

# REVISTA POPULUS

ISSN 2446-9319

REVISTA POPULUS

2019.2

É proibida a reprodução total ou parcial desta obra sem a autorização expressa dos autores

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DA BAHIA

ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL DA BAHIA

1ª Avenida do Centro Administrativo da Bahia, nº 150, CEP 41.745-901 – Salvador-BA

Tel.: (071) 3373-7445/7188/7156/7376

Presidente

Edmilson Jatahy Fonseca Júnior

Vice-Presidente

José Edivaldo Rocha Rotondano

Membros do Tribunal

Antônio Oswaldo Scarpa

Diego Luiz Lima de Castro

Freddy Carvalho Pitta Lima

José Batista de Santana Júnior (em exercício)

Patrícia Cerqueira Kertzman Szporer

Procurador Regional Eleitoral

Cláudio Alberto Gusmão Cunha

Diretor da Escola Judiciária Eleitoral da Bahia

Freddy Carvalho Pitta Lima

Coordenadora da Escola Judiciária Eleitoral da Bahia

Amanda Bretas Machado

As ideias e as opiniões expostas nos artigos são de responsabilidade exclusiva dos autores e podem não refletir a opinião do Tribunal Regional Eleitoral da Bahia.

#### Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Revista Populus / Tribunal Regional Eleitoral da Bahia, Escola Judiciária Eleitoral - nº 7, 2019.2  
- . Salvador: Tribunal Regional Eleitoral da Bahia, 2019 -

Semestral

ISSN 2446-9319

1. Direito Eleitoral – Periódico. 2. Direito Constitucional. 3. Ciência Política. 4. Filosofia Política. 5. Sociologia Política.

I. Bahia. Tribunal Regional Eleitoral da Bahia. Escola Judiciária Eleitoral.



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DA BAHIA

## REVISTA POPULUS



ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL DA BAHIA

Salvador  
n. 7, 2019.2, Dezembro 2019

## REVISTA POPULUS

ISSN 2446-9319

Publicação semestral (dezembro)

Linha editorial: Propiciar permanente reflexão acadêmica na seara do Direito Eleitoral e nas áreas do conhecimento que o circundam, como a Ciência Política, a Filosofia Política e a Sociologia Política, mediante a divulgação de artigos de juristas, cientistas sociais, filósofos, operadores do direito e acadêmicos, sobre temas que vicejam no cenário político-eleitoral.

### EDITORES RESPONSÁVEIS

Dr. Jaime Barreiros Neto

M.<sup>a</sup> Marta Cristina Jesus Santiago

### CONSELHO EDITORIAL

Dra. Ana Carolina Fernandes Mascarenhas (BA) Dr. Carlos Rátis (BA) Dr. Dirley da Cunha Júnior (BA) Me. Fernando Leal (BA) Dr. Florian Grotz (Alemanha) Dr. Ingo Wolfgang Sarlet (RS) Dr. Jaime Barreiros Neto (BA) Dr. Jairo Nicolau (RJ) Dr. Jorge Miranda (Portugal) Dr. José Ricardo Ferreira Cunha (RJ) Dra Marilda de Paula Silveira (MG) Ma. Marta Cristina Jesus Santiago (BA)	Ma. Patrícia Cerqueira Kertzman Szporer (BA) Dra. Paula Veiga (Portugal) Dr. Paulo Fábio Dantas Neto (BA) Dra. Raquel Cavalcanti Ramos Machado (CE) Dr. Ricardo Maurício Freire Soares(BA) Dr. Rodolfo Viana Pereira (MG) Dra. Suzana Maria C. L.T. da Silva (Portugal) Dr. Sérgio Silveira Banhos (DF) Dr. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto (DF) Dr. Vitalino José F. Prova Canas (Portugal) Dr. Wilson Alves da Silva (DF)
--	--

### PARECERISTAS

Dra. Ana Cláudia Santano (PR) Dr. Cláudio André de Souza (BA) Dr. Daniel Gustavo Falcão Pimentel dos Reis (DF) Dr. Daniel Oitaven Pamponet Miguel (BA) Dra. Denise Vitale (BA) Me. Diogo Assis Cardoso Guanabara (BA) Dr. Domingos Barreto de Araújo (BA) Dra. Elaine Harzeim Macedo (RS) Dra. Eleonora Schettini Martins Cunha (MG) Dr. Frederico Franco Alvim (SP) Dr. Gabriel Marques da Cruz (BA) Dra. Giovana Reis Mesquita (BA)	Me. Josafá da Silva Coelho (BA) Dr. Júlio César de Sá da Rocha (BA) Ma. Lara Marina Ferreira (MG) Dr. Maurício Requião (BA) Ma. Michelle Pimentel Duarte (PI) Dra. Mônica Neves Aguiar da Silva (BA) Ma. Roberta Maia Gresta (MG) Me. Rogério Carlos Born (PR) Dr. Rodolfo Viana Pereira (MG) Dra. Suzana Maria C. L. T. da Silva (Portugal) Me. Volgane Oliveira Carvalho (PI)
--	---

Capa

Felisberto da Silva Bulcão Filho

Editoração e projeto gráfico

Lia Mônica Borges Peres Freire de Carvalho

Camila Guerra de Araújo e França

Fernanda Guimarães

Revisão e normalização técnica

Jeane Silva Carvalho

Tiragem deste número: 150

# SUMÁRIO

## CAPÍTULO I ARTIGOS INÉDITOS

### **Átila Carvalho Ferreira dos Santos**

A COTA DO § 3º DO ART. 10 DA LEI Nº 9.504/97 COMO INSTRUMENTO DE FRAUDE.....11

### **Augusto Antônio Fontanive Leal e Elaine Harzheim Macedo**

CONSTITUCIONALIDADE DAS RESTRIÇÕES INFRACONSTITUCIONAIS À CAPACIDADE ELEITORAL PASSIVA.....31

### **Cristian Patric de Sousa Santos**

TRIBUNAIS CONSTITUCIONAIS E DEMOCRACIA NO SÉCULO XX.....49

### **Débora Françolin Quintela, Joelson Costa Días e Marcelli de Cássia Pereira da Fonseca**

DEMOCRACIA PARITÁRIA E AS DUAS METADES DA LARANJA: DAS COTAS DE CANDIDATURA À PARIDADE DE ASSENTOS.....61

### **Florian Grotz**

THE MIXED-MEMBER PROPORTIONAL SYSTEM: A MODEL FOR ELECTORAL REFORM?.....95

### **Frederico Franco Alvim e Josbertini Virgílio Clementino**

ANÁLISE DE RISCO GEOPOLÍTICO: VENEZUELA (2019).....109

### **João Hélio Reale da Cruz**

CIDADANIA E DIREITOS HUMANOS: ANÁLISE SOBRE A EXPANSÃO DO CONCEITO DE CIDADANIA.....129

### **João Paulo Oliveira**

FRAUDE NA COTA DE GÊNEROS E AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO AO MANDATO ELETIVO: UM ESTUDO DA JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL.....143

### **Jorge Miranda**

OS PARTIDOS POLÍTICOS NO REGIME DEMOCRÁTICO.....163

CAPÍTULO II  
ARTIGOS REPUBLICADOS

**Pamela Figueroa Rubio e Tomás Jordán Díaz**  
LA RUTA HACIA UNA MEJOR DEMOCRACIA EN CHILE.....185

**Salete Maria da Silva**  
ELEIÇÕES 2018: O LUGAR DAS MULHERES NAS CHAPAS  
MAJORITÁRIAS..... 219

CAPÍTULO III  
MEMÓRIA

**Ruy Barbosa**  
DISCURSO NA MANIFESTAÇÃO DE ESTUDANTES.....245

## APRESENTAÇÃO

O Tribunal Regional Eleitoral da Bahia, por sua Escola Judiciária Eleitoral, tem a honra de apresentar o sétimo número da Revista Populus, consolidando, assim, a sua missão institucional de promoção da cultura jurídica e de difusão de pesquisas e estudos qualificados nas áreas do Direito Eleitoral e da Política.

Neste sétimo número, a Revista, preservando sua meta de internacionalização, oferece artigos inéditos de renomados pesquisadores estrangeiros, como o Professor Doutor Jorge Miranda e o cientista político alemão Professor Doutor Florian Grotz.

Também com grande aderência contemporânea, este sétimo volume da Revista Populus oferece, ao público leitor, artigo inédito produzido pelo ex-Ministro do Tribunal Superior Eleitoral, Professor Joelson Dias, elaborado em parceria com a cientista política e Doutoranda Débora Françolin Quintela e com a advogada Marcelli de Cássia Pereira da Fonseca, sobre a participação política feminina, e artigo inédito da Desembargadora e ex-Presidente do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul, a Professora Doutora Elaine Harzheim Macedo, escrito em parceria com o Doutorando Augusto Antônio Fontanive Leal, relativo à constitucionalidade das restrições infraconstitucionais à capacidade eleitoral passiva.

Qualificando a Revista, trabalhos importantes de doutores, mestres e mestrandos em Direito, submetidos ao processo *double blind review*, também se fazem presentes neste número, em conformidade com as exigências da CAPES para a classificação de revistas acadêmicas.

Republicados, ainda, dada a atualidade dos temas, artigos dos constitucionalistas chilenos Professores Tomás Jordán e Pamela Figueroa e da Professora Doutora pesquisadora do Núcleo de Estudos Interdisciplinares sobre a Mulher (NEIM), da Universidade Federal da Bahia, Salete Maria da Silva.

Por fim, em comemoração aos 170 anos de nascimento do jurista Ruy Barbosa, esta Revista publica texto histórico desse grande baiano, escrito à época da sua candidatura à Presidência da República, em 1910.

Boa leitura a todos!

**Des. Edmilson Jatagy Fonseca Junior**

Presidente do Tribunal Regional Eleitoral da Bahia

**Juiz Freddy Pitta Lima**

Diretor da Escola Judiciária Eleitoral da Bahia





# Populus



Revista Jurídica da Escola Judiciária Eleitoral da Bahia

Artigos Inéditos

**EJE**

ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL DA BAHIA



# **A COTA DO § 3º ART. 10 DA LEI 9.504/97 COMO INSTRUMENTO DE FRAUDE**

## **THE QUOTA OF § 3 ART. 10 OF LAW 9.504 / 97 AS A FRAUD INSTRUMENT**

**Átila Carvalho Ferreira dos Santos \***

### **RESUMO**

Este artigo aborda como tema a cota do §3º art. 10 da lei 9.504/97, tema esse que ocupa grande espaço nas discussões do Direito Eleitoral, bem como nos Tribunais especializados, uma vez que o mencionado dispositivo tem o intuito de aumentar a participação das mulheres no processo eleitoral, alavancando o número de candidatas e representantes femininas nas casas legislativas. A partir de uma releitura bibliográfica e da melhor jurisprudência coletada do Tribunal Superior Eleitoral, constata-se que alguns partidos e coligações têm burlado a regra do citado dispositivo legal, apresentando e requerendo registro de candidaturas de pessoas que não participarão efetivamente do pleito, com o intuito de preencher as vagas de “cada sexo”, caracterizando assim a fraude eleitoral.

Palavras-chave: Registro. Candidatura. Feminina. Fraude. Comprovação.

### **ABSTRACT**

This article addresses as its theme the provisions of § 3 art. 10 of Law 9.504 / 97, which occupies a large space in discussions on Electoral Law, as well as in specialized Courts, since the operative item intends to increase the participation of women in the electoral process, leveraging the number of candidates and representatives women in legislative houses. From a literature review and the best jurisprudence collected from the Supreme Electoral Court, it appears that some parties and coalitions have circumvented the rule of law, register and require registration of candidatures of people who do not participate effectively, with or fill as vacancies of “each sex”, thus characterizing a vote-rigging.

Keywords: Record. Application. Female. Fraud. Proof.

## **1. INTRODUÇÃO**

A legislação eleitoral brasileira é constituída de várias leis que delimitam as regras para formação e funcionamento de Partidos, realização de eleições, propaganda eleitoral, prestação de contas de partidos e candidatos, responsabilidades, obrigações e sanções para agentes públicos, entre outras que são determinantes para o desenvolvimento do processo democrático através do voto.

Também, há que se ressaltar que, além das Leis, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) tem editado Resoluções que visam regulamentar a aplicação das regras já

---

\* Advogado. Especialista em Direito Eleitoral pela Faculdade Maurício de Nassau.Ex-Procurador do Município de Caetanos (Bahia). Atual Procurador do Município de Vitória da Conquista (Bahia).

existentes, especialmente no período de realização dos pleitos eleitorais.

Nesse contexto, temos a Lei 9.504/97, também conhecida como Lei das Eleições<sup>2</sup>, como o principal regramento para realização de uma eleição.

