço, o CP adotou a teoria da ubiquidade (artigo 6º), que estabelece que se considera praticado o crime no lugar em que ocorreu a ação ou omissão, no todo ou em parte, bem como onde se produziu ou deveria produzir-se o resultado. Assim, ainda que o tipo penal em questão permita a prática, por exemplo, da movimentação de recursos em local diverso daquele da disputa eleitoral, deve-se considerar que os resultados do crime se produzem no foro das eleições, o qual deve ser considerado como o local de sua consumação (inclusive para fins de determinação da competência).

A ação penal é pública incondicionada (artigo 355 do CE), como em todos os demais crimes eleitorais. Se o Ministério Público Eleitoral não promover a ação penal, o sistema previsto no artigo 28 do CPP (e no 357, § 1º, do CE) deve ser aplicado. Assim, o procurador eleitoral, tendo recebido a representação do juiz eleitoral, poderá oferecer denúncia ou designar outro promotor eleitoral para oferecê-lo; ou então poderá insistir no pedido de arquivamento, hipótese na qual o juiz deverá atendê-lo. Esse controle da obrigatoriedade da ação penal é feito por uma das Câmaras de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal (de acordo com a Lei Complementar nº 75/1993, em seu art. 62, IV). Sem prejuízo da representação do juiz eleitoral para que a procuradoria eleitoral reexamine o pedido de arquivamento do inquérito sem o oferecimento da ação penal, admite-se o uso da queixa-crime subsidiária, conforme previsão do art. 5º, LIX, da Constituição (e conforme julgados do TSE sobre o assunto).

O tipo penal proposto prevê a aplicação de pena de reclusão de dois a cinco anos. Contudo, seria pertinente que, além da pena privativa de liberdade, também fosse estabelecida a de multa.

O fato de se estabelecer a pena mínima em dois anos afasta a possibilidade de o réu ser beneficiado com a suspensão condicional do processo, prevista no artigo 89 da Lei 9.099/1995 (como ocorre na tipificação atual).

O estabelecimento da pena mínima de dois anos também torna improvável ou mais difícil – em caso de condenação do réu – a aplicação do instituto da suspensão condicional da pena (ou *sursis*), previsto no artigo 77 do CP (o que só seria possível caso a condenação permanesse no patamar mínimo ou, se a pena for maior, o

condenado tivesse mais de 70 anos de idade, ou em razão de saúde, na hipótese do § 2º).

A nova tipificação, se aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada, também permitirá a prisão em flagrante para o crime de caixa dois. Atualmente, o flagrante é impossível, haja vista o artigo 350 do CE exigir a falsidade (ou a omissão) de declaração na prestação de contas. Assim, o crime só se caracteriza, na situação atual, com a análise da prestação de contas. Com o tipo proposto, o simples recebimento de recursos ilícitos (não contabilizados) pode ensejar a prisão em flagrante, ainda antes de sua aplicação na campanha eleitoral.

O fato de a tipificação proposta (artigo 350-A) permitir prisão em flagrante também torna possível que ela ocorra nos cinco dias que antecedem a eleição, e nas 48 horas posteriores, por aplicação da regra do artigo 236 do CE.

A tipificação também passa a permitir, ao contrário da atual, a aplicação, para a investigação do crime, dos institutos previstos na Lei do Crime Organizado (Lei 12.850/2013). Tal lei define como organização criminosa a associação de quatro ou mais pessoas estruturalmente ordenada e com divisão de tarefas, ainda que informalmente, para a obtenção de vantagens mediante a prática de crime cuja pena máxima seja superior a quatro anos (Brasil, 2013a).

O requisito da pena máxima resta atendido em ambos os tipos (no atual e no proposto). No entanto, na tipificação atual (artigo 350 do CE), em tese, não seria possível a aplicação da definição de organização criminosa, em razão da limitação do sujeito ativo (que se restringe ao candidato e ao responsável pela administração financeira da campanha). No tipo penal proposto (artigo 350-A), é possível vislumbrar o concurso de mais de quatro agentes, assim, aplicar-se-iam as disposições da lei do crime organizado, permitindo-se a adoção de institutos como a colaboração premiada, a ação controlada, a infiltração de agentes, bem como dos demais institutos previstos no artigo 3º daquela lei.

Por fim, a condenação pela prática do crime de caixa dois eleitoral, na hipótese da aplicação do tipo penal proposto (artigo 350-A), geraria os mesmos reflexos de natureza cível ou eleitoral, que uma condenação pela aplicação da tipificação atual (artigo 350 do CE): a) denegação ou cassação do diploma, caso o candidato fosse eleito (artigo 30-A, § 2º, da Lei 9.504/1997); b) suspensão de repasse de recursos do fundo partidário ao partido que descumpriu as

regras atinentes à arrecadação e gastos de recursos financeiros; c) rejeição das contas do candidato (conforme artigo 30, III, da Lei 9.504/1997); d) imposição da sanção de inelegibilidade por oito anos, de acordo com o artigo 22, XIV, da Lei Complementar 64/1990 (Brasil, 1990).

## **A proposta de alteração legislativa das normas de competência**

Além do projeto que inclui o artigo 350-A no CE, o Governo Federal também elaborou projeto de lei complementar (PLC). Trata-se do PLC 38/2019, que prevê a alteração de dispositivos do CPP (Decreto-Lei 3.689/41) e do CE (Lei 4.737/65) (Brasil, 2019a). Elaborou-se PLC porque se trata de alteração de competência de órgãos jurisdicionais, e a Constituição exige, em seu artigo 121, quórum qualificado no processo legislativo.

De acordo com o projeto de lei complementar, a proposta contempla a alteração do CPP para que seja inserido o inciso III no artigo 79, excluindo, expressamente, a possibilidade de conexão ou continência quando houver concurso entre a jurisdição comum e a eleitoral.

O projeto também prevê a alteração do inciso II do artigo 35 do CE, excluindo, da competência dos juízes eleitorais, o processamento e julgamento dos crimes comuns, praticados em conexão com crimes eleitorais. Propôs-se a alteração, também, da redação do artigo 364 do CE, que trata tão somente da aplicação subsidiária do CPP para o processamento e julgamento de crimes eleitorais, para a exclusão da expressão “e dos comuns que lhes forem conexos”.

Nas palavras do ministro da Justiça, ao encaminhar o projeto de lei complementar ao Presidente da República,

a experiência com processos oriundos de grandes operações deixou claro que, não raramente, os crimes conexos são de elevada complexidade, incluindo, por exemplo, lavagem transnacional de valores elevados. A Justiça Eleitoral, reconhecidamente célere nos seus julgamentos, não está bem estruturada para processar e julgar esses casos, cuja discussão jurídica lhe é totalmente estranha. Ela é eficiente e respeitada, exatamente por ser especializada. A exclusão dos crimes comuns conexos restituir-lhe-á sua função original e permitirá que o Juízo



Criminal comum, federal ou estadual, processe e julgue ações para as quais está preparado.

[...]