No presente estudo, o fundamento principal repousa justamente na Lei 9.504/97, especialmente o §3º do art. 10 que prevê regra de observância obrigatória no momento do registro de candidatura:

Art. 10. Cada partido ou coligação poderá registrar candidatos para a Câmara dos Deputados, a Câmara Legislativa, as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais no total de até 150% (cento e cinquenta por cento) do número de lugares a preencher, salvo:

§ 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.* (com destaque do autor).

Como se verá no decorrer deste estudo, o dispositivo em evidência não é uma simples regra, tendo em vista que a sua existência, na legislação eleitoral, tem balizamento no processo de desenvolvimento da democracia brasileira. Não se pretende aqui, até por não ser o objetivo principal, rememorar toda a história da nossa democracia, porém, não é necessário ir muito distante para se perceber a diminuta participação feminina em nossos processos eleitorais, bem como na representatividade nas legislaturas municipais, estaduais e federal.

Foi exatamente pela percepção da ausência feminina nas discussões políticas, bem como na falta de representatividade, que, após amplas discussões, surgiu na Lei Eleitoral a faculdade e posteriormente a obrigatoriedade do registro de candidaturas de ambos os sexos, garantindo-se assim uma participação efetiva das mulheres nos pleitos eleitorais.

Todavia, ocorreram e, ainda ocorrem, distorções na composição da proporcionalidade prevista no §3º do art. 10 da Lei 9.504/97, visto que, conforme o *caput* do art. 10 da mesma lei, o cumprimento foi relegado aos partidos e coligações, que muitas vezes parecem fingir não entender o espírito da norma, registrando candidaturas que visam a apenas completar um número.

A esse respeito, os Tribunais, inclusive o Tribunal Superior Eleitoral, já vêm proferindo decisões, que estabelecem punições para aqueles que praticam irregularidades na aplicação da legislação.

Assim, trazemos à discussão a necessidade de aplicação das regras contidas no §3º do art. 10 da Lei 9.504/97 de forma efetiva e correta, bem como as suas distorções com a aplicação das sanções.

## 2. DA REGRA ESTAMPADA NO § 3º DO ART. 10 DA LEI 9.504/97

Fato interessante a ser observado é que, antes do advento da Lei nº 12.034/2009, que introduziu alterações na legislação eleitoral, o § 3º da Lei 9.504/97

2 \_\_\_\_\_. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 com alterações promovidas pela Lei nº 12.034/2009. Estabelece normas para as eleições. *Diário Oficial da União*: atos do Poder Legislativo, Brasília, DF, ano 195, n. 189, 01 out. 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm)>. Acesso em: 04 out. 2019

possuía a seguinte redação: “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” (destaque do autor).

Percebe-se então que a determinação legal era que 30% das vagas deveriam ser reservadas para o outro sexo, portanto, não havendo a obrigatoriedade de preenchimento.

Ocorre que, apesar da regra prever percentuais distintos para cada sexo, a leitura costumeira que se fazia do aludido dispositivo é que 70% (setenta por cento) das vagas eram destinadas para os homens e 30% para as mulheres. E, por assim entender, tinha-se que as vagas para o sexo masculino teriam que ser preenchidas e as vagas para o sexo feminino eram facultativas, ou seja, ficavam reservadas para alguma mulher que quisesse pleitear o seu registro.

Contudo, por um longo período se constatou que a participação da mulher na política eleitoral sempre foi diminuta. Não se percebia a participação expressiva de candidatas nas eleições. No artigo “O gênero na política: a construção do feminino nas eleições presidenciais de 2010”, Mota e Birolí<sup>3</sup> deixam evidente a ausência da participação da mulher nas discussões sobre a política,

A presença reduzida de mulheres na vida política brasileira não é uma circunstância ocasional. É um desdobramento dos padrões históricos da divisão sexual do trabalho e da atribuição de papéis, habilidades e pertencimentos diferenciados para mulheres e homens. Corresponde a uma realização restrita do ideal democrático da igualdade política, que reserva os espaços de decisão e as posições de poder a uma parcela da população com perfis determinados – homens, brancos, pertencentes às camadas mais ricas da população. As desigualdades de gênero, assim como a desigualdade racial e a de classe, são importantes para se compreender os mecanismos de divisão e diferenciação que impedem uma realização mais plural da política.

Também o predomínio nas Casas Legislativas, como é até hoje, sempre foi de parlamentares do sexo masculino. Saliente-se, que, segundo dados extraídos do sítio do Tribunal Superior Eleitoral, a maior parte do eleitorado brasileiro é formado por mulheres, alcançando mais de 77 milhões de eleitoras em todo o Brasil, o que corresponde cerca de 52,5% do total de 147,5 milhões de eleitores. Contudo, a proporção de candidatas não acompanha esta expressiva proporção. Também, segundo o TSE, nas Eleições Gerais de 2018, apenas 9.204 (31,6%) mulheres concorreram a um cargo eletivo.

Diante de tal situação, em 2009, ocorreu uma minirreforma na legislação eleitoral, sendo que parlamentares, diga-se de passagem - em sua maioria esmagadora, homens -, introduziram importante alteração no § 3º do art. 10 da Lei

3 MOTA, Fernanda Ferreira; e BIROLI, Flávia. O gênero na política: a construção do “feminino” nas eleições presidenciais de 2010. *Cadernos Pagu*, São Paulo, n. 43, p. 226, jul./dez. 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cpa/n43/0104-8333-cpa-43-0197>>. Acesso em: 09 de out. de 2019.

9.504/97, que passou a ter a seguinte redação, “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. (*com destaque do autor*)”.

Com a alteração legislativa, a proporção a que se refere o §3º do art. 10 da Lei das Eleições deixou de ser uma mera faculdade, ou seja, partidos e coligações não possuem a discricionariedade de reservar vagas, mas a obrigação de preenchê-las, inclusive, sob pena de indeferimento do registro de toda a chapa proporcional.

Neste sentido, Coneglian expõe que,

O verbo “*preencherá*” substituiu a expressão verbal “deverá reservar”, do texto anterior. Com o comando direto de “*preencherá*”, o partido pode colocar quantos candidatos quiser em número majoritário de pessoas de determinado sexo, mas tem a obrigação de preencher 30% do número de vagas com pessoas do sexo oposto.<sup>4</sup>

A intenção da alteração do texto foi justamente tentar ampliar a participação feminina nas eleições, mesmo porque a leitura que se continuou fazendo é que 70% (setenta por cento) seriam destinados para o sexo masculino e 30% (trinta por cento) para o sexo feminino, sendo que o cumprimento dos percentuais passou a ter obrigatoriedade.

O douto ministro do TSE, Henrique Neves da Silva, no REspe nº 214-98/RS, decidiu que

[...] as regras aplicáveis aos pleitos eleitorais têm sido aperfeiçoadas para viabilizar e incentivar a participação igualitária de representantes de ambos os sexos, minimizando uma maioria masculina nos salões parlamentares que não condiz com os percentuais de gênero da população brasileira, majoritariamente feminina.<sup>5</sup>

Neste sentido, a doutrina especializada capitaneada por Castro<sup>6</sup> afirma que:

Com a Lei n. 12.034/2009, a exigência de percentual mínimo de candidaturas de ambos os sexos (reserva de gênero) passou a ser ainda mais incisiva. De fato, o § 3º, do art. 10, da Lei n. 9.504/97, que dantes impunha aos partidos e coligações a reserva das vagas, agora diz que estes preencherão o mínimo de 30% com candidaturas do sexo minoritário. Daí que o partido terá que incluir na sua lista o mínimo de 30% de mulheres, p.ex., não bastando que não ultrapasse os 70% de candidaturas masculinas. A substituição da expressão “deverá reservar” pelo vocábulo “preencherá”, aliada à imposição de aplicação financeira mínima e reserva de tempo no rádio e TV

4 CONEGLIAN, Olivar. *Eleições – Radiografia da Lei 9.504/97*. 9. ed. Curitiba: Juruá, 2016. p. 94.

5 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Recurso Especial Eleitoral nº 214-98.2012.6.21.0091/RS*. Acórdão. Representação. Eleição proporcional. Percentuais legais por sexo. Alegação. Descumprimento posterior. Renúncia de candidatas do sexo feminino. Recorrente: Ministério Público Eleitoral. Recorrida: Coligação Frente Popular. Relator: Min. Henrique Neves da Silva. Inteiro teor. PSESS em 23 mai. 2013. Disponível em: <<http://inter03.tse.jus.br/InteiroTeor/pesquisa/actionGetBinary.do?tribunal=TSE&processoNumero=21498&processoClasse=RESPE&decisaoData=20130523>>. Acesso em 05 out. 2019.

6 CASTRO, Edson de Resende. *Curso de Direito Eleitoral*. 9. ed. Rio de Janeiro: Del Rey, 2016. p. 122.

(Lei n. 9.096/95, alterada pela dita Lei n. 12.034/2009), revela nitidamente a vontade do legislador de incluir as mulheres na disputa eleitoral. Esse percentual mínimo (30%) será calculado sempre sobre o número de candidaturas que o partido/coligação efetivamente lançar e não sobre o total que a lei indica como possível (150% ou 200% do número de vagas a preencher). Para uma Câmara Municipal com 15 Vereadores, p.ex., em que a coligação pode lançar até 30 candidatos, se a sua lista, levada a registro, contiver apenas 20 nomes, pelo menos seis devem ser de candidaturas de um sexo e no máximo quatorze do outro. Chegando a lista à Justiça Eleitoral sem observância desse mínimo, ela deve ser devolvida ao partido/coligação, para adequação, o que imporá o acréscimo de candidaturas do sexo minoritário ou a exclusão de candidatos do sexo majoritário, assim alcançando-se os limites mínimo e máximo.

Por sua vez Gomes<sup>7</sup> leciona que:

Por quota eleitoral de gênero compreende-se a ação afirmativa que visa garantir espaço mínimo de participação de homens e mulheres na vida política do país. Seu fundamento encontra-se nos valores atinentes à cidadania, dignidade da pessoa humana e pluralismo político que fundamentam o Estado democrático Brasileiro [CF, art. 10, II, III e V]<sup>8</sup>.

No transcorrer do tempo, observa-se que o número de candidatas, ainda que de forma tímida, têm aumentado. Igualmente, aumentou-se o número de parlamentares eleitas. Segundo informações colhidas no site do Tribunal Superior Eleitoral, nas eleições de 2018, ocorreu um crescimento de 51% em relação ao pleito anterior, tendo sido eleitas 77 mulheres para a Câmara dos Deputados e, em relação às assembleias legislativas, o crescimento foi de 41,2% em relação a 2014, com a eleição de 161 mulheres para o cargo de deputada estadual.

### 3. CANDIDATURA DE CADA SEXO OU GÊNERO?

Apesar de não ser o tema central deste trabalho, cabe-nos trazer algum comentário sobre esta discussão, afinal é uma realidade que está todos os dias sendo debatida em nossa sociedade: o gênero.

A respeito do assunto, o Ministro Tarcísio Vieira de Carvalho, do Tribunal Superior Eleitoral, na Consulta 0604054-5<sup>9</sup>, trouxe respostas que demonstram a

7 GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2018. p. 413.

8 BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Seção 1. 05 out. 1988. p. 1. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 04 out. 2019.

9 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Consulta nº 0604054-58.2017.6.00.0000*. Acórdão. Consulta. Requisitos. Legitimidade. Senadora. Exame. Expressão “Cada Sexo”. Referência. Transgêneros. Omissão legislativa. Nome social. Cadastro eleitoral. Princípios da dignidade da pessoa humana. Igualdade. Não discriminação. Intimidade. Direito à felicidade. Bem-estar. Objetivo. Valores de justiça. Fins sociais. Exigências do bem comum. Cotas feminina e masculina. Contabilização. Percentuais. Art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/97. Pedido de registro de candidatura. Nome completo. Art. 12, caput, da Lei das Eleições. Nome civil. Determinação. Nome social. Urnas eletrônicas. Possibilidade. Expressão “Não estabeleça dúvida quanto à sua identidade”. Candidaturas proporcionais e majoritárias. Idênticos requisitos. Art. 11 da Lei das Eleições. Consultante: Maria de Fátima Bezerra. Consultado: Ministério Público Eleitoral. Relator: Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto. Sessão em 01 março 2018. Diário

melhor hermenêutica atribuída à expressão “cada sexo”, contida no §3º do art. 10 do diploma das eleições. Assim, tratando-se de Consulta mais abrangente, transcrevemos apenas excertos que analisam a temática ora em discussão,

1. A expressão “cada sexo” mencionada no art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/97 refere-se ao gênero, e não ao sexo biológico, de forma que tanto os homens como as mulheres transexuais e travestis podem ser contabilizados nas respectivas cotas de candidaturas masculina ou feminina. Para tanto, devem figurar como tal nos requerimentos de alistamento eleitoral, nos termos estabelecidos pelo art. 91, caput, da Lei das Eleições, haja vista que a verificação do gênero para o efeito de registro de candidatura deverá atender aos requisitos previstos na Res.- TSE nº 21.538/2003 e demais normas de regência. (com destaque do autor)

Ainda em seu voto, continua o ministro Tarcísio Vieira de Carvalho afirmando que:

A despeito de se tratar de regra mais inovadora em relação à anterior, é imperioso reconhecer que o nosso sistema atual ainda se mostra aquém da realidade social e política do país, por não garantir idêntico tratamento às outras categorias de gênero que se apresentam no mundo inteiro, a exemplo das pessoas denominadas transexuais – que já lograram importantes conquistas no âmbito do direito civil e dos direitos fundamentais, e ainda lutam por outras tantas.