Como já afirmado, este projeto de lei complementar tem por foco maior efetividade ao sistema de Justiça. A norma atingirá a Justiça Eleitoral, a Federal e Estadual, dando aos crimes comuns conexos a eleitorais, maior celeridade na tramitação. Em um segundo momento, a sociedade será a grande beneficiada, pois se beneficiará com a melhor distribuição de Justiça: [...]. (Moro, 2019a)

Assim, a referida proposta complementa o projeto de lei que estabelece a tipificação específica do crime de caixa dois eleitoral e se mostra pertinente ao manter sob julgamento da Justiça Eleitoral tão somente as questões penais relacionadas a sua atividade-fim. A aprovação da regra de competência proposta pelo Governo Federal resolveria as discussões processuais acerca da competência dos órgãos do Poder Judiciário (mencionadas no tópico anteriormente neste artigo), e traria solução adequada para o processamento e julgamento das infrações penais nos foros que lhes são típicos, conferindo efetividade ao princípio do juiz natural e à garantia constitucional de razoável duração do processo.

## **Conclusão**

A utilização de meios escusos ou fraudulentos na disputa pelo poder é um fato banal na política brasileira e as eleições, em todos os níveis (municípios, estados, e Governo Federal) e para ambos os poderes a que se aplicam – executivo e legislativo –, são sempre marcadas pela constante troca de acusações entre os candidatos, e pelo trâmite de processos os mais diversos. Tais acusações, por vezes, tratam de irregularidades que não têm o condão de influenciar no resultado do processo eleitoral. Porém o abuso de poder econômico e a prática do caixa dois eleitoral são práticas que devem ser veementemente coibidas pelos atores desse processo, em razão de promoverem o desequilíbrio da disputa pelo cargo eletivo, além de impedirem a plena realização da vontade popular.

O regramento atual sobre o crime de caixa dois (artigo 350 do CE) se dá em crime de falso, vinculado tão somente ao ato da prestação

de contas da campanha. Não comporta, portanto, o adequado tratamento penal em relação aos danos que causa ao processo democrático, que é a plena exteriorização da vontade dos eleitores. Observa-se que, na lei vigente, a tipificação prevê pena branda, com a possibilidade de concessão, ao infrator, dos benefícios da suspensão condicional do processo e, posteriormente, em caso de condenação, da suspensão condicional da pena. Não há possibilidade de prisão em flagrante, e, em caso de condenação, se não houver concurso de crimes, possivelmente o réu receberia pena em regime aberto, a qual poderia ser substituída por punições restritivas de direitos. Ainda, os fatos – demonstrados pela enorme e sofisticada cadeia de crimes conexos à corrupção, desvendados pela operação Lava Jato – recomendam à modificação das regras de competência jurisdicional, para que permaneçam sob julgamento da Justiça Eleitoral tão somente as causas que versem sobre delitos relacionados a sua atividade-fim (o que também foi contemplado em projeto de lei complementar, conforme se tratou anteriormente).

Neste artigo, tratou-se da proposta legislativa mais recente, elaborada pelo ministro da Justiça e da Segurança Pública, Sérgio Moro. O projeto de lei foi encaminhado ao Congresso Nacional em fevereiro de 2019 e traz uma definição mais precisa das condutas que caracterizam a prática do caixa dois eleitoral, o que melhor se coaduna com o que de fato os infratores costumam praticar para fraudar e desequilibrar o processo eleitoral. Em comparação à tipificação ora vigente, tal proposta amplia o rol de sujeitos ativos (incluindo os doadores ou fornecedores de recursos em sentido amplo, bem como os membros de partidos ou coligações que se envolverem na fraude).

A ampliação dos possíveis sujeitos ativos é importante, na medida em que se refere a pessoas de fato envolvidas com o processo eleitoral e que poderiam restar impunes, mesmo tendo participado do delito (de acordo com a tipificação ainda vigente). Para além da mera extensão dos possíveis atores, na hipótese de envolvimento de quatro ou mais pessoas no crime, a proposta torna possível a aplicação dos institutos da lei do crime organizado, com técnicas investigativas mais sofisticadas. Ainda, a descrição mais precisa dos núcleos do tipo penal permitirá a prisão em flagrante, inclusive no período próximo da data das eleições, descrito no artigo 236 do CE.

Destaca-se, ainda, a proposta de fixação da pena mínima do delito em dois anos de reclusão, alteração que afastará a possibilidade de o infrator que cometeu crime que deve ser considerado grave (não pela sanção que estabelece, mas sim pelos danos que inflige ao processo democrático) vir a ser beneficiado com a suspensão condicional do processo. Também poderá haver redução de possibilidade de aplicação do benefício da suspensão condicional da pena em caso de condenação.

Ressalva-se, contudo, que a proposta poderia contemplar, na redação do § 1º (ou em parágrafo autônomo), a inclusão de penalidade específica para a hipótese de pessoa jurídica participar de quaisquer das condutas descritas no caput ou no § 1º, prevendo pena adequada a sua natureza jurídica. Também, nessa hipótese, o projeto poderia contemplar a penalização pessoal do sócio, administrador ou gestor de pessoa jurídica que praticasse a conduta.

Além da pena privativa de liberdade, o projeto também poderia estabelecer a imposição de multa ao infrator, modalidade de sanção penal que parece adequada para cumulação à pena privativa de liberdade, considerando a natureza do crime.

Por fim, ao se referir à participação de agente público, a causa de aumento poderia ser estabelecida em fração única, sem gradação, por se tratar de uma condição pessoal objetiva do infrator (o que não exigiria, no julgamento, uma apreciação subjetiva do juiz, e, na prática, resultaria sempre na aplicação da fração de aumento mínima).

É certo que o Congresso Nacional, a par de tal projeto, deverá aprimorá-lo, inclusive devendo observar as demais propostas legislativas em trâmite nas suas casas. Urge, no entanto, que os legisladores deixem as divergências políticas à margem e que, de fato, exerçam sua função, deliberando sobre esse e outros projetos de lei que tratam do assunto, a fim de aperfeiçoar a normatização do processo eleitoral e proteger a legitimidade da expressão de vontade popular, inclusive para as eleições que se avizinham.

## Referências

- AMARAL, L. (2019). *Caixa 2 não tem mesma gravidade de corrupção, diz Moro sobre pacote de leis*. Disponível em: [<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2019/02/19/moro-cede-parlamentares-corrupcao-caixa-2.htm>]. Acesso em: 27 mar 2019.

- AZEVEDO, R. (2019). *STF X Lava Jato 1: Força Tarefa perde, lei ganha; evidencia-se papo-furado*. Disponível em: [<https://reinaldoazevedo.blogosfera.uol.com.br/2019/03/14/stf-x-lava-jato-1-forca-tarefa-perde-lei-ganha-evidencia-se-papo-furado/>]. Acesso em: 27/03/2019.
- BENITES, A. (2016). *Câmara quer alterar medidas contra a corrupção para livrar investigados pela Lava Jato*. Disponível em: [[https://brasil.elpais.com/brasil/2016/11/24/politica/1479945333\\_954020.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2016/11/24/politica/1479945333_954020.html)]. Acesso em: 27 mar. 2019.
- BRASIL. ([2018]). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República Disponível em: [[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)]. Acesso em: 27 mar. 2019.
- \_\_\_\_\_. (1940). *Decreto-Lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940*. Código Penal. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm)]. Acesso em: 27 mar. 2019.
- \_\_\_\_\_. (1941). *Decreto-Lei nº 3.689, de 03 de outubro de 1941*. Código de Processo Penal. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del3689Compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3689Compilado.htm)]. Acesso em: 27 mar. 2019.
- \_\_\_\_\_. (1956). *Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965*. Institui o Código Eleitoral. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4737.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4737.htm)]. Acesso em: 27 mar. 2019.
- \_\_\_\_\_. (1990). *Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990*. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp64.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp64.htm)]. Acesso em: 27 mar. 2019.
- \_\_\_\_\_. (1995). *Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995*. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9099.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9099.htm)]. Acesso em: 27 mar. 2019.
- \_\_\_\_\_. (1997). *Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997*. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm)]. Acesso em: 27 mar. 2019.
- \_\_\_\_\_. (2010). *Lei Complementar nº 135, de 04 de junho de 2010*. Altera a Lei Complementar no 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp135.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp135.htm)]. Acesso em: 27 mar. 2019.