É preciso, pois, avançar, conferindo-se amplitude máxima ao regime democrático, respeitando-se a diversidade, o pluralismo, a subjetividade e a individualidade como expressão dos direitos fundamentais assegurados no texto constitucional.

[...]

Forte nessas premissas, à primeira indagação, respondo no sentido de que a expressão “cada sexo” mencionada no art. 10, § 3º, da Lei 9.504/97 deve se referir ao gênero, e não ao sexo biológico, de forma que tanto os homens como as mulheres transexuais podem ser contabilizados nas respectivas cotas de candidaturas masculina ou feminina, porquanto a apuração do sexo, para fins eleitorais, constitui, entre outros aspectos, evidente violação da intimidade.

É dizer, quem se identifica como mulher, transgênera (incluída a travesti nessa categoria) ou cisgênera, ou como homem, transgênero ou cisgênero, independentemente de sua orientação sexual, deve compor as respectivas cotas, feminina ou masculina, conforme seu autorreconhecimento.

Ressalte-se que o autorreconhecimento e autodeclaração do(a) eleitor(a) ocorrerão no momento do alistamento eleitoral, conforme se depreende da própria Consulta respondida, observando-se o prazo do *caput* do art. 91 da Lei 9.504/97.

---

de justiça eletrônico, tomo 63, 03 abr. 2018. Disponível em: <<http://inter03.tse.jus.br/sjur-consulta/pages/inteiro-teor-download/decisao.faces?idDecisao=295868&noCache=1974316839>>. Acesso em: 08 de out. 2019.



Assim, parece-nos que o tema não demanda muito debate, visto que os tempos são outros, a sociedade evoluiu, os conceitos são outros. O Direito Eleitoral não pode ficar detido em seus próprios limites conceituais. Atualmente existe uma realidade: o reconhecimento da identidade de gênero.

Nesse diapasão, deverá a expressão “cada sexo”, contida no § 3º do art. 10 da Lei 9.504/97, ser interpretada como gênero e não sexo biológico, de forma que tanto os homens como as mulheres transexuais possam ser contabilizados nas respectivas cotas de candidaturas masculina ou feminina, conforme o seu “autorreconhecimento”.

#### 4. DAS SANÇÕES POR DESCUMPRIMENTO DO §3º DO ART. 10 DA LEI 9.504/97

Conforme exposto anteriormente, com a mudança na legislação, o respeito à cota de sexo, aliás, gênero é obrigatória, portanto os partidos e coligações deverão preencher a proporcionalidade – 70% e 30% - para cada sexo.

Tratando-se de regra obrigatória, o não cumprimento ensejará o indeferimento do registro de candidatura. Todavia, o indeferimento será de toda a chapa, ou seja, de todos os candidatos do partido ou coligação que não preencheu a cota mínima.

Nesse sentido, a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral é uníssona acerca da temática, senão vejamos.

No julgamento do REspe nº 2939<sup>10</sup>, que teve como relator o Ministro Arnaldo Versiani, decidiu-se pelo indeferimento do registro de candidatura de toda a coligação, tendo em vista o descumprimento da cota de candidatas do sexo feminino.

Naquele julgado, a coligação em sua defesa alegou que não possuía, nos partidos que compunham a mesma, o número de mulheres filiadas suficientes para preencher as vagas. Ainda segundo o eminente Relator, acerca da impossibilidade do lançamento de candidaturas femininas, ressalta que “a única alternativa que o partido ou a coligação dispõe é a de reduzir o número de candidatos masculinos, para adequar os percentuais, mas não manter esses candidatos sob o pretexto de inexistência de candidatas femininas”.

No AgR-REspe nº 11.781<sup>11</sup>, a Ministra Nancy Andrighi enfatizou o caráter objetivo do art. 10, §3º, da Lei 9.504/97, tratando o seu descumprimento como verdadeiro impedimento para o registro de candidatura. Em seus dizeres, extraído do voto, a julgadora apontou expressamente que “... a determinação legal tem caráter objetivo e o seu descumprimento impede a regularidade do registro da coligação ou do partido interessado em participar das eleições”.

Assim, por se tratar de obrigatoriedade legal - o preenchimento das vagas observando a proporção 70% e 30% de cada sexo - o partido ou a coligação que

10 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Recurso Especial Eleitoral nº 29-39. 2012.6.17.01341PE*. Acórdão. Registro de candidaturas. Percentuais por sexo. Recorrente: Coligação Frente Renovadora pela Decência Política e Justiça Social. Recorrido: Ministério Público Eleitoral. Relator: Min. Arnaldo Versiani. Inteiro teor. PSESS em 06 nov. 2012. Disponível em: <<http://inter03.tse.jus.br/sjur-consulta/pages/inteiro-teor-download/decisao.faces?idDecisao=46886&noCache=-104750671>>. Acesso em: 05 out. 2019.

11 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 117-81.2012.6.05.0079/BA*. Acórdão. Agravo Regimental. Recurso Especial Eleitoral. Eleições 2012. DRAP. Percentuais de gênero. Não observância. Reexame. Súmula 7/STJ. Agravante: Coligação Ribeira no Coração. Agravado: Ministério Público Eleitoral. Relatora: Min. Nancy Andrighi. Inteiro teor. PSESS em 06 nov. 2012. Disponível em: <<http://inter03.tse.jus.br/sjur-consulta/pages/inteiro-teor-download/decisao.faces?idDecisao=46932&noCache=-998499874>>. Acesso em: 07 out. 2019.

não cumprir terá impedido o seu registro. Ressalta-se que não cumprido o mínimo e o máximo das cotas, o juiz, entendendo necessário, determinará a intimação do requerente do registro para sanar aquele vício, conforme determina o §3º do art. 11 da Lei 9.504/97. Igualmente, o Tribunal Superior Eleitoral também entendeu ser possível o saneamento do aludido descumprimento com fundamento §5º do art. 10 da Lei 9.504/97, conforme decisão nos autos do Recurso Especial Eleitoral nº 1070-79.2012.6.05.001 (Salvador – Bahia), que teve como Relator o Ministro Marco Aurélio, senão vejamos.

A própria Lei nº 9.504/1997 estabelece, no parágrafo 5 do artigo 10, o prazo de até sessenta dias antes do pleito como limite para o Partido requerer o registro de candidatos em vagas remanescentes. O sistema ficaria capenga se admitida a incidência do preceito apenas para complementação geral, não alcançado o problema da cota de gênero.<sup>12</sup>

Por derradeiro, ainda tratando do tema, a sanção por descumprimento da obrigatoriedade contida no §3º do art. 10 da Lei 9.504/97 tem como corolário justamente impedir o registro de candidaturas que estejam em afronta, ou melhor, em desacordo com o dispositivo retro. Nesse sentido o brilhante voto-vista nos autos do Recurso Especial nº 784-32.2010.6.14.0000/PA, proferido pelo Ministro Dias Toffoli extrai-se que:

O fim social do §3º, do art. 10, da LE, para se aplicar o artigo 5º, LICC, está bem descrito no parecer do Ministério Público Eleitoral que oficiou perante o TRE-PA, na fl. 28, quando então se aduziu que “o objeto de tutela da norma é a garantia de que haverá um espaço mínimo de participação de homens e mulheres na vida política do País, de forma a consagrar o pluralismo político, princípio norteador da República pátria”.

E a sanção da norma está exatamente na controvérsia dos autos. Aliás, como se falar em ausência de eficácia se, nesta lide, discute-se a regularidade do registro das candidaturas, o que pode redundar em sua rejeição pelo Poder Judiciário? É essa a sanção da norma: obstar ou impedir a plena conformação do processo judicial e administrativo de registro das postulações que estejam em seu desacordo.<sup>13</sup> (com destaque do autor)

## 5. DASSUPOSTAS PRÁTICAS FRAUDULENTAS DE PARTIDOS E COLIGAÇÕES

Todo o caminho traçado, a partir das discussões travadas, pretendeu alcançar este tópico, afinal, o intuito aqui é fazer uma análise, ainda que não muito

12 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Recurso Especial Eleitoral nº 1070-79.2012.6.05.0013/BA*. Acórdão. Eleições proporcionais - Cota de gênero - Atendimento - Oportunidade. Recorrente: Ministério Público Eleitoral. Recorrido: Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) - Municipal. Relator: Min. Marco Aurélio. Inteiro teor. PSESS em 11 dez. 2012. Disponível em: <<http://inter03.tse.jus.br/sjur-consulta/pages/inteiro-teor-download/decisao.faces?idDecisao=47550&noCache=1197205439>>. Acesso em: 07 out. 2019.

13 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Recurso Especial eleitoral nº 784-32.2010.6.14.0000/PA*. Acórdão. Candidatos a eleições proporcionais. Preenchimento de vagas de acordo com os percentuais mínimo e máximo de cada sexo. Recorrente: Ministério Público Eleitoral. Recorrido: Partido Democrático Trabalhista (PDT) - Estadual. Relator: Min. Arnaldo Versiani. Inteiro teor. PSESS em 12 ago. 2010. Disponível em: <<http://inter03.tse.jus.br/sjur-consulta/pages/inteiro-teor-download/decisao.faces?idDecisao=38896&noCache=457735069>>. Acesso em: 07 out. 2019.

aprofundada, das práticas existentes nos requerimentos de candidatura de partidos e coligações, que por muitas vezes podem caracterizar fraude contra o sistema eleitoral, quando se apresentam candidatos(as) laranjas, ou seja, aqueles que vão apenas preencher números e não vão participar efetivamente do pleito.

É verdade que o texto do multicitado §3º diz expressamente que “cada partido ou coligação preencherá”. Todavia, não se pode deixar tal regra ao exclusivo alvedrio de partidos e coligações, sem que haja uma fiscalização efetiva da Justiça Eleitoral, Ministério Público Eleitoral e até mesmo de concorrentes no pleito.

Infelizmente, observa-se em várias eleições proporcionais, em especial na esfera municipal e estadual, que alguns partidos e coligações buscam simplesmente preencher as cotas de gênero com pessoas que terão a nomenclatura de candidato ou candidata, porém não participarão de forma efetiva da eleição.

Não demandaria muito esforço para encontrar nos sítios eletrônicos dos TRE's e TSE, nos espaços destinados ao registro de candidatura, prestação de contas eleitoral e resultados de eleição os dados de candidatos que foram registrados e não tiveram despesas ou receitas, bem como não obtiveram voto algum. Por outro lado, alguns dos pretensos candidatos sequer tiveram o registro deferido. Tais situações podem caracterizar fraude por violação ao §3º do art. 10? Não deveriam, mas em vários pleitos tem se constatado que sim.

No Recurso Especial Eleitoral nº 19.392, originário da cidade de Valença/Piauí, referente às eleições municipais de 2016, o Tribunal Superior Eleitoral enfrentou julgamento que trata justamente de violação da regra do §3º do art. 10 da Lei 9.504/97, sendo que a Corte Superior traçou diretrizes para se apurar a existência de fraude eleitoral ou não. Assim, sem ter a intenção de avaliar a decisão do Tribunal Especializado, necessário se faz a discussão acerca de algumas das premissas lançadas no Acórdão<sup>14</sup>.

### **5.1. DO JULGAMENTO DO RECURSO ESPECIAL ELEITORAL Nº 19.392**

Em síntese, o Recurso Especial Eleitoral nº 19.392 teve início no Município de Valença/Piauí, sendo que o Tribunal Regional Eleitoral daquele Estado reconheceu a existência de fraude no preenchimento das cotas previstas no art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/1997, que, como visto anteriormente, trata-se de cotas de gênero. Foi decidido pelo Tribunal Regional que, em face da fraude reconhecida, toda a chapa foi beneficiada e, assim deveriam ser indeferidos todos os registros, inclusive daqueles que foram eleitos e, conseqüentemente teriam os mandatos cassados. Em face de tal decisão, houve Recurso ao Tribunal Superior Eleitoral, que, em 17/09/2019, julgou o Recurso Especial Eleitoral, tendo como Relator o Ministro Jorge Mussi.

É uma situação emblemática. Observa-se a existência de complexidade da matéria, sendo que, para a caracterização da fraude eleitoral, não basta apenas o requerimento de registro de candidatura, mas, conforme se extrai da ementa da

14 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 193-92.2016.6.18.001 8/PI. Acórdão. Recursos Especiais. Eleições 2016. Vereadores. Prefeito. Vice-Prefeito. Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE). Art. 22 da LC 64/90. Fraude. Cota De Gênero. Art. 10, § 30, Da Lei 9.504/97. Recorrentes: Leonardo Nogueira Pereira e outros. Recorridos: Francisco de Assis Rodrigues Torres e outros. Relator: Min. Jorge Mussi. Inteiro teor. Sessão em 17 set. 2019. Diário de justiça eletrônico, tomo 193, 04 out. 2019. p. 105-107. Disponível em: <<http://inter03.tse.jus.br/sjur-consulta/pages/inteiro-teor-download/decisao.faces?idDecisao=513402&noChache=92744181>>. Acesso em: 08 de out. 2019.

decisão, “a prova de sua ocorrência deve ser robusta e levar em conta a soma das circunstâncias fáticas do caso”.

Eis que, tomando por base o julgado acima citado, temos por fixar algumas premissas:

### **5.1.1. EXISTÊNCIA DE PROVA ROBUSTA PARA CARACTERIZAÇÃO DA FRAUDE**

Ao que se percebe, o Tribunal Superior Eleitoral não banalizou o julgamento da matéria, ou seja, não serão todos os registros de candidatura que ensejarão a caracterização de fraude. A prova tem que ser robusta, ou seja, deverá restar comprovado que o registro de candidatos para preencher a cota de gênero tenha finalidade de apenas preencher um número, ou melhor, uma proporção.

Apesar de parecer tarefa difícil, como ocorrera no município do Piauí, conforme narrado no início deste item, facilmente se constata nos sítios eletrônicos dos TRE´s e TSE, nos espaços destinados a registro de candidatura, prestação de contas eleitoral e resultados de eleição, a situação de candidatos que não obtiveram votos ou tiveram raríssimos; não tiveram despesas ou receitas – sequer fizeram propagandas e, quando fizeram, não distribuíram. Em verdade não se apresentaram para a disputa eleitoral. Estes são fortes indícios de candidaturas fictícias, que apenas pretendam cumprir um número na proporção que, somados com outros indícios, constituirão a prova necessária para configurar a fraude.

Nesse sentido extrai-se do acórdão em análise que:

Fixados esses relevantíssimos aspectos sobre a participação feminina no processo eleitoral e na política, frise-se - ainda observando-se as lições de José Jairo Gomes - que a prova da ocorrência de fraude na cota de gênero deve ser robusta e levar em conta a soma das circunstâncias fáticas do caso, a denotar o incontroverso objetivo de burlar o mínimo de isonomia entre homens e mulheres que o legislador pretendeu assegurar no art. 10 § 3º da Lei Lei 9.504/97. Veja-se:

Consiste a fraude em lançar a candidatura de mulheres que na realidade não disputarão o pleito. São candidaturas fictícias. Os nomes femininos são arrolados na lista do partido tão somente para atender à necessidade de preenchimento do mínimo de 30%, viabilizando-se, com isso, a presença do partido e de seus candidatos nas eleições. Trata-se, portanto, de burlar a regra legal que instituiu a ação afirmativa direcionada ao incremento da participação feminina na política.

Fato interessante também trazido no acórdão é que, apesar da fraude ser elaborada e até mesmo executada pelos partidos e coligações no momento do registro, muitas vezes a constatação só ocorre durante o período eleitoral ou até mesmo depois do pleito, evidenciando-se principalmente pela ausência de realização de atos de campanha pelos supostos candidatos, bem como ausência de arrecadação e gastos eleitorais, que, na maioria das vezes, tem seu ápice na ausência ou escassez de votos.

Dessa forma, não se tem o requerimento de registro de candidatura como a prova cabal da fraude, pois trata-se de início, ou melhor indício. Todavia, no decorrer da disputa eleitoral e até mesmo após a sua conclusão, poderão ser coletadas novas provas, que trarão a robustez necessária para a caracterização e comprovação fraudulenta.

### **5.1.2. CONFIGURAÇÃO DE ABUSO – POSSIBILIDADE DE PROPOSITURA DE AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL (AIJE) E AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO (AIME)**

A fraude caracterizada por afronta a cota de gênero, quando lançadas candidaturas apenas para preencher as vagas destinadas a determinado sexo, tem sido reconhecida como forma de abuso de poder.

Sobre a definição de abuso de poder, leciona José Jairo Gomes<sup>15</sup>,

*Por abuso de poder compreende-se a realização de ações exorbitantes da normalidade, denotando mau uso de recursos, bens ou serviços, sempre com vistas a exercer influência em disputa eleitoral futura ou já em curso. As eleições em que ele se instala resultam indelevelmente maculadas, gerando representação política mendaz, ilegítima, já que destoante da autêntica vontade popular. Conforme se tem acentuado, o abuso de poder nas eleições deve ser reprimido em suas múltiplas facetas, independentemente de sua origem ser econômica, política, social, cultural ou dos meios de comunicação de massa. O conceito de abuso de poder é, em si, uno, fluido, indeterminado. Por isso mesmo, na realidade fenomênica pode assumir contornos diversos, abarcando inúmeras realidades. Tais variações concretas decorrem de sua indeterminação a priori. Logo, em geral, somente as peculiaridades divisadas no caso concreto é que permitirão ao intérprete afirmar se esta ou aquela situação real configura ou não interferência abusiva do poder. (com destaque do autor)*

Ora, conforme já narrado em outros momentos, o pleito eleitoral tem que ocorrer com a devida lisura, sendo respeitadas todas as regras e, por assim entender, tem-se que, quando o candidato, partido, coligação ou agente público atua com “ações exorbitantes da normalidade”, está configurado o abuso de poder. Nesse passo, manipular a composição da chapa proporcional, realizando o registro de candidaturas fictícias apenas para cumprir um número de candidatos, caracteriza-se o abuso de poder que visa a macular o resultado eleitoral, trazendo vantagens para um partido, coligação ou grupo político.

Nessa mesma linha é o entendimento de Cândido<sup>16</sup> acerca da definição do abuso de poder,

É o emprego, em todo o período das campanhas eleitorais, por quem exerce atividade político-partidária, de prática que

<sup>15</sup> GOMES, José Jairo. Invalidez no Direito Eleitoral: nulidade e anulabilidade de votos. *Revista Brasileira de Direito Eleitoral - RBDE*, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 86, jul./dez. 2009.

<sup>16</sup> CÂNDIDO, J. J. *Direito eleitoral brasileiro*. 15. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Edipro, 201. p. 171.

afronta a ética, o decoro, a liberdade de voto, a moralidade para o exercício do mandato eletivo ou os bons costumes políticos que devem reinar no Estado Democrático de Direito.

A Lei Complementar 64<sup>17</sup>, de 1990, em seu art. 22, *caput*, dispõe expressamente sobre o combate ao abuso de poder nas eleições,

*Art. 22. Qualquer partido político, coligação, candidato ou Ministério Público Eleitoral poderá representar à Justiça Eleitoral, diretamente ao Corregedor-Geral ou Regional, relatando fatos e indicando provas, indícios e circunstâncias e pedir abertura de investigação judicial para apurar uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico ou do poder de autoridade, ou utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social, em benefício de candidato ou de partido político, obedecido o seguinte rito: (com destaque do autor)*

O Tribunal Superior Eleitoral possui entendimento consolidado sobre a possibilidade de se apurar o abuso de poder decorrente da fraude à cota de gênero mediante a propositura de Ação Investigação Judicial Eleitoral (AIJE). Nesse sentido foi o julgamento do REspe 243-421/P1<sup>18</sup>, que teve a relatoria do Min. Henrique Neves e daquele voto extrai-se a seguinte consideração:

*O que deve ser posto em discussão no presente feito é se, além dessas duas oportunidades, a fraude no preenchimento de vagas que visam atender a disposição legal também pode ser examinada no âmbito da ação de investigação judicial eleitoral. (com destaque do autor)*

Por outro lado, após as eleições, diplomados os eleitos, poderá ser interposta a Ação de Impugnação do Mandato Eletivo (AIME), conforme previsão contida no art. 14, §10, da Constituição Federal:

*Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:*  
*§10 - O mandato eletivo poderá ser impugnado ante a Justiça Eleitoral no prazo de quinze dias contados da diplomação, instruída a ação com provas de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude. (com destaque do autor)*

17 BRASIL. 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. *Diário Oficial da União*: atos do Poder Legislativo, Brasília, DF, 21 mai. 1990. 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 09 out. 2019

18 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Recurso Especial Eleitoral nº 243-42.2012.6.18.0024/PI*. Acórdão. Recurso Especial. Ação de Investigação Judicial Eleitoral. Fraude. Percentuais de Gênero. Captação ilícita de sufrágio. Recorrente: Coligação Vitória que o Povo Quer. Recorrida: Coligação Por um Novo Tempo e outros. Relator: Min. Henrique Neves da Silva. Inteiro teor. PSESS em 16 ago. 2016. Disponível em: <<http://inter03.tse.jus.br/sjur-consulta/pages/inteiro-teor-download/decisao.faces?idDecisao=53488&noCache=-304443633>>. Acesso em: 08 out. 2019.

Também sobre esta possibilidade, o TSE pacificou o entendimento. No julgamento do REspe nº 1-49<sup>19</sup>, da lavra do Min. Henrique Neves, aquela Corte entendeu que:

[...]

*2. O conceito da fraude, para fins de cabimento da ação de impugnação de mandato eletivo (art. 14, § 10, da Constituição Federal), é aberto e pode englobar todas as situações em que a normalidade das eleições e a legitimidade do mandato eletivo são afetadas por ações fraudulentas, inclusive nos casos de fraude à lei. A inadmissão da AIME, na espécie, acarretaria violação ao direito de ação e à inafastabilidade da jurisdição. Recurso especial provido. (com destaque do autor)*

No sentido convergente à jurisprudência pátria, Pinto<sup>20</sup>, com a devida maestria, ensina que a fraude ensejadora da propositura da AIME revela-se:

[...] na utilização pelo candidato de meios enganosos ou atos de má fé para captar votos ou macular a imagem do concorrente, de sorte que sua ação astuciosa interfira no resultado do pleito. *A fraude, sob qualquer forma de sua exteriorização, é incompatível com a lisura exigida no processo eletivo. O objetivo de ludibriar a boa-fé do eleitor, induzindo-o em erro, guarda afinidade com o estelionato.*

*A intenção deliberada do candidato, que dela se socorre, é passar ao eleitor, como verdadeira, informação que sabe, de antemão, falsa, para dela extrair proveito político.* Por exemplo, apresentar, em programa eleitoral, pessoas se dizendo pistoleiros responsáveis por crimes de morte atribuídos ao concorrente. A prova de que esta encenação é fruto de simples farsa do candidato deve levá-lo à cassação do mandato, por ser incompatível o processo para sua conquista com tal expediente. *A fraude alicerça-se na mentira, justificando a cassação do mandato quando a sua dimensão interfira ou repercuta de forma intensa ou definitiva para a obtenção deste.* (com destaque do autor)

Destarte, resta comprovado que a fraude praticada no cumprimento da cota de gênero configura abuso de poder e, assim pode ser combatida pelas ações eleitorais - AIJE e AIME -, em conformidade com o entendimento pacificado pelo Tribunal Superior Eleitoral e pela doutrina mais abalizada.

### **5.1.3. A EXTENSÃO DAS SANÇÕES AOS CANDIDATOS BENEFICIADOS COM A FRAUDE**

Nesse ponto, o TSE fez um divisor de águas. Comprovada a fraude eleitoral no registro de candidaturas para compor as proporções da cota do §3º do art. 10

19 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Recurso Especial Eleitoral nº 1-49.2013.6.18.0024/PI*. Acórdão. Recurso Especial. Ação de Impugnação de Mandato Eletivo. Corrupção. Fraude. Coeficiente de gênero. Recorrente: Coligação Vitória que o Povo Quer e outro. Recorrido: Roberval Sinalva de Moura Carvalho e outros. Relator: Min. Henrique Neves da Silva. Inteiro teor. PSESS em 04 ago. 2015. Disponível em: <<http://inter03.tse.jus.br/sjurconsulta/pages/inteiro-teor/download/decisao.faces?idDecisao=52366&noCache=1452272834>>. Acesso em: 08 out. de 2019.