- \_\_\_\_\_. (2013a). *Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013*. Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei no 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12850.htm)]. Acesso em: 27 mar. 2019.
- \_\_\_\_\_. (2013b). Supremo Tribunal Federal. *Ação Penal nº 470*. Relator: Ministro Joaquim Barbosa. Brasília, 22/04/2013. Brasília, DF: STF. Disponível em: [<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticianoticiastf/anexo/relatoriomensalao.pdf>]. Acesso em: 27 mar. 2019.
- \_\_\_\_\_. (2015a). Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650*. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, 17 de setembro de 2015. Brasília, DF: STF. Disponível em: [<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10329542>]. Acesso em: 27 mar. 2019.
- \_\_\_\_\_. (2015b). Supremo Tribunal Federal. *Inquérito nº 3.128 do Mato Grosso*. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, 25 de agosto de 2015. Brasília, DF: STF. Disponível em: [<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9585078>]. Acesso em: 27 mar. 2019.
- \_\_\_\_\_. (2017). *Lei nº 13.487, de 06 de outubro de 2017*. Altera as Leis nos 9.504, de 30 de setembro de 1997, e 9.096, de 19 de setembro de 1995, para instituir o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e extinguir a propaganda partidária no rádio e na televisão. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13487.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13487.htm)]. Acesso em: 27 mar. 2019.
- \_\_\_\_\_. (2019a). *Projeto de Lei Complementar nº 38, de 19 de fevereiro de 2019*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. Disponível em: [<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2192354>]. Acesso em: 27 mar. 2019.
- \_\_\_\_\_. (2019b). *Projeto de Lei nº 881, de 19 de fevereiro de 2019*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. Disponível em: [<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2192352>]. Acesso em: 27 mar. 2019.
- \_\_\_\_\_. (2019c). Supremo Tribunal Federal. *Agravo Regimental no Inquérito nº 4.435 do Distrito Federal*. Relator (voto vencedor): Ministro Marco Aurélio Mello. Brasília, 14 de março de 2019. Brasília, DF: STF. Disponível em: [<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/VotoInq4.435AgRquartoDFCM.pdf>]. Acesso em: 27 mar. 2019.
- CERIONI, C. (2019). *Moro fatia pacote Anticrime e separa criminalização do Caixa 2*. Disponível em: [<https://exame.abril.com.br/brasil/>]

- moro-fatia-pacote-anticrime-e-separa-criminalizacao-do-caixa-2/]. Acesso em: 27 mar. 2019.
- GARCIA, G.** (2019). *Rodrigo Maia critica Sérgio Moro e diz que ministro da Justiça ‘conhece pouco a política’*. Disponível em: [<https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/03/20/rodrigo-maia-critica-sergio-moro-e-diz-que-ministro-da-justica-conhece-pouco-a-politica.ghtml>]. Acesso em 27 mar. 2019.
- GONÇALVES, L. C. S.** (2016). *Criminalizando o Caixa Dois Eleitoral*. Disponível em: [<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/criminalizando-o-caixa-dois-26092016>]. Acesso em: 27 mar. 2019.
- LIMA, D.** (2019a). *Ala do Congresso quer incluir punição a abuso de autoridade no pacote de Moro*. Disponível em: [<https://painel.blogfolha.uol.com.br/2019/02/10/ala-do-congresso-quer-incluir-punicao-a-abuso-de-autoridade-no-pacote-de-moro/>]. Acesso em: 27 mar. 2019.
- MORO, S. F.** (2019) EM nº 16/2019, do Ministério da Justiça e da Segurança Pública, de 8 de fevereiro de 2019. Brasília, DF: Câmara dos Deputados.
- \_\_\_\_\_. (2019b). EM nº 18/2019, do Ministério da Justiça e da Segurança Pública, de 18 de fevereiro de 2019. Brasília, DF: Câmara dos Deputados.
- O ANTAGONISTA.** (2019). *Hoje tem golpe no STF*. Disponível em [<https://www.oantagonista.com/brasil/hoje-tem-golpe-no-stf/>]. Acesso em 27 mar. 2019.
- ROSSI, M.** (2019). *Moro juiz x Moro ministro: a mudança radical de opinião sobre caixa dois*. Disponível em: [[https://brasil.elpais.com/brasil/2019/02/19/politica/1550605130\\_002550.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2019/02/19/politica/1550605130_002550.html)]. Acesso em: 27 mar. 2019.

# Crime de caixa 2 eleitoral: avanços e retrocessos

**Fernanda Bono Yoshikawa Coelho**

## Resumo

O objetivo deste artigo é analisar a doutrina e jurisprudência pátria para verificar se é previsto o crime de caixa 2 eleitoral. Para tanto, será feita análise da legislação esparsa, do Código Eleitoral e das propostas legislativas quanto a eventuais avanços ou retrocessos em catalogar tal crime em tipo específico. Ainda, será feita uma breve exposição da recente decisão do Supremo Tribunal Federal sobre a competência da Justiça Eleitoral para julgar tal crime e os conexos a ele. A partir de tais premissas, verifica-se que o crime de caixa 2 eleitoral está previsto no artigo 350 do Código Eleitoral. Contudo, por se tratar de um tipo penal muito aberto e importante no combate à corrupção sistêmica, tentou-se tipificá-lo em apartado nas “10 medidas contra a corrupção” do Ministério Público Federal, sem sucesso, e agora no “Pacote anticorrupção e violência” do ministro da Justiça e Segurança Pública, com maior aprimoramento técnico sobre a matéria. Quanto à competência da Justiça Eleitoral, é preciso estrutura física e intelectual para julgar de forma rápida e eficaz tais crimes, devendo os trabalhos ser reorganizados para tal fim.

**Palavra-chave:** crime de caixa 2; tipificação pelo Código Eleitoral e projetos de lei; jurisprudência correlata.

## Abstract

The purpose of this article is to analyze the doctrine and jurisprudence of the country to verify if the crime of electoral slush fund is foreseen. For doing that, it will be analyzed the sparse legislation, the Electoral Code and legislative proposals regarding possible advances or setbacks in cataloging such crime in a specific type. Also, a brief presentation of the recent decision of the Federal Supreme Court on the competence of the Electoral Justice to judge such crime and related crimes will be made. From these premises, we verify that the crime of electoral slush fund is provided for in article 350 of the Electoral Code. However, as it is a very open type of crime, coupled with its importance in the fight against systemic corruption, there were efforts to

---

## Sobre a autora

Bacharel em Direito. Pós-graduada em Direito Eleitoral e Processual Eleitoral, Universidade Positivo. E-mail: fby@tre-pr.jus.br

categorize it in the “10 measures against corruption” of the Federal Public Ministry, without success, and now by the “Anti-corruption and violence package” of the Minister of Justice and Public Security, with greater technical improvement on the matter. Regarding the competence of the Electoral Justice, one has to have a physical and intellectual structure to judge these crimes quickly and effectively, and the work must be reorganized for that purpose.

**Keywords:** slush fund crime; typification by the Electoral Code and bills; case-law.

Artigo recebido em 2 de abril de 2019; aceito para publicação em 20 de abril de 2019.

## Introdução

A posse do presidente Jair Messias Bolsonaro e a nomeação como ministro da Justiça e da Segurança Pública do ex-juiz titular da Operação Lava-Jato, Sérgio Moro, defensores de uma linha mais dura para lidar com a criminalidade, redirecionou os holofotes para o crime eleitoral denominado “caixa 2”. Entretanto, já há algum tempo a doutrina e jurisprudência têm questionado se este crime estaria previsto ou não na legislação pátria e quais seriam seus reflexos. Além disso, faz-se a análise da recente decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre a competência da Justiça Eleitoral para julgar tal crime e os conexos a ele.

## Desenvolvimento

Em primeiro lugar, vejamos o que há na legislação esparsa sobre a matéria. Ensina Luís Flávio Gomes (2015) que:

*No âmbito dos delitos cometidos contra a ordem financeira, ele está previsto no art. 11 da Lei 7.492/86: “manter ou movimentar recurso ou valor paralelamente à contabilidade exigida pela legislação”. A pena é de 1 (um) a 5 (cinco) anos e multa. Mas se trata inequivocamente de crime próprio, ou seja, o sujeito ativo tem que ser uma das pessoas mencionadas no artigo 25 da Lei de Crimes do Colarinho Branco. Nos crimes tributários, o “caixa 2” está previsto no art. 1º da Lei 8.137/90<sup>1</sup>.*

---

1. Art. 1º Constitui crime contra a ordem tributária suprimir ou reduzir tributo, ou contribuição social e qualquer acessório, mediante as seguintes condutas



O que não existe no direito penal brasileiro é um crime específico para o chamado “caixa 2 eleitoral”. Se no Brasil houvesse a certeza do castigo, a quase totalidade dos crimes de caixa 2 seriam devidamente punidos pelo art. 350 do Código Eleitoral (castigando-se o candidato com a perda do mandato parlamentar) (grifos meus)

Já na esfera eleitoral, o Código Eleitoral trata da matéria criminal em seu Título IV, que é dividido em três capítulos: disposições preliminares (arts. 283 a 288); crimes eleitorais (arts. 289 a 354); e processo das infrações (arts. 355 a 364). Ressalto que nem todos os crimes eleitorais encontram-se no corpo desse Código, como os delitos eleitorais previstos na Lei 6.091/1974, sobre fornecimento gratuito de transporte de eleitores residentes em zonas rurais, no dia das eleições; na Lei 6.992/1982, acerca da utilização de processamento eletrônico de dados nos serviços eleitorais; na Lei Complementar 64/1990, das inelegibilidades; e Lei 9504/1997, das convenções, coligações, dos registros de candidatura, da propaganda eleitoral e das condutas vedadas aos agentes públicos em período eleitoral (Ponte, 2008, 35-6).

Devido ao enfoque deste artigo, vejamos o que dispõe o art. 350 do Código Eleitoral supracitado:

Art. 350. Omitir, em documento público ou particular, declaração que dele devia constar, ou nele inserir ou fazer inserir declaração falsa ou diversa da que devia ser escrita, para fins eleitorais:

Pena – reclusão até cinco anos e pagamento de 5 a 15 dias-multa, se o documento é público, e reclusão até três anos e pagamento de 3 a 10 dias-multa se o documento é particular.

- I. Omitir informação, ou prestar declaração falsa às autoridades fazendárias;
  - II. Fraudar a fiscalização tributária, inserindo elementos inexatos, ou omitindo operação de qualquer natureza, em documento ou livro exigido pela lei fiscal;
  - III. Falsificar ou alterar nota fiscal, fatura, duplicata, nota de venda, ou qualquer outro documento relativo à operação tributável;
  - IV. Elaborar, distribuir, fornecer, emitir ou utilizar documento que saiba ou deva saber falso ou inexato;
  - V. Negar ou deixar de fornecer, quando obrigatório, nota fiscal ou documento equivalente, relativa a venda de mercadoria ou prestação de serviço, efetivamente realizada, ou fornecê-la em desacordo com a legislação.
- Pena – reclusão de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, e multa.

Parágrafo único. Se o agente da falsidade documental é funcionário público e comete o crime prevalecendo-se do cargo ou se a falsificação ou alteração é de assentamentos de registro civil, a pena é agravada.

Trata-se do crime de falsidade ideológica eleitoral, cujo tipo penal corresponde basicamente ao disposto no art. 299 do Código Penal<sup>2</sup>, apenas diferenciando-se em relação ao seu elemento subjetivo “para fins eleitorais”, ou seja, trata-se de um delito especial somente do contexto eleitoral.

Leciona José Jairo Gomes (2018, 316) que “Na falsidade intelectual, a estrutura ou o suporte do documento (aspectos externos) é impecável – o documento é autêntico, porém o seu teor não corresponde à verdade histórica, isto é, ao que efetivamente ocorreu na realidade [...]”.

Ademais, o bem jurídico é a fé pública, o sujeito passivo pode ser qualquer pessoa, contudo, a caracterização do delito de falsidade ideológica exige que “o documento no qual conste a informação falsa tenha sido preparado para provar, por seu conteúdo, fato juridicamente relevante para fins eleitorais” (Pazzaglini Filho, 2012, 126-7).

A conduta delituosa pode concretizar-se de diversas maneiras, tanto na forma omissiva quanto na comissiva. Esclarece Suzana de Camargo Gomes (2010, 279-80) que:

Na primeira hipótese temos a ação de omitir, em documento público ou particular, declaração que dele devia constar, para fins eleitorais. Tem-se, assim, que a conduta, no caso, revela-se pelo não fazer, quando competia ao agente fazer constar do documento a menção, o conteúdo não referido.

Na forma comissiva o crime pode revelar-se na conduta de inserir ou fazer inserir declaração falsa ou diversa daquela que devia ser escrita.

*Inserir* significa incluir, incorporar, expressar no documento declaração inverídica ou de conteúdo diverso daquele que deveria ser

---

2. Art. 299., do CP – Omitir, em documento público ou particular, declaração que dele devia constar, ou nele inserir ou fazer inserir declaração falsa ou diversa da que devia ser escrita, com o fim de prejudicar direito, criar obrigação ou alterar a verdade sobre fato juridicamente relevante:  
Pena – reclusão, de um a cinco anos, e multa, se o documento é público, e reclusão de um a três anos, e multa, se o documento é particular.

mencionado. Já *fazer inserir* pressupõe a ação de fazer gravar, inscrever, estampar, o que denota a existência de um autor intelectual e de um autor material do crime, este último somente podendo ser assim qualificado se tiver consciência da ilicitude do atuar. Caso contrário, será mero instrumento do agente, não havendo que se falar tenha ele cometido o delito. (grifos do original)

No crime de caixa 2, a conduta pode ser omissiva ou comissiva, pois é o caso em que todo ou qualquer recurso, seja de partido, candidato ou mesmo de doadores foi utilizado para fins da campanha, mas deixou de entrar no fluxo do caixa oficial (caixa 1) e de ser informado ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) via sistema – por exemplo, pela omissão de receitas e/ou despesas, declaração de doação inexistente e doação inexata – e, por consequência, não constou no processo de prestação de contas do candidato, partido ou coligação.

No aspecto formal, a prestação de contas e os documentos que a instruem são autênticos e genuínos (sem adulteração, rasura, inclusão ou retirada de letras ou algarismos), contudo, há uma menção inverídica ali retratada, cujo conteúdo não condiz com a realidade (Gomes, 2010).