20 PINTO, Djalma. Direito eleitoral: anotações e temas polêmicos. 3. ed. São Paulo: Forense, 2000. p. 139-140.

da Lei 9.504/97, sofrerão as sanções, especialmente perda do diploma, cassação do registro e do mandato, aqueles candidatos que foram registrados ilegalmente, bem como todos aqueles que foram beneficiados com tais registros.

Ora, o candidato registrado de forma ilícita, ou seja, apenas para cumprir a cota de gênero é o elemento imprescindível para a ocorrência da fraude e indubitável que este é passível de sanção de forma objetiva.

Por outro lado, também sofrem as sanções todos os demais candidatos da chapa proporcional, ainda que não tenham dado causa à fraude. Isso porque, para a formação e registro da chapa, é indispensável o cumprimento da cota. Todos os candidatos registrados contam para a fixação dos percentuais. Portanto, se não cumpridas as cotas, todos os candidatos seriam indeferidos, conforme discorrido em outro momento. Assim, tem-se que todos se beneficiam com a irregularidade no preenchimento das vagas.

Também, em se tratando de eleição proporcional, não há como se esquecer do quociente eleitoral. E aí, a composição fraudulenta da cota mínima (30%) permite que se registrem potenciais candidatos na cota máxima (70%) e dessa forma pode se ampliar a votação e a formação do quociente eleitoral, beneficiando diretamente os candidatos eleitos e até mesmo os que alcançam a suplência.

Extraímos do acórdão em exame<sup>21</sup>, nesse sentido que:

Na espécie, o registro de duas e três candidaturas femininas fraudulentas em cada coligação permitiu número maior de homens na disputa, cuja soma de votos, por sua vez, foi 'contabilizada em favor das respectivas alianças, culminando, ao fim, em quociente partidário favorável a elas (art. 107 do Código Eleitoral), que puderam então eleger mais candidatos aos cargos de vereador.

No ponto, ressalte-se que, de acordo com o art. 175, §§ 31 e 40, do Código Eleitoral, a negativa dos registros de candidatura somente após a data do pleito, como ocorreu na espécie, implica no aproveitamento dos votos em favor das coligações, evidenciando-se, mais uma vez, o inquestionável benefício auferido com a fraude.

Portanto, indubitável que o registro de candidaturas fraudulentas beneficia diretamente todos os candidatos da chapa e, por tal razão, a aplicação de cassação de registro, perda de diploma e cassação de mandato eletivo deverá alcançar a todos.

Por derradeiro, entendeu o TSE acertadamente que a penalização não alcança a chapa majoritária, visto que os candidatos que compõem a mesma não são beneficiados com a fraude, mesmo porque a sua eleição independe do registro e da votação proporcional.

21 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Recurso Especial Eleitoral nº 1-49.2013.6.18.0024/PI*. Acórdão. Recurso Especial. Ação de Impugnação de Mandato Eletivo. Corrupção. Fraude. Coeficiente de gênero. Recorrente: Coligação Vitória que o Povo Quer e outro. Recorrido: Roberval Sinval de Moura Carvalho e outros. Relator: Min. Henrique Neves da Silva. Inteiro teor. PSESS em 04 ago. 2015. Disponível em: <<http://inter03.tse.jus.br/sjurconsulta/pages/inteiro-teor/download/decisao.faces?idDecisao=52366&noCache=1452272834>>. Acesso em: 08 out. de 2019.



#### **5.1.4. PARA CASSAÇÃO DO REGISTRO, PERDA DO DIPLOMA E CASSAÇÃO DO MANDATO É PRESCINDÍVEL A ANUÊNCIA, OU SEJA, O VÍNCULO SUBJETIVO.**

Este ponto parece ser mais complexo. O Tribunal Superior Eleitoral fixou seu entendimento que, para o candidato sofrer a cassação do registro ou perda do diploma e cassação do mandato, basta ter sido beneficiado, ou seja, dispensável a sua aquiescência com a composição da chapa e cumprimento da cota de gênero.

A caracterização da fraude da cota de gênero não requer, para fim de perda de diploma de todos os candidatos que compuseram as coligações, prova inconteste de sua participação ou anuência, aspecto subjetivo que se revela imprescindível apenas para se impor ou não a eles inelegibilidade para eleições futuras.

Neste sentido é a lição do ministro Jorge Mussi em voto proferido nos autos do Recurso Especial em exame:

Em outras palavras, evidenciada conduta que comprometa a disputa eleitoral, quebrando a isonomia entre os candidatos, impõe-se cassar os registros ou diplomas de todos os beneficiários, cabendo ao órgão julgador definir sua atuação no ilícito apenas para fim de inelegibilidade, que possui natureza personalíssima.

Fato incontroverso é que os candidatos participam dos atos partidários, especialmente da Convenção que escolherá os candidatos proporcionais e majoritários, bem como composição de coligações, inclusive exercendo o direito de voto, em conformidade com o Estatuto partidário.

Também não se pode esquecer a regra da fidelidade partidária, prevista na Resolução nº 22.610/2007, que estabeleceu que o mandato parlamentar pertence ao Partido. Assim, o candidato depende do quociente eleitoral obtido pela agremiação ou coligação, que se colocou à disputa após o deferimento do registro.

Assim, parece-nos que uma eventual alegação de ausência de anuência ou mesmo de falta de conhecimento do registro de candidatura fraudulenta seria como se o candidato estivesse tentando se beneficiar de sua própria torpeza, tendo em vista que, no momento de escolha de candidatos, todos pertencentes à chapa tinham pleno conhecimento da lista e, assim, anuíram.

Poderia ocorrer alguma divergência nesse entendimento, quando se tratasse daqueles candidatos que requerem o seu registro de forma individual (art. 11, §4º da Lei 9.504/97) ou aqueles que são registrados posteriormente para preencher vagas remanescentes (art. 10, §5º da Lei 9.504/97). Todavia, também para registro desses “novos candidatos”, o preenchimento das cotas é pré-requisito indispensável, ou seja, não havendo o cumprimento da regra também serão indeferidos os registros. Logo, havendo fraude, também serão diretamente beneficiados.

## **6. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Sem dúvidas, a alteração do §3º do art. 10 da Lei 9.504/97 foi virtuosa, afinal, buscou contemplar o pluralismo político no universo da política-eleitoral,

dando visibilidade às mulheres, que estavam mais distante do centro das decisões por não ter ou possuir mínima representação. Com o passar dos anos e o conseqüente reconhecimento da identidade de gênero, outros gêneros passaram a ser reconhecidos e albergados nas discussões políticas e partidárias.

Durante muito tempo, deixou-se ao alvedrio dos partidos, ou melhor, dos seus mandatários a composição das listas de candidatos, sendo que muitos foram e ainda são em menor escala escolhidos em forma de apadrinhamento. Na maioria das vezes, na escolha de candidatos não se levava em conta o poder de representação que poderia ter dos diversos setores da sociedade, mas tão-somente a intenção do número eleitoral, ou seja, a quantidade de votos e de eleitos, com a finalidade de se demonstrar força nas casas legislativas e perante os ocupantes dos cargos executivos.

A situação não foi diferente em relação às cotas de gênero. Enquanto se previa apenas a reserva de vagas para o sexo oposto, percebeu-se que não havia o esforço para que as mesmas fossem ocupadas, sendo que por muito tempo tratou-se de um mero percentual, uma mera formalidade. Com a alteração legislativa, que obrigou o preenchimento de 30% (trinta por cento) com o sexo oposto, houve crescimento no número de candidatas, inclusive com considerável aumento de representantes femininas nas casas legislativas.

Porém, infelizmente, o §3º do art. 10 da Lei 9.504/97 começou a ser utilizado como instrumento de fraude eleitoral, onde o cumprimento das proporções (30% e 70%) passou a ser realizado de forma ilícita, onde diversas candidaturas foram registradas apenas para compor um número, ou seja, os supostos candidatos (as) não tiveram o intuito de participar do pleito, não se lançando efetivamente à disputa, mas apenas expuseram o seu nome para compor os interesses do seu grupo político.

Verdadeiramente, fraudar a regra do §3º do art. 10 da Lei 9.504/97 é atentar contra os fundamentos do Estado Democrático consagrado pela Constituição Federal e, ainda macular a lisura do pleito eleitoral, ludibriando a vontade popular, tendo em vista que por muitas vezes o eleitor deposita o seu voto crendo que as regras estão sendo cumpridas.

Dessa forma, o julgamento do Recurso Especial Eleitoral nº 19.392<sup>22</sup> figura-se como emblemático, porque traz novo paradigma para a aplicação da legislação, fixando premissas para novos julgamentos. É verdade que as decisões dos nossos Tribunais Superiores não são estáticas e imutáveis, todavia a partir daquele julgado, com sua ampla repercussão e com a velocidade de divulgação dos meios de comunicação, mídias e redes sociais, no mínimo, trará constrangimento àqueles que pretendam violar as regras da multicitada cota de gênero.

22 \_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 193-92.2016.6.18.001 8/PI. Acórdão. Recursos Especiais. Eleições 2016. Vereadores. Prefeito. Vice-Prefeito. Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE). Art. 22 da LC 64/90. Fraude. Cota De Gênero. Art. 10, § 30, Da Lei 9.504/97. Recorrentes: Leonardo Nogueira Pereira e outros. Recorridos: Francisco de Assis Rodrigues Torres e outros. Relator: Min. Jorge Mussi. Inteiro teor. Sessão em 17 set. 2019. *Diário de justiça eletrônico*, tomo 193, 04 out. 2019. p. 105-107. Disponível em: <[http://inter03.tse.jus.br/sjur-consulta/pages/inteiro-teor-download/decisao\\_faces?idDecisao=513402&noCache=92744181](http://inter03.tse.jus.br/sjur-consulta/pages/inteiro-teor-download/decisao_faces?idDecisao=513402&noCache=92744181)>. Acesso em: 08 de out. 2019.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Seção 1. 05 out. 1988. p. 1. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 04 out. 2019.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 com alterações promovidas pela Lei nº 12.034/2009. Estabelece normas para as eleições. *Diário Oficial da União*: atos do Poder Legislativo, Brasília, DF, ano 195, n. 189, 01 out. 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm)>. Acesso em: 04 out. 2019.

\_\_\_\_\_. 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. *Diário Oficial da União*: atos do Poder Legislativo, Brasília, DF, 21 mai. 1990. 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 09 out. 2019.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. *Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 117-81.2012.6.05.0079/BA*. Acórdão. Agravo Regimental. Recurso Especial Eleitoral. Eleições 2012. DRAP. Percentuais de gênero. Não observância. Reexame.súmula 7/STJ. Agravante: Coligação Ribeira no Coração. Agravado: Ministério Público Eleitoral. Relatora: Min. Nancy Andrighi. Inteiro teor. PSESS em 06 nov. 2012. Disponível em: <<http://inter03.tse.jus.br/sjur-consulta/pages/inteiro-teor-download/decisao.faces?idDecisao=46932&noCache=-998499874>>. Acesso em: 07 out. 2019.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. *Consulta nº 0604054-58.2017.6.00.0000*. Acórdão. Consulta. Requisitos. Legitimidade. Senadora. Exame. Expressão “Cada Sexo”. Referência. Transgêneros. Omissão legislativa. Nome social. Cadastro eleitoral. Princípios da dignidade da pessoa humana. Igualdade. Não discriminação. Intimidade. Direito à felicidade. Bem-estar. Objetivo. Valores de justiça. Fins sociais. Exigências do bem comum. Cotas feminina e masculina. Contabilização. Percentuais. Art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/97. Pedido de registro de candidatura. Nome completo. Art. 12, caput, da Lei das Eleições. Nome civil. Determinação. Nome social. Urnas eletrônicas. Possibilidade. Expressão “Não estabeleça dúvida quanto à sua identidade”. Candidaturas proporcionais e majoritárias. Idênticos requisitos. Art. 11 da Lei das Eleições. Consulente: Maria de Fátima Bezerra. Consultado: Ministério Público Eleitoral. Relator: Min. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto. Sessão em 01 março 2018. Diário de justiça eletrônico, tomo 63, 03 abr. 2018. Disponível em: <<http://inter03.tse.jus.br/sjur-consulta/pages/inteiro-teor-download/decisao.faces?idDecisao=295868&noCache=1974316839>>. Acesso em: 08 de out. 2019.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. *Recurso Especial Eleitoral nº 214-98.2012.6.21.0091/RS*. Acórdão. Representação. Eleição proporcional. Percentuais legais por sexo. Alegação. Descumprimento posterior. Renúncia de candidatas do sexo feminino. Recorrente: Ministério Público Eleitoral. Recorrida: Coligação Frente Popular. Relator: Min. Henrique Neves da Silva. Inteiro teor. PSESS em 23 mai. 2013. Disponível em: <<http://inter03.tse.jus.br/InteiroTeor/pesquisa/actionGetBinary>>.