Além disso, há a dificuldade de rastreamento de recursos, que segundo Silvana Batini Cesar Góes (2015, 128)

é tarefa que demanda, muitas vezes, medidas investigativas trabalhosas, como quebras de sigilo bancário e fiscal e que exigem intervenção federal. É preciso tempo para rastrear movimentações financeiras, cruzar dados, identificar processos de lavagem de recursos ilícitos e gastos não contabilizados.

Ademais, de acordo com o entendimento do STF, a prestação de contas é documento público para fins de falsidade ideológica eleitoral e, portanto, a pena cominada é de reclusão de até cinco anos (Zilio, 2017, 213)<sup>3</sup>.

Relembrando o primeiro julgamento histórico do STF a tocar a matéria, o “Mensalão” (Ação Penal 470), Luís Flávio Gomes (2015) afirma que:

---

3. Inquérito 3601, 1ª turma, Rel. Min. Luiz Fux, j. 15/09/2015.

[...] o famoso “caixa 2” é uma forma de delito de *falsidade ideológica* (prestação de declaração falsa). No campo eleitoral está previsto no *art. 350 do Código Eleitoral*, com pena de 5 anos de prisão (se o documento é público). No julgamento do mensalão do PT (AP 470) – recorde-se que o mensalão do PSDB-MG, em virtude dos clássicos vícios da Justiça brasileira, até hoje não foi julgado integralmente – vários ministros do STF recordaram esse ponto. Particular ênfase foi dada pela ministra *Cármen Lúcia* que reiterou que o “caixa 2” é crime e bastante deplorável, sobretudo quando praticado por agentes públicos. “É muito grave afirmar da tribuna do STF que ‘caixa 2’ é crime e pretender que tudo isso fique impune”. (grifos do original)

Em uma análise mais detida sobre o referido julgamento, a professora Danyelle Galvão (2017) afirma que:

Em verdade, a acusação feita na denúncia era de corrupção, mas havia pedido da defesa para que a conduta fosse enquadrada como “caixa 2 eleitoral” porque o acusado teria recebido valores destinados ao pagamento de fornecedores de campanhas e de débitos que ficaram em aberto após o pleito.

*O Supremo Tribunal Federal, ao julgar o caso, afastou a tese da defesa de que houve “caixa 2 eleitoral” e puniu os acusados pela prática de corrupção porque considerou que houve compra de votos e não mera doação eleitoral “por fora”/não contabilizada.*

Apesar deste panorama, o voto do Ministro Luiz Fux afasta qualquer dúvida sobre a existência de previsão legal para o crime de “caixa 2 eleitoral”.

Nas fls. 1528 do acórdão (fls. 53143 dos autos), o Ministro afirma que a ausência de escrituração contábil de doação eleitoral é crime, já que “os candidatos são obrigados por lei a declarar à Justiça Eleitoral todas as importâncias recebidas para custear a campanha”. (grifos meus)

Nesse mesmo artigo, a referida professora fez uma pesquisa de jurisprudência perante o Supremo e “*encontrou 35 decisões colegiadas sobre o tema do caixa 2 eleitoral, com menção ao art. 350 do Código Eleitoral em sua indexação, até 31 de julho de 2017*”, sendo que “*53,33% (8 decisões) dos casos trata de prestação de contas inexata/falsa porque houve omissão de receitas e/ou despesas,*

*declaração de doação inexistente e doação inexata sobre origem de doação em dinheiro”* (grifo meu).

Desse total, afirma que houve uma absolvição, e nos demais casos *não houve condenação*, seja porque houve a suspensão condicional do processo ou mesmo declínio de competência à Justiça Eleitoral em razão de perda, encerramento ou renúncia ao mandato (Galvão, 2017).

Em suas conclusões, Danyelle Galvão (2017) destaca que

A análise destes julgados demonstra, sem sombra de dúvidas, que a conduta de omitir receitas ou despesas em prestação de contas (contabilidade paralela/“caixa 2 eleitoral”) está previsto como crime no Brasil, no art. 350 do Código Eleitoral, caso contrário, o Supremo Tribunal Federal arquivaria os inquéritos ou rejeitaria as acusações formuladas pela Procuradoria Geral da República.

A autora critica o referido tipo penal eleitoral por ser aberto e abarcar outras condutas diversas do caixa 2, contudo, isto não “inviabiliza a apuração do crime por inexistência de previsão legal”.

De acordo com matéria publicada na revista *Exame* (Machado e Caleiro, 2019), a tipificação e a criminalização mais clara do caixa 2 no contexto eleitoral estariam previstas entre as “10 medidas contra a corrupção” defendidas pelo Ministério Público Federal a partir de estudos oriundos da Operação Lava-Jato, senão vejamos:

A #medida8 propõe a modificação da Lei nº 9.096/95 para prever a *responsabilização objetiva dos partidos políticos em relação à sua contabilidade paralela (caixa 2)*, e à prática de ocultar ou dissimular a natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, direitos ou valores provenientes, direta ou indiretamente, de infração penal, de fontes de recursos vedadas pela legislação eleitoral ou que não tenham sido contabilizados na forma exigida pela legislação. Também responderá o partido se utilizar, para fins eleitorais, bens, direitos ou valores provenientes de infração penal, de fontes de recursos vedadas pela legislação eleitoral ou que não tenham sido contabilizados na forma exigida pela legislação. A pena é de multa.

A medida é importante porque, até então, apenas os dirigentes (pessoas físicas) respondiam por eventuais crimes cometidos em benefício do partido. *No mesmo sentido, propomos a criminalização do caixa 2, inclusive*

*para as pessoas físicas diretamente envolvidas na movimentação e utilização desses recursos. A pena é de reclusão de 4 a 5 anos. (grifos meus)*

Em suma, o anteprojeto de lei propôs a alteração da Lei 9.096/1995, a fim de prever a responsabilização dos partidos políticos por atos de corrupção e similares, cabendo ao Ministério Público Eleitoral a legitimidade para promover a ação respectiva perante a Justiça Eleitoral, acrescentando os arts. 32-A e 32-B à Lei 9.504/1997, para tornar crime de caixa 2, e altera a redação do art. 105-A da mesma lei.

No que se refere ao crime de caixa 2, o art. 2º do anteprojeto sustentou que:

A Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, passa a vigorar acrescentados arts. 32- A e 32-B a seguir:

#### *Caixa 2 eleitoral*

Art. 32-A. Manter, movimentar ou utilizar qualquer recurso ou valor paralelamente à contabilidade exigida pela legislação eleitoral.

Pena – Reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos.

§ 1º Incorrem nas penas deste artigo os candidatos e os gestores e administradores dos comitês financeiros dos partidos políticos e das coligações.

§ 2º A pena será aumentada de 1/3 (um terço) a 2/3 (dois terços), no caso de algum agente público ou político concorrer, de qualquer modo, para a prática criminosa.

Dispõe em separado o que denomina de “variante eleitoral de Lavagem de Dinheiro”, qual seja:

#### *Lavagem de dinheiro eleitoral*

Art. 32-B. Ocultar ou dissimular, para fins eleitorais, a natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, direitos ou valores provenientes, direta ou indiretamente, de infração penal, de fontes de recursos vedadas pela legislação eleitoral ou que não tenham sido contabilizados na forma exigida pela legislação.

Pena – Reclusão, de 3 (três) a 10 (dez) anos, e multa.