do?tribunal=TSE&processoNumero=21498&processoClasse=RESPE&decisaoData=20130523>. Acesso em 05 out. 2019.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. *Recurso Especial Eleitoral n° 29-39.2012.6.17.01341PE*. Acórdão. Registro de candidaturas. Percentuais por sexo. Recorrente: Coligação Frente Renovadora pela Decência Política e Justiça Social. Recorrido: Ministério Público Eleitoral. Relator: Min. Arnaldo Versiani. Inteiro teor. PSESS em 06 nov. 2012. Disponível em: <<http://inter03.tse.jus.br/sjur-consulta/pages/inteiro-teor-download/decisao.faces?idDecisao=46886&noCache=-104750671>>. Acesso em: 05 out. 2019.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. *Recurso Especial Eleitoral n° 1070-79.2012.6.05.0013/BA*. Acórdão. Eleições proporcionais - Cota de gênero - Atendimento - Oportunidade. Recorrente: Ministério Público Eleitoral. Recorrido: Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) - Municipal. Relator: Min. Marco Aurélio. Inteiro teor. PSESS em 11 dez. 2012. Disponível em: <<http://inter03.tse.jus.br/sjur-consulta/pages/inteiro-teor-download/decisao.faces?idDecisao=47550&noCache=1197205439>>. Acesso em: 07 out. 2019.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. *Recurso Especial eleitoral n° 784-32.2010.6.14.0000/PA*. Acórdão. Candidatos a eleições proporcionais. Preenchimento de vagas de acordo com os percentuais mínimo e máximo de cada sexo. Recorrente: Ministério Público Eleitoral. Recorrido: Partido Democrático Trabalhista (PDT) - Estadual. Relator: Min. Arnaldo Versiani. Inteiro teor. PSESS em 12 ago. 2010. Disponível em: <<http://inter03.tse.jus.br/sjur-consulta/pages/inteiro-teor-download/decisao.faces?idDecisao=38896&noCache=-457735069>>. Acesso em: 07 out. 2019.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. *Recurso Especial Eleitoral n° 243-42.2012.6.18.0024/PI*. Acórdão. Recurso Especial. Ação de Investigação Judicial Eleitoral. Fraude. Percentuais de Gênero. Captação ilícita de sufrágio. Recorrente: Coligação Vitória que o Povo Quer. Recorrida: Coligação Por um Novo Tempo e outros. Relator: Min. Henrique Neves da Silva. Inteiro teor. PSESS em 16 ago. 2016. Disponível em: <<http://inter03.tse.jus.br/sjur-consulta/pages/inteiro-teor-download/decisao.faces?idDecisao=53488&noCache=-304443633>>. Acesso em: 08 out. 2019.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. *Recurso Especial Eleitoral n° 1-49.2013.6.18.0024/PI*. Acórdão. Recurso Especial. Ação de Impugnação de Mandato Eletivo. Corrupção. Fraude. Coeficiente de gênero. Recorrente: Coligação Vitória que o Povo Quer e outro. Recorrido: Roberval Sinval de Moura Carvalho e outros. Relator: Min. Henrique Neves da Silva. Inteiro teor. PSESS em 04 ago. 2015. Disponível em: <<http://inter03.tse.jus.br/sjurconsulta/pages/inteiro-teordownload/decisao.faces?idDecisao=52366&noCache=1452272834>>. Acesso em: 08 out. de 2019.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral n° 193-92.2016.6.18.001 8/PI. Acórdão. Recursos Especiais. Eleições 2016. Vereadores. Prefeito. Vice-Prefeito. Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE). Art. 22 da LC 64/90. Fraude. Cota De Gênero. Art. 10, § 30, Da Lei 9.504/97. Recorrentes:

Leonardo Nogueira Pereira e outros. Recorridos: Francisco de Assis Rodrigues Torres e outros. Relator: Min. Jorge Mussi. Inteiro teor. Sessão em 17 set. 2019. *Diário de justiça eletrônico*, tomo 193, 04 out. 2019. p. 105-107. Disponível em: <<http://inter03.tse.jus.br/sjur-consulta/pages/inteiro-teor-download/decisao.faces?i-dDecisao=513402&noCache=92744181>>. Acesso em: 08 de out. 2019.

CÂNDIDO, J. J. *Direito eleitoral brasileiro*. 15. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Edipro, 201. p. 171.

CASTRO, Edson de Resende. *Curso de Direito Eleitoral*. 8. ed. Rio de Janeiro: Del Rey, 2016. p. 113.

CONEGLIAN, Olivar. *Eleições – Radiografia da Lei 9.504/97*. 9. ed. Curitiba: Juruá, 2016. p. 94.

GOMES, José Jairo. Invalidez no Direito Eleitoral: nulidade e anulabilidade de votos. *Revista Brasileira de Direito Eleitoral - RBDE*, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 63-104, jul./dez. 2009.

\_\_\_\_\_. *Direito Eleitoral*. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2018. p. 413.

MOTA, Fernanda Ferreira; e BIROLI, Flávia. O gênero na política: a construção do “feminino” nas eleições presidenciais de 2010. *Cadernos Pagu*, São Paulo, n. 43, p. 197-231, jul./dez. 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cpa/n43/0104-8333-cpa-43-0197>>. Acesso em: 09 de out. de 2019.

PINTO, Djalma. *Direito eleitoral: anotações e temas polêmicos*. 3. ed. São Paulo: Forense, 2000. p. 139-140.



# CONSTITUCIONALIDADE DAS RESTRIÇÕES INFRACONSTITUCIONAIS À CAPACIDADE ELEITORAL PASSIVA

## CONSTITUTIONALITY OF INFRACONSTITUTIONAL RESTRICTIONS ON PASSIVE ELECTORAL CAPACITY

*Augusto Antônio Fontanive Leal \**

*Elaine Harzheim Macedo \*\**

### RESUMO

Os direitos políticos fundamentais ativos - ser eleitor – ou passivos – ser candidato – recebem da Constituição o seu regramento. Relativamente à capacidade passiva, a norma constitucional estabelece, com exclusividade, as condições de elegibilidade, mas também prevê causas de inelegibilidade expressas e outras, com vistas a tutelar vetores como proibidade administrativa, moralidade para o exercício do mandato, normalidade e legitimidade das eleições, que são remetidas para Lei Complementar, restringindo o direito político fundamental de ser candidato. O estudo da constitucionalidade de tais inelegibilidades infraconstitucionais passa pela análise dogmática da força eficaz e da densidade normativa da referida norma constitucional (art. 14, §9<sup>a</sup>, CF), concluindo-se que a dimensão dos vetores por ela tutelados justifica a construção de uma norma de eficácia contida ou limitada e de baixa densidade normativa, concluindo-se pela constitucionalidade das LC ns. 64/1990 e 135/2010.

Palavras-chave: Inelegibilidades infraconstitucionais. Força eficaz e densidade normativa das normas constitucionais. Constitucionalidade das LC ns. 64/1990 e 135/2010. Restrições a direitos fundamentais. Capacidade eleitoral passiva.

### ABSTRACT

Active fundamental political rights - being a voter - or passive - being a candidate - are governed by the Constitution. To the passive capacity, the constitutional norm exclusively sets out the conditions of eligibility, but also provides expressed and other causes of ineligibility, tending to protect the vectors such as administrative probity, morality for the exercise of the mandate, normality and legitimacy of elections, are referred to Complementary Act, restricting the fundamental political right to be a candidate. The study of the constitutionality of such under Constitutio-

---

\* Doutorando em Direito pela PUC/RS.

\*\* Doutora em Direito (UNISINOS); Mestre em Direito e Especialista em Direito Processual Civil (PUC/RS). Desembargadora do TJ/RS aposentada e ex-Presidente do Tribunal Regional Eleitoral do RGS. Professora aposentada dos Cursos de Graduação, Mestrado e Doutorado em Direito da PUC/RS. Professora da Escola Superior da Magistratura/AJURIS e da Escola Superior da Advocacia/ESA-RS. Membro do Instituto dos Advogados do Rio Grande do Sul (IARGS), da Academia Brasileira de Direito Processual Constitucional (ABDPC), do Instituto Brasileiro de Direito Processual (IBDP), da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADEP), do Instituto Gaúcho de Direito Eleitoral (IGADE). Advogada. E-mail: elaine@fhm.adv.br

nal law ineligibilities goes through the dogmatic analysis of the efficiency force and the normative density of the referred constitutional norm (art. 14, §9<sup>a</sup>), concluding that the dimension of the vectors under its protection justifies the construction of a contained or limited efficacy standard and low normative density, concluding by the constitutionality of the Complementary Acts 64/1990 and 135/2010.

Keywords: Ineligibilities under Constitutional law. Efficacy strength and normative density of constitutional norms. Constitutionality of Complementary Acts 64/1990 and 135/2010. Restrictions on fundamental rights. Passive electoral capacity.

## 1 INTRODUÇÃO

Uma Constituição que possui força normativa tem o condão de estabilizar a sociedade e manter íntegras as instituições. No entanto, nem sempre uma Constituição conterà os elementos necessários para que seja aceita e cumprida. E é justamente nos momentos de perturbação da ordem social que a lei máxima é posta à prova, exigindo-se o seu efetivo cumprimento.

Disso se pode dizer que as constituições possuem normas dotadas de eficácia e que essa eficácia, dir-se-á jurídica, não se confunde com a eficácia social, que trata do efetivo cumprimento das normas as quais sempre serão dotadas de eficácia jurídica. O cumprimento da eficácia social depende de uma adequada interpretação da norma constitucional e dos seus requisitos. Não seria possível exigir dos comandos normativos constitucionais sua força normativa quando não restassem interpretados adequadamente seus preceitos.

Uma questão que tem sido debatida pela doutrina e jurisprudência e enseja a interpretação harmonizadora da ordem constitucional vigente diz respeito às possibilidades de restrição, no âmbito dos direitos fundamentais políticos, da capacidade eleitoral passiva, com base na imoralidade e improbidade, como consta no texto jurídico do artigo 14, §9<sup>o</sup>, da Constituição, mediante inclusão por meio da Emenda Constitucional de Revisão n. 4/1994. As restrições ali projetadas foram introduzidas via Lei Complementar n. 135/2010 na Lei Complementar n. 64/1990, sobretudo no que diz respeito às causas de inelegibilidade motivadas por critérios de improbidade e imoralidade.

Com base nisso, pretende-se analisar a constitucionalidade destas restrições à capacidade eleitoral passiva. A divisão do artigo observará, nos capítulos 2 e 3, as possibilidades de restrições aos direitos fundamentais com amparo das classificações das normas constitucionais. O capítulo 4 versará sobre as definições acerca da eficácia social das normas constitucionais, culminando na consideração da força normativa constitucional. E os capítulos 5 e 6 serão direcionados à exposição das inelegibilidades à capacidade eleitoral passiva e à consideração da constitucionalidade destas restrições, respectivamente.



## 2 INTERPRETAÇÃO, EFICÁCIA E APLICABILIDADE DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS

A questão concernente aos níveis de aplicabilidade de que são dotadas as normas constitucionais ganhou destaque na doutrina pátria em tese construída na década de 60 por José Afonso da Silva, após uma primeira sistematização do tema atribuída a Meirelles Teixeira, a quem veio a suceder na análise do assunto. Contribuiu Meirelles Teixeira para a superação da divisão entre normas autoaplicáveis e normas não autoaplicáveis ao conceber a ausência de normas constitucionais desconstituídas de eficácia, razão pela qual criou uma subdivisão em duas categorias distintas, a primeira denominada de normas de eficácia plena e, a segunda, de normas de eficácia limitada ou reduzida.<sup>3</sup>

A tese de José Afonso da Silva, voltando-se ao estudo da aplicabilidade das normas constitucionais, faz o devido esclarecimento de que tem por aplicável a norma que pode ser aplicada, ou seja, com capacidade de produzir efeitos.<sup>4</sup> E, para ser aplicável, uma norma não dispensa um conteúdo de eficácia.<sup>5</sup> É neste ponto que reside uma das principais, senão a principal, premissa adotada pelo constitucionalista na formulação de sua tese: inexistem normas constitucionais despidas de eficácia.<sup>6</sup>

O que se quer dizer com isso é que, independentemente do grau de eficácia jurídica das normas constitucionais, segundo o autor da tese, algumas serão dotadas de maior plenitude, enquanto outras carecerão de normas que abordem um tema específico para alcançar os fins pretendidos pela norma constitucional. Firme nesta premissa, José Afonso da Silva rechaça as antigas doutrinas constitucionais, inspiradas nas normas *self-executing* e *not self-executing*<sup>7</sup>, divulgadas por termos traduzidos tais como normas autoaplicáveis ou autoexecutáveis e normas não autoaplicáveis ou não autoexecutáveis, que foram importadas principalmente pela obra de Ruy Barbosa.<sup>8</sup> Como para José Afonso da Silva toda norma constitucional detém sempre um conteúdo executável ou de eficácia, tornou-se necessária uma reelaboração doutrinária da matéria.<sup>9</sup>

Assim, havendo por base que todas as normas constitucionais são dotadas de eficácia jurídica, a questão de maior importância passou a ser o estabelecimento de uma classificação que diferencia as normas quanto ao grau dos efeitos jurídicos que produzem. Propôs o constitucionalista, então, uma tríplice característica das normas constitucionais:

3 MEIRELLES TEIXEIRA, J. H. *Curso de direito constitucional*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991. p. 317.