§ 1º Incorrem nas mesmas penas quem utiliza, para fins eleitorais, bens, direitos ou valores provenientes de infração penal, de fontes

de recursos vedadas pela legislação eleitoral ou que não tenham sido contabilizados na forma exigida pela legislação.

§ 2º A pena será aumentada de 1/3 (um terço) a 2/3 (dois terços), se os crimes definidos neste artigo forem cometidos de forma reiterada.

Nas justificativas desse anteprojeto, apontam que

são situações que apresentam “dignidade penal” em razão de sua grande repercussão nas disputas eleitorais, que podem ser por essa prática desequilibradas. Além disso, há insuficiência das sanções extrapenais, como a rejeição das contas de candidatos ou partidos e mesmo a cassação do diploma que, por definição, só alcança candidatos eleitos. A quantidade de pena prevista para a conduta eleitoral de “lavagem” corresponde às penas da Lei nº 12.683, de 9 de julho de 2012, especialmente para evitar que ilícitos de idêntica gravosidade recebam sanção distinta. (Brasil, 2015)

Em 29 de março de 2016, integrantes do Ministério Público e da sociedade civil entregaram ao Congresso Nacional mais de 2 milhões de assinaturas em apoio às propostas das “10 medidas contra a corrupção”, as quais foram coletadas durante oito meses em todo o país, tornando-se o Projeto de Lei 4850/2016.

Na madrugada do dia 30/11/2016, a Câmara dos Deputados aprovou em plenário referido Projeto de Lei (Santana, 2016):

Na votação, no entanto, foram retiradas *seis das dez medidas sugeridas pelo MPF*. Com as alterações, a ideia original do texto foi totalmente danificada, na avaliação do procurador-geral da República, Rodrigo Janot. “As 10 Medidas contra a corrupção não existem mais. O Ministério Público brasileiro não apoia o texto que restou, uma pálida sombra das propostas que nos aproximariam de boas práticas mundiais”, criticou. Membros e órgãos do Judiciário também manifestaram-se contra o texto aprovado na Câmara. A matéria foi aprovada por 450 votos a 1 e será enviada ao Senado. (grifo do original)

Infelizmente, o projeto de iniciativa popular promovido pelo Ministério Público Federal foi desfigurado na Câmara, e a criminalização do caixa 2 foi rejeitada (art. 32-A e também a Lavagem de Dinheiro Eleitoral prevista no art. 32-B), após intenso debate sobre uma possível anistia dos crimes ocorridos anteriormente.

Já no Senado Federal, o texto aprovado recebeu nova numeração, agora Projeto de Lei 27/2017 e até então contava com tramitação lenta. Contudo, no dia 26/03/2019 foi distribuída a relatoria da Comissão de Constituição e Justiça ao Senador Rodrigo Pacheco, possivelmente em razão das movimentações realizadas durante as últimas semanas pelo Poder Executivo e o chamado “Pacote anti-corrupção e antiviolação”.

Isso porque o ministro da Justiça e Segurança Pública, Sérgio Moro, apresentou no início de fevereiro o mencionado “Pacote”, que prevê modificações no Código Penal, no Código de Processo Penal e na Lei de Crimes Hediondos. E, ainda, o *texto criminaliza caixa 2* e estabelece prisão após segunda instância (Barbiéri e Calgaro, 2019).

Em razão de pressões políticas, especialmente pelo receio de não ser *aprovado* no plenário da Câmara e do Senado, o mencionado “Pacote” precisou ser fatiado em três projetos, um

[...] *de lei complementar que altera regras de competência da Justiça Eleitoral; um projeto de lei ordinária para criminalizar o caixa 2; e um projeto com as demais medidas, como permissão de execução das condenações criminais em segunda instância, execução das condenações criminais em primeira instância do tribunal do júri, utilização de agentes policiais disfarçados, e uma política mais dura em relação à criminalidade grave.* (Ceroni, 2019, grifos do original)

Muito embora tenha havido o fatiamento do referido Pacote,

Moro afirmou a interlocutores que a medida não deve ficar em segundo plano. O caixa 2, por ainda não existir na lei como crime, é enquadrado no artigo 350 do Código Eleitoral. O projeto de Moro prevê a criação do artigo 350-A, que torna crime, com pena de 2 a 5 anos *arrecadar, receber, manter, movimentar ou utilizar qualquer recurso, valor, bens ou serviços estimáveis em dinheiro, paralelamente à contabilidade exigida pela legislação eleitoral.* (Ceroni, 2019, grifo meu)

Perfilha do mesmo entendimento Rodrigo López Zilio (2017, 216), pois



problema bem mais significativo é a punição criminal da conduta denominada “caixa dois” ou, na dicção legal, recursos e gastos eleitorais ilícitos ou não contabilizados. Nesse ponto, é perceptível o prejuízo decorrente da inexistência de um tipo penal específico criminalizando a conduta de “caixa dois”, na medida que a única forma de buscar a punição do infrator é através do crime de falsidade ideológica eleitoral (art. 350 do CE).

Já no Poder Judiciário, no dia 14/03/2019 o STF decidiu por seis votos a cinco que a Justiça Eleitoral pode conduzir inquéritos de políticos investigados na Operação Lava-Jato, quando há crimes correlatos. Em outras palavras, a Justiça Eleitoral irá julgar crimes comuns, como corrupção e lavagem de dinheiro, se houver correlação com crimes de sua competência, como caixa 2 eleitoral.

O receio dos integrantes da força-tarefa do Ministério Público Federal atuantes na Operação Lava-Jato é que isso gere a prescrição dos crimes, diante da possível demora decorrente do declínio de competência ou mesmo a anulação das decisões condenatórias já proferidas pela Justiça Federal. Já a procuradora-geral da República, Raquel Dodge, afirma que os Tribunais Eleitorais não são estruturados para investigar e processar crimes complexos, todavia, acredita que não haverá anulação de casos anteriores.

No julgamento, votaram a favor da competência da Justiça Eleitoral os ministros Marco Aurélio Mello, Alexandre de Moraes, Ricardo Lewandowski, Gilmar Mendes, Celso de Mello e o presidente da Corte, Dias Toffoli, defendendo que a competência da Justiça Eleitoral está na jurisprudência da Corte há 30 anos e que a punição prevista para crimes eleitorais é mais branda em relação aos crimes comuns.

Por outro lado, os ministros Edson Fachin, Luís Roberto Barroso, Rosa Weber, Luiz Fux, e Cármen Lúcia foram contra e acolheram o entendimento da procuradora Raquel Dodge de que as investigações deveriam ser fatiadas, devendo o caixa dois ser julgado na Justiça Eleitoral e a corrupção na Justiça Federal (STF..., 2019).

Já organização Transparência Internacional<sup>4</sup> vê risco de impunidade com a decisão do STF, uma vez que “a Justiça Federal é a

---

4. “Somos uma organização não-governamental apartidária, sem alinhamentos ideológicos, sem fins lucrativos, dedicada à luta contra a corrupção. Temos mais de

que ‘possui maior capacidade e recursos técnicos para investigar e julgar grandes casos de corrupção’, enquanto a Justiça Eleitoral não tem as condições materiais ou institucionais necessárias para investigar e processar tais casos” (Transparência..., 2019).

Por seu turno, o coordenador do Gabinete Eleitoral do Ministério Público no estado do Rio Grande do Sul, Rodrigo López Zilio, explica que:

– Pela decisão do Supremo, o réu responderá por crime eleitoral e, também, por crime comum. A diferença é que responderá na Justiça Eleitoral, que não é acostumada a isso – argumenta.

Para Zilio, a decisão do STF tem amparo jurídico, ainda que diversa do que vinha sendo praticado, e a Justiça Eleitoral está apta a assumir a tarefa, com uma condição:

– Os crimes que a Justiça Eleitoral está acostumada a julgar são bem diferentes dos crimes que a Lava-Jato enfrenta, que têm grande complexidade e, muitas vezes, demandam dedicação quase exclusiva. Dá para enfrentar? Dá, mas terá de haver uma adaptação. Isso também vale para o Ministério Público Eleitoral. Todos teremos de nos adaptar.

Na última terça-feira, a presidente do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), Rosa Weber, definiu a criação de grupo de trabalho para tratar disso. A intenção é definir medidas para assegurar o cumprimento da determinação do STF. (Bublitz, 2019)

## Conclusões

Da análise da doutrina, jurisprudência, em especial do STF, verifica-se que o crime de caixa 2 eleitoral está previsto no artigo 350, do Código Eleitoral. Contudo, por se tratar de um tipo penal muito aberto e que abarca condutas outras, bem como devido a sua importância no combate à criminalidade sistêmica que se infiltrou em nosso país, imperioso se torna tipificá-lo em apartado.

---

duas décadas de atuação e estamos presentes em mais de 100 nações. Trabalhamos em todos esses países com um só propósito: construir um mundo em que governos, empresas e o cotidiano das pessoas estejam livres deste problema social” (Transparência Internacional, 2018). Disponível em <https://transparenciainternacional.org.br/quem-somos/perguntas-frequentes/>. Acesso em 30/03/2019.

Isso primeiramente foi tentado com as “10 medidas contra a corrupção”, originadas de estudos a partir da Operação Lava-Jato e capitaneadas pelo Ministério Público Federal (2015). Todavia, sufragou diante das inúmeras alterações ocorridas na Câmara dos Deputados quando de sua análise e votação em plenário. Sua votação ainda não terminou, mas o texto aprovado e enviado ao Senado Federal não contempla mais o denominado caixa 2 eleitoral.

Novamente, agora como “Pacote anticorrupção e antiviolação”, o ministro da Justiça e Segurança Pública, Sérgio Moro – lembre-se, ex-juiz titular da Operação Lava-Jato –, tenta tipificar a referida conduta criminosa. Percebe-se que tem sofrido grande pressão política para defender suas ideias, tendo inclusive que fatiar o pacote mencionado em três projetos de lei, na tentativa de que tramitem de forma mais célere e ao menos algum seja aprovado. Isso também se deve ao fato de que “na atual composição da Casa, 17 parlamentares respondem inquéritos por caixa 2 relacionados à Lava Jato” (Camargo, 2019).

Quanto aos tipos penais da “Medida” (Ministério Público Federal) e do “Pacote” (ministro da Justiça), verifica-se que possuem o mesmo tipo penal secundário (pena de reclusão de dois a cinco anos), o que é um avanço em relação ao descrito no art. 350 do Código Eleitoral (reclusão até cinco anos), pois a pena mínima de um ano permite medidas despenalizadoras previstas na Lei 9.099/1995.

No que toca ao núcleo do tipo, percebe-se que ambas as propostas legislativas são múltiplas – a “Medida” busca “manter, movimentar ou utilizar”; e o “Pacote”, “arrecadar, receber, *manter, movimentar ou utilizar*” –, sendo este melhor por incluir os verbos “arrecadar e receber” e possibilitar que outras condutas sejam típicas, antijurídicas e culpáveis. O mesmo se dá em relação ao seu objeto, pois qualquer recurso ou valor da “Medida” é menos abrangente que qualquer recurso, valor, *bens ou serviços estimáveis em dinheiro* do “Pacote”.

Portanto, trata-se de nítido aprimoramento legislativo e avanço nos estudos do crime denominado caixa 2 eleitoral. Espera-se que seja aprovado e possa auxiliar no combate à criminalidade tão nefasta das campanhas eleitorais.

Por fim, mas não menos importante, trouxe-se a lume a decisão recente do STF, em que crimes conexos aos eleitorais, como é o caso do caixa 2 eleitoral, devem ser julgados pela Justiça Eleitoral.

Diverge-se da opinião de que a Justiça Eleitoral não tem estrutura suficiente para abarcar e julgar de forma rápida e eficaz tais crimes. Explico: no primeiro grau, tem-se os juízes e promotores eleitorais que são oriundos da esfera estadual e atuam na maioria dos crimes previstos na legislação pátria, vários deles bem complexos, como crimes tributários, contra a economia popular etc. Em segundo grau, nos Tribunais Regionais Eleitorais, o Ministério Público é Federal (frise-se, colega daqueles que atuam na Operação Lava-Jato) e o colegiado de julgadores são mistos (estadual, federal e membro da OAB), da mesma forma que ocorre na composição do TSE.

Aliado a isso, há um corpo de funcionários altamente qualificados e experientes, todos concursados, inclusive servidores cedidos para auxiliar a Operação Lava-Jato. A estrutura é ampla, com Fóruns Eleitorais capilarizados por todo o interior.

Os trabalhos deverão ser reorganizados, sem sombra de dúvidas, consoante destaca o promotor eleitoral Rodrigo López Zilio e a presidente do TSE, ministra Rosa Weber supracitados. E, caso haja necessidade, novas verbas deverão ser solicitadas à União para melhorar e continuar atuando em prol da cidadania, lisura do pleito e igualdade na disputa das eleições, coibindo-se e punindo-se assim o crime de caixa 2 eleitoral. A ausência de tais valores não permite que se viva uma democracia plena.

## Referências

- BARBIÉRI, L. F.; CALGARO, F. (2019). *Moro apresenta projeto anticorrupção e antiviolação com alterações em 14 leis*. Disponível em: [<https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/02/04/moro-apresenta-a-governadores-projeto-anticrime-com-14-alteracoes-em-leis.ghtml>]. Acesso em: 30/03/2019.
- BRASIL. Ministério Público Federal. (2015). *10 Medidas contra a corrupção*. Disponível em: [<http://www.dezmedidas.mpf.mp.br/apresentacao/conheca-as-medidas>]. Acesso em: 25/03/2019.
- \_\_\_\_\_. Senado Federal. (2017). *Projeto de Lei nº 27: medidas de combate à corrupção*. Disponível em: [<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/128634>]. Acesso em: 30/03/2019.
- BUBLITZ, J. (2019). *Julgamento de caixa 2 pela Justiça Eleitoral causa divergências*. Disponível em: [<https://gauchazh.clicrbs.com.br/politica/noticia/2019/03/>]