4 SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 13.

5 Idem, *ibidem*, p. 59.

6 SILVA, 2015, p. 81.

7 Conforme Cooley, as normas *self-executing* fornecem um componente normativo suficiente para que um direito seja gozado ou protegido ou um dever imposto acabe sendo cumprido, ao ponto que as normas *not self-executing* meramente indicam princípios, carecendo de regras para que estes princípios contenham força normativa. (COOLEY, Thomas M. *A treatise on the constitutional limitations which rest upon the legislative power of the states of the American union*. 7. ed. Boston: Little, Brown, and Company, 1908. p. 121.)

8 Ruy Barbosa, ao tecer seus comentários à Constituição Federal Brasileira (1891), importa a doutrina estadunidense sobre as normas *self-executing* e as classifica como normas executáveis sem a necessidade de designar alguma autoridade, tampouco de criar ou indicar um processo especial. E, remetendo ao que seriam as normas *not self-executing*, define o que seriam as normas firmadoras de princípios, as quais permaneceriam inertes até que alguma lei as tornasse executáveis. (BARBOSA, Ruy. *Comentários à Constituição Federal Brasileira*. - Arts. 16 a 40 - Do poder legislativo. São Paulo: Saraiva & Cia, 1933. p. 488-496. v. 2.)

9 SILVA, op. cit., p. 73-76.

(1) Normas de eficácia plena: produzem ou podem produzir todos os efeitos essenciais assim que entra em vigor uma Constituição.<sup>10</sup>

(2) Normas de eficácia contida: são reguladas de modo suficiente pelo legislador constituinte, mas que permitem atuação restritiva pela competência discricionária do Poder Público, seja pelo que a lei estabelecer, seja nos termos dos conceitos gerais que nela estejam prescritos.<sup>11</sup>

(3) Normas de eficácia limitada: para surtir os efeitos essenciais intencionados pelo legislador constituinte dependem de outras providências. Subdividem-se em definidoras de princípio institutivo ou organizativo (contém esquemas gerais e atribuições de órgãos, entidades ou institutos e depende de uma estruturação por parte do legislador ordinário) e definidoras de princípio programático (firma princípios para serem cumpridos como programas, com a finalidade de alcançar os fins sociais do Estado).<sup>12</sup>

Após a primeira publicação da tese de José Afonso da Silva, surgiram críticas pontuais e novas classificações. Um exemplo é a proposta de Maria Helena Diniz em uma classificação subdividindo as normas constitucionais a partir de quatro grupos distintos. Ressalvadas as alterações terminológicas de eficácia contida para eficácia relativa restringível e eficácia limitada para eficácia relativa complementável ou dependentes de complementação, foi anexada uma quarta categoria para abrigar normas que seriam supereficazes ou com eficácia absoluta.<sup>13</sup> Estas normas seriam intangíveis, de supereficácia paralisante, protegidas até mesmo contra o poder constituinte derivado, remetendo a doutrinadora ao caráter insuscetível de reforma por emenda por força dos artigos 60, §4º e 34, VII, alíneas “a” e “b”.<sup>14</sup>

Outra sistematização sobre a aplicação das normas constitucionais foi elaborada por Celso Ribeiro Bastos e Ayres Britto. Os autores propuseram uma divisão das normas quanto à forma de incidência, caracterizando-as como normas de mera aplicação e normas de integração. As normas de mera aplicação estariam subdivididas em categorias de normas irregulamentáveis (a norma surge e finda no texto constitucional) e normas regulamentáveis (normas que admitem regulamentação por leis infraconstitucionais). Por outro lado, as normas de integração poderiam ser agrupadas em completáveis (normas que necessitam de aditamento ao seu campo de regulação) ou restringíveis (normas passíveis de sofrer restrição ou redução no campo de incidência).<sup>15</sup>

A classificação das normas constitucionais realizada por Jorge Miranda gera uma divisão entre exequíveis e normas não exequíveis por si mesmas, pautando a diferenciação na completude ou incompletude das normas. Ao esclarecer as normas não exequíveis por si mesmas, refere que, embora contenham comando fixador de algum objetivo, dispõem igualmente de um segundo comando, podendo estar implicitamente inserido, que exige do Estado a realização desse objetivo perpetrado, basicamente reportando à *interpositio legislatoris*.<sup>16</sup>

10 *Ibidem*, p. 100.

11 *Ibid.*, p. 114.

12 SILVA, 2015, p. 115-163.

13 DINIZ, Maria Helena. *Norma constitucional e seus efeitos*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 109.

14 *Idem*, *ibidem*, p. 109-111.

15 BASTOS, Celso Ribeiro; BRITTO, Carlos Ayres. *Interpretação e aplicabilidade das normas constitucionais*. São Paulo: Saraiva, 1982. p. 34-63.

16 MIRANDA, Jorge. *Teoria do Estado e da Constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p. 315.

Da divisão apontada entre duas camadas sobrepostas, Jorge Miranda acaba criando uma terceira classificação, na qual constariam (1) as normas exequíveis por si mesmas, de caráter preceptivo; (2) as normas não exequíveis preceptivas, carecendo serem acrescidas por normas legislativas; e (3) normas não exequíveis programáticas dependentes, essencialmente, de condições econômicas e sociais para se realizarem.<sup>17</sup>

Desta terceira classificação, o jurista lusitano irá realizar uma comparação com a tricotomia proposta por José Afonso da Silva, assemelhando as normas de eficácia plena às normas exequíveis; as normas declaratórias de princípios institucionais e organizatórios, mesmo que grosso modo, às normas preceptivas não exequíveis e, enfim, as normas declaratórias de princípios programáticos às normas programáticas.<sup>18</sup>

Embora com algumas diferenças em relação à teoria de José Afonso da Silva, as classificações das normas constitucionais também analisadas acabam tendo afinidade com a divisão proposta pelo constitucionalista, principalmente por elas partirem da premissa de um conteúdo de eficácia, ainda que mínimo, de que se dotam as normas constitucionais. Disso se depreende que, apesar de existirem ampliações ou reduções quanto à tripla classificação, de um modo ou de outro será possível destacar conceitualmente, nas divisões, as normas de eficácia plena, as normas que aceitariam ser restringidas e as normas que careceriam de *interpositio legislatoris* para alcançar a eficácia pretendida pelo legislador constituinte.

### 3 RESTRIÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS E NOVAS PROPOSTAS DE CLASSIFICAÇÃO

O enfrentamento da tese de José Afonso da Silva acabou sendo realizado, de fato, por Virgílio Afonso da Silva. Para este autor, a classificação tríptica das normas constitucionais como concebida por José Afonso da Silva estaria superada em razão do fundamento de que todo o direito fundamental é restringível. Virgílio Afonso da Silva dispensa, em sua tese, a análise de normas constitucionais de competência, de organização e demais normas que não guardem relação com direitos fundamentais e adota como premissa a possibilidade de que toda norma de direito fundamental possa ser restringida ou regulamentada<sup>19</sup>, sendo a teoria do suporte fático amplo o fundamento utilizado para superar a diferença entre restrição e regulamentação.<sup>20</sup>

Diante deste quadro, Virgílio Afonso da Silva conclui que, se todas as normas de direito fundamental são restringíveis, perde o sentido em distinguir entre a possibilidade de aceitação ou rejeição de restrições de direitos, caindo por terra a diferenciação entre normas de eficácia plena e normas de eficácia contida. Também conclui o autor, ao considerar a possibilidade de regulamentação dos efeitos de

17 MIRANDA, 2009, p. 316-317. O termo que designa normas preceptivas, segundo Miranda, indica normas de eficácia incondicionada e que, assim sendo, não dependem de condições institucionais ou de fato, ao ponto que as normas programáticas se dirigem a certos fins e transformações da ordem jurídica, social e da realidade constitucionalidade (MEIRELLES TEIXEIRA, 1991, p. 311).

18 MIRANDA, op. cit., p. 317.

19 SILVA, Virgílio Afonso da. *Direitos fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 230.

20 SILVA, 2017, p. 209.

toda norma de direito fundamental, pela inexistência de distinção que dependa da possibilidade ou não de regulamentação de direitos, impedindo o discernimento entre normas de eficácia plena e normas de eficácia limitada.<sup>21</sup> Conforme a visão de Virgílio Afonso da Silva, todas as normas de direito fundamental, por conter uma limitação de sua eficácia, são normas de eficácia limitada.<sup>22</sup>

A tese de José Afonso da Silva, como admite o próprio autor, para interpretar a possibilidade de restrição ou regulamentação das normas constitucionais, parte de uma via metodológica segundo a qual os limites das normas seriam imanentes à Constituição, ou seja, a própria Constituição, em seu texto normativo, estabeleceria o conteúdo que poderia ser ou não restringido pelo legislador.<sup>23</sup>

A perspectiva que embasa a tese de José Afonso da Silva, em decorrência de sua perspectiva pautada no que consta exclusivamente na Constituição, se contrapõe à tese de Virgílio Afonso da Silva, a qual, segundo o próprio José Afonso da Silva, versa sobre uma doutrina artificial que serviria para expandir o âmbito de proteção dos direitos para além do que consta na Lei Maior para, posteriormente, aceitar restrições na mesma medida do aumento.<sup>24</sup>

Já Virgílio Afonso da Silva, agarrando-se aos conceitos de proteção ampla, apesar de *prima facie*, dos direitos fundamentais, e dos limites externos, como decorre do sopesamento em um conflito entre direitos fundamentais, demonstrou a possibilidade de restrição de todos os direitos fundamentais e, conseqüentemente, acabou rejeitando a possibilidade de dividir as normas constitucionais em plena, contida e limitada.<sup>25</sup> É certo que o ponto fulcral da diferença apontada nas teses está justamente na adoção, como meio de fundamentação, por parte de Virgílio Afonso da Silva, de um suporte fático amplo e da viabilidade de limites externos à Constituição, o que vem a possibilitar a restrição de todo direito fundamental e rompe com a tríplice classificação, ficando como conceituação uma a eficácia limitada de todos os direitos fundamentais. A esse respeito, Virgílio Afonso da Silva admite que, com a adoção da figura dos limites imanentes utilizada por José Afonso da Silva, a diferença entre normas de eficácia contida e normas de eficácia plena continuaria valendo, de modo que a classificação permaneceria intacta.<sup>26</sup>

Até aqui, com exceção da tese formulada por Virgílio Afonso da Silva, todas as classificações remetem, a grosso modo, a dois grupos de normas, de um lado as normas que dependem de uma intervenção legislativa para alcançar seus efeitos principais e, de outro, as normas que apresentam normatividade suficiente, revelando geração de efeitos prescindindo do legislador infraconstitucional.<sup>27</sup> Os dois grupos encontram respaldo no mero reconhecimento de que as algumas normas constitucionais podem necessitar de *interpositio legislatoris* como meio de alcançar a plenitude de efeitos normativos enquanto outras já, de início, contam com normatividade suficiente. Nesta conclusão, não se olvida das normas de eficácia contida, defendidas na classificação tríplice de José Afonso da Silva, o

21 Id., *ibid.*, p. 246-247.

22 *Ibid.*, p. 255.

23 SILVA, 2015, p. 277-278.

24 Id., *ibid.*, p. 278.

25 SILVA, 2017, p. 252.

26 SILVA, 2017, p. 225.

27 SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. p. 251.

que não excluiria o reconhecimento, no âmbito da eficácia jurídica, da existência de dois grandes grupos, quando adotada a divisão calcada na necessidade de *interpositio legislatoris* para plena expressão de eficácia de normas de eficácia limitada. Contudo, desde já se destaque a importância, para determinados efeitos, da classificação tríplice, diferenciando a categoria das normas de eficácia contida, de José Afonso da Silva.