- juízo-de-caixa-2-pela-justica-eleitoral-causa-divergencias-cjtus-1s3901s501pn9dgag1x2.html]. Acesso em: 30/03/2019.
- CAMARGO, M. (2019). Governo fatia caixa 2 de pacote de Moro. *Jornal do Comércio*. Disponível em: [https://www.jornaldocomercio.com/\_conteudo/politica/2019/02/670932-governo-fatia-caixa-2-de-pacote-de-moro.html]. Acesso em: 30/03/2019.
- CERIONI, C. (2019). Moro fatia pacote anticrime e separa criminalização do caixa 2. *Exame*. Disponível em: [https://exame.abril.com.br/brasil/moro-fatia-pacote-anticrime-e-separa-criminalizacao-do-caixa-2/]. Acesso em: 30/03/2019.
- GALVÃO, D. (2017). *Como o crime de caixa 2 eleitoral é tratado pelo Supremo?* Disponível em: [https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/como-o-crime-de-caixa-2-eleitoral-e-tratado-pelo-supremo-05102017]. Acesso em: 25/03/2019.
- GÓES, S. B. C. (2015). Alterações pontuais na Lei da Eleições podem auxiliar no combate ao caixa dois. In: Falcão, J. *Reforma eleitoral no Brasil: legislação, democracia e internet em debate*. 1. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. p. 125-132.
- GOMES, J. J. (2018). *Crimes eleitorais e processo penal eleitoral*. 3. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas.
- GOMES, L. F. (2015). *Caixa 2 eleitoral é crime?* Disponível em: [https://professorlfg.jusbrasil.com.br/artigos/204315523/caixa-2-eleitoral-e-crime]. Acesso em: 27/03/2019.
- GOMES, S. C. (2010). *Crimes eleitorais*. 4. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- PAZZAGLINI FILHO, M. (2012). *Crimes eleitorais: Código Eleitoral, Lei das Eleições e Lei das Inelegibilidades (Lei da Ficha Limpa)*. São Paulo: Atlas.
- MACHADO, A. P.; CALEIRO, J. P. (2019). *O que é caixa 2 e o que isso significa para campanhas eleitorais*. Disponível em: [https://exame.abril.com.br/brasil/o-que-e-caixa-2-entenda-o-que-isso-significa-para-campanhas-eleitorais/]. Acesso em: 27/03/2019.
- PONTE, A. C. (2008). *Crimes eleitorais*. São Paulo: Saraiva.
- SANTANA, E. (2016). *Saiba o que mudou no pacote anticorrupção aprovado pela Câmara*. Disponível em: [http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2016-11/saiba-o-que-mudou-no-pacote-anticorrupcao-aprovado-ontem-29-pela-camara]. Acesso em: 30/03/2019.
- STF decide que Justiça Eleitoral pode julgar crime comum. (2019). *Exame*. Disponível em: [https://exame.abril.com.br/brasil/caixa-2-stf-decide-se-crimes-da-lava-jato-vao-para-a-justica-eleitoral/]. Acesso em: 30/03/2019.

**TRANSPARÊNCIAINTERNACIONAL.**(2018).*Perguntas frequentes*.Disponível em: [https://transparenciainternacional.org.br/quem-somos/perguntas-frequentes/]. Acesso em: 30/03/2019.

**Transparência Internacional** vê risco de impunidade com decisão do STF.(2019).*O Globo*. Disponível em: [https://oglobo.globo.com/brasil/transparencia-internacional-ve-risco-de-impunidade-com-decisao-do-stf-23523768]. Acesso em: 30/03/2019.

**ZILIO, R. L.** (2017). *Crimes eleitorais*. 3. ed. rev. atual. e ampl. Salvador: JusPodivm.

# Paraná Eleitoral

*revista brasileira de direito eleitoral e ciência política*

ISSN 1414-7866 versão impressa

ISSN 2448-3605 (versão on-line)

## Apresentação

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

## Objetivo e política editorial

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

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

## Normas para envio de artigos

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

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

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

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

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

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

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

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



Todo destaque que se queira fazer no texto deve ser feito em *itálico*. As palavras estrangeiras que não possuem equivalente em português ou espanhol devem também estar em *itálico*. Jamais deve ser usado o negrito ou o sublinhado.

Citações de outros autores contendo até três linhas devem ser feitas entre aspas, no corpo do texto. As citações que superam três linhas deverão estar em parágrafo próprio, com recuo dobrado, fonte um ponto menor que a do texto principal.

As citações em línguas que não a do texto no qual o artigo foi redigido devem ser obrigatoriamente traduzidas.

As notas de rodapé deverão ser de natureza substantiva, limitadas ao mínimo indispensável e indicadas por algarismos arábicos em ordem crescente. Para as notas de rodapé utiliza-se letra *Time New Roman*, tamanho 10, com espaçamento simples.

Todas as fontes utilizadas na pesquisa e citadas no texto deverão constar no final do artigo com o título “Referências”.

As referências deverão ser feitas em formato “autor:data” no corpo do artigo.

Referências bibliográficas ao longo do texto devem responder ao seguinte formato: (Santos, 1998, 71-2); para mais de um autor utilizar (Santos e Pereira, 2007); quando a referência trouxer mais de dois autores utilizar *et al.* após o primeiro autor, sempre em *itálico* (Santos *et al.*, 2003). Para textos do mesmo autor, porém de anos diferentes, utilizar ordem alfabética para diferenciar as obras citadas, como no exemplo: (Santos, 2001a; Santos, 2001b).

O item “Referências” deverá conter os seguintes formatos para diferentes tipos de publicação:

#### **Livros:**

SOBRENOME, Nome (abreviado). (ano). *Título em itálico*. Cidade: Editora.

#### **Artigos de periódicos:**

SOBRENOME, Nome (abreviado). (ano). Título do artigo. *Nome do Periódico em itálico*, vol., n., paginação (x-y).

#### **Capítulos de livros:**

SOBRENOME, Nome (abreviado). (ano). Título do capítulo. In: SOBRENOME, Nome (abreviado). *Título do livro em itálico*. Cidade: Editora.

**Internet (documentos eletrônicos):**

**SOBRENOME**, Nome (abreviado). (ano). *título em itálico*. Disponível em: [endereço de acesso]. [data de acesso].

**Trabalhos não publicados:**

**SOBRENOME**, Nome (abreviado). (ano). Título do trabalho. Filiação institucional do autor. Digit.

**Documentos:**

**Título** do documento. (ano). Fonte. Local de Publicação: Órgão responsável pela publicação. Data de consulta ou acesso.

**A seleção dos artigos**

Ao enviar manuscrito para a revista **Paraná Eleitoral** o(s) autor(es) transfere(m) para o periódico o direito de publicá-lo em qualquer tempo. Excedendo o número de artigos programados para publicação no ano (aproximadamente 18 artigos), será utilizado também como critério para seleção: (i) a ordem cronológica de recebimento do manuscrito por **Paraná Eleitoral**; (ii) a atualidade do assunto discutido ou da base de dados utilizada no estudo; e (iii) a relevância política ou social da matéria. Em caso de “chamadas de artigos” para edição temática, o texto fora do tema não será submetido ao parecerista de imediato.

Os autores serão informados sobre o aceite ou recusa da publicação através de parecer anônimo, não sendo admitidos recursos da recusa do artigo.

A seleção para publicação dos artigos é de competência dos **Editores** da revista **Paraná Eleitoral**, que os encaminhará aos pareceristas para avaliação, resguardando o sigilo do nome do(s) autor(es).

A revista **Paraná Eleitoral** não devolverá os originais das colaborações enviadas.

Após o envio do artigo e a confirmação de seu recebimento pelos editores da revista **Paraná Eleitoral**, o prazo para a avaliação do manuscrito é de até seis meses.

O(s) autor(es) de trabalho publicado na revista **Paraná Eleitoral** receberá(ão) três exemplares do respectivo número em seu endereço de contato informado.

Não serão devidos direitos autorais ou qualquer remuneração pela publicação dos trabalhos na revista **Paraná Eleitoral**, em qualquer tipo de mídia impressa (papel) ou eletrônica (Internet, CD-Rom, *e-book*, etc.).

Os casos omissos serão resolvidos pelo **Conselho Editorial** da revista.