Outra formulação classificativa que merece destaque é a proposta por Ingo Sarlet. Ressalvada sua própria formulação, que se propõe a corrigir imperfeições sobre a eficácia das normas constitucionais, o constitucionalista não deixa de apontar sua opção, quando da não adoção da classificação pessoal, pela classificação binária de Meirelles Teixeira, com a inclusão dos aperfeiçoamentos e desenvolvimentos elaborados por José Afonso da Silva.<sup>28</sup>

A posição de Ingo Sarlet está firmada na premissa de que todas as normas constitucionais são eficazes e, na proporção da sua eficácia, com imediata aplicabilidade<sup>29</sup>. Outra premissa apontada pelo autor gaúcho está assentada no reconhecimento, nas classificações expostas, da ideia de que uma norma gera efeitos essenciais quando contém, em si, normatividade suficiente, o que leva a uma vinculação entre densidade normativa e eficácia (e aplicabilidade) da norma<sup>30</sup>. É este conteúdo de densidade normativa e sua conexão íntima ao conceito de eficácia normativa que dota de originalidade a formulação elaborada.

Assim, segundo Ingo Sarlet, haveriam normas constitucionais de alta densidade normativa, sendo normas aptas para gerar efeitos essenciais (a despeito de ulterior restringibilidade) sem intervenção legislativa, e normas constitucionais de baixa densidade normativa, sem normatividade capaz de gerar os efeitos normativos principais, apesar de apresentar certo grau de eficácia jurídica.<sup>31</sup>

As teses formuladas por Virgílio Afonso da Silva e Ingo Sarlet oferecem mudanças significativas às classificações das normas constitucionais e, em razão disso, serão abordadas juntamente com a tese de José Afonso da Silva, quando da análise específica das restrições infraconstitucionais à capacidade eleitoral passiva, objeto específico deste trabalho.

#### 4 EFETIVIDADE SOCIAL E FORÇA NORMATIVA CONSTITUCIONAL

Não se pode olvidar, porém, de caminho metodológico diverso escolhido por Luís Roberto Barroso, no qual, para além do estudo da eficácia jurídica como possibilidade de aplicação da norma, onde o autor reconhece a importância do trabalho de José Afonso da Silva<sup>32</sup>, caberia analisar a eficácia social da norma, isto

28 Idem, *ibidem*, p. 254.

29 *Ibid.*, p. 255.

30 SARLET, 2012, p. 252.

31 *Id.*, *ibid.*, p. 252.

32 Neste sentido, Luís Roberto Barroso expressa uma sintetização que, nas suas palavras, pretende demarcar a consistência da situação jurídica dos indivíduos ante os preceitos constitucionais sem, contudo, não criar novas categorias, mas apenas ordenar as categorias existentes na teoria das normas jurídicas em razão de seu conteúdo e finalidades predominantes. Na classificação do autor, haveriam as normas constitucionais de organização, normas constitucionais definidoras de direito e normas constitucionais programáticas. (BARROSO, Luís Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira*. 5. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 93-94.)

é, os mecanismos que apontam para sua efetividade que seria compreendida como o desempenho concreto da função social do Direito, mediante uma aproximação entre dever ser normativo e ser da realidade social.<sup>33</sup> Segundo o autor, caso não ocorra um cumprimento espontâneo das normas constitucionais, a norma poderá cair em desuso ou ser efetivada mediante a coação estatal, reconhecendo-se, portanto, uma dualidade tópica do direito constitucional pautada em preceito e sanção.<sup>34</sup>

Por tudo isso, Luís Roberto Barroso conclui que a Constituição deverá, apesar de conter um elemento prospectivo e transformador, adequar-se aos limites da razoabilidade, sendo que todas as normas são dotadas de eficácia jurídica que enseja coação quando do não cumprimento espontâneo, importando na estruturação e ordenação das normas constitucionais com a finalidade de pronta identificação das suas posições jurídicas e, enfim, sendo imperiosa a utilização de instrumentos de tutela adequados que resguardem as mencionadas posições jurídicas.<sup>35</sup>

Mesmo assim, o autor não deixará de oferecer uma sintetização das normas constitucionais que, nas suas palavras, pretende demarcar a consistência da situação jurídica dos indivíduos ante os preceitos constitucionais sem, contudo, criar novas categorias, mas apenas objetivando ordenar as categorias existentes na teoria das normas jurídicas em razão de seu conteúdo e finalidades predominantes. Nesta classificação haveria as normas constitucionais de organização, normas constitucionais definidoras de direito e normas constitucionais programáticas.<sup>36</sup>

Contudo, o que se quer demonstrar é que a aproximação entre dever ser e ser, expressada por Luís Roberto Barroso quando da análise da eficácia social das normas constitucionais, demonstra a importância do texto constitucional enquanto comando normativo a ser observado. Relembra-se, a partir disso, da relação dialética entre ser (*Sein*) e dever ser (*Sollen*) descrita por Konrad Hesse.

A consideração dos elementos de realidade (ser) em uma Constituição, tais como o meio social, técnico, natural e econômico, apresentam requisito indispensável<sup>37</sup>, mas que devem ser harmonizadas com o elemento de normatividade. Preenchidas as condições vinculadas ao momento social vivido, não são deixados de lado os aspectos normativos constantes na Constituição, donde se extrai a sua pretensão de eficácia, responsável por fixar a ordem e a conformação à realidade política e social. Desta relação dialética é possível diferenciar os imperativos da realidade da normatividade da Constituição sem que isso, contudo, implique na cisão destes dois elementos necessários.<sup>38</sup>

Como é a pretensão de eficácia que conforma e ordena a realidade política e social vivenciada, desde que observada, como limite, a própria realidade, é por intermédio dela que sobressairá a força normativa da Constituição.<sup>39</sup> Em outras

33 BARROSO, 2001, p. 84-85.

34 Idem, ibidem, p. 86-87.

35 BARROSO, op. cit., p. 89.

36 Ibidem, p. 93-94.

37 A respeito disso, vale lembrar a noção de espírito do povo, contida em Hegel quando comentada por Bobbio como sendo um produto de criação contínua e informal, remetendo-se, como exemplo, ao fracasso de Napoleão ao tentar impor à força aos espanhóis uma Constituição. (BOBBIO, Norberto. *Estudos sobre Hegel: direito, sociedade civil, Estado*. Trad. de Luiz Sérgio Henriques e Carlos Nelson Coutinho. 2. ed. São Paulo: UNESP, 1991. p. 105-106).

38 HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991. p. 14-15.

39 Idem, ibidem, p. 16.

palavras, é a concretização da pretensão de eficácia da Constituição que comprovará a força normativa das normas jurídico-constitucionais.

Entretanto, não é na tranquilidade que a força normativa constitucional demonstra sua potência. Em tempos de paz, mesmo que dentro de uma razoável amenização no seio político e social, a Constituição não é levada à prova, não é exigido com maior ênfase dos atores constitucionais o trabalho de assegurar a regularidade do ordenamento jurídico-constitucional, cada um em seu respectivo segmento. Nestes casos o Estado não é colocado em xeque. Agora, se nos momentos classificados como difíceis a Constituição conservar sua força normativa e se as forças que detêm condições de violar ou alterar a norma constitucionais renderem-lhes homenagens, então, nos termos de Konrad Hesse, de fato a Constituição será uma efetiva força viva suficiente para proteger a vida do Estado contra arbitrariedades.<sup>40</sup>

A concretização da superioridade das normas constitucionais sobre ocasiões fáticas comprovará, nos complicados tempos de instabilidades institucionais, a existência de força normativa decorrente da pretensão de eficácia da Constituição suficiente para operar a manutenção do Estado.

Um exemplo de momentos nos quais a força normativa constitucional é posta à prova pode ser observado quando normas inserem no regulamento eleitoral determinados requisitos que podem tornar impedido de concorrer líderes políticos que representem parcelas da sociedade, que podem até ser significativas. Se a norma encontrar respaldo na Constituição, nada poderia ser feito para impedir o seu cumprimento, isto é, sua efetividade social. Do contrário, seria o caso de inconstitucionalidade. Vê-se, com isso, que antes de tudo, trata-se de uma questão de matéria estritamente jurídica, sobre a qual se buscará desvelar uma solução.

## 5 LIMITAÇÕES À CAPACIDADE ELEITORAL PASSIVA

Para o exercício do direito político passivo, devem ser preenchidos os requisitos que dispõem sobre as condições de elegibilidade, previstos no artigo 14, §3º, da Constituição. Compõem os requisitos a nacionalidade brasileira, o pleno exercício dos direitos políticos, o alistamento eleitoral, o domicílio eleitoral na circunscrição, a filiação partidária e a idade mínima, que se subdivide em trinta e cinco anos para cargos de Presidente e Vice-Presidente da República e Senador, trinta anos para Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal, vinte e um anos para Deputado Federal, Deputado Estadual ou Distrital, Prefeito, Vice-Prefeito e juiz de paz<sup>41</sup> e dezoito anos para vereador.

Ainda quanto ao direito político passivo, destaca-se na Lei Maior a possibilidade de que os portugueses que residam permanentemente no Brasil, havendo reciprocidade em favor dos brasileiros, tenham a si atribuídos os direitos inerentes aos brasileiros, ressalvadas disposições em contrário (artigo 12, 1º). Em função da norma permissiva, gozam os portugueses do mesmo direito político passivo dos

<sup>40</sup> HESSE, 1991, p. 25.

<sup>41</sup> Segundo o disposto no art. 98, inciso II, da CF, depende de lei de iniciativa da União, no Distrito Federal e nos territórios, ou dos Estados a criação de justiça de paz, remunerada, composta de cidadãos eleitos pelo voto direto, universal e secreto, com mandato de quatro anos e competência não só para a celebração de casamentos e decisão de respectivas impugnações, como também para exercer atribuições conciliatórias, sem caráter jurisdicional, além de outras especificadas na respectiva legislação. No Estado do Rio Grande do Sul não houve, até o presente, a edição de lei enquadrada por tal dispositivo constitucional.

brasileiros, com exceções previstas para cargos destinados a brasileiros natos de Presidente e Vice-Presidente da República (artigo 12, §3º, I).

Além dos requisitos para elegibilidade (identificados pela doutrina como *condições de elegibilidade*), referentes à capacidade de ser eleito, o exercício do direito político passivo é limitado pelas inelegibilidades, configurando causas de inelegibilidade, com fonte constitucional, por exemplo, aos inalistáveis e aos analfabetos (artigo 14, §4º), ou, em situações pontuais, ao cônjuge e parentes consanguíneos ou afins, até segundo grau ou por adoção, do Presidente da República, Governador e Prefeito, nos termos do artigo 14, §7º, para concorrerem a cargos que estejam, respectivamente, sob sua jurisdição. Agrega, ainda, a Constituição as causas de inelegibilidade nos §5º, *in fine* (com outras palavras, vedação ao terceiro mandato subsequente para a eleição de cargos para o Executivo), §6º (exigência de renúncia do cargo do Executivo em exercício no período eleitoral), e, no §9º, hipóteses outras que dependem de lei complementar, todos também do predito artigo 14.

São as causas de inelegibilidades, impedimentos ou obstáculos à capacidade eleitoral passiva, configurando efetiva restrição ao direito de ser votado. Dentre as possibilidades de inelegibilidade, chama atenção justamente a cláusula de reserva legal na Constituição que torna possível à lei complementar estabelecer outros casos de inelegibilidade como forma de proteger a probidade administrativa, a moralidade, a normalidade e a legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta, nos termos do artigo 14, §9º.

Referido dispositivo foi alterado por força da Emenda Constitucional de Revisão 4/1994.

Constava na sua redação antiga:

Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.

Posteriormente, a nova redação passou a constar da seguinte forma:

Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a *probidade administrativa, a moralidade para o exercício do mandato, considerada a vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições* contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta. (grifo nosso)

Com isso, passou também a ser critério na capacidade eleitoral passiva, a consideração da vida pregressa do candidato para casos de inelegibilidade, como determinado pela norma constitucional então reproduzida. Os casos previstos no texto constitucional anteriores à alteração via emenda de revisão objetivavam a normalidade e a legitimidade das eleições, protegidos tais vetores eleitorais contra o poder econômico ou o abuso no exercício de função, cargo ou emprego na



condução da coisa pública. E, posteriormente, com a emenda, como causa de inelegibilidade a ser disciplinada via lei complementar, passou a constar igualmente a proteção da probidade administrativa e da moralidade para o exercício do mandato, levando-se em consideração a vida pregressa do candidato, configurando estes últimos igualmente valores autônomos, isto é, valores dignos de proteção em si mesmo, considerando que a improbidade e a imoralidade conspurcam o processo eleitoral, afetando diretamente o exercício do mandato eletivo.<sup>42</sup>

Tida como instrumento legislativo voltado à consecução dos fins do artigo 14, §9º, entrou em vigor em 18 de maio de 1990 a Lei Complementar n. 64. Esta lei, porém, passou por mudanças significativas, passando a contemplar em seu bojo normativo as subsequentes cláusulas norteadoras das causas de inelegibilidade, quais sejam improbidade e imoralidade.

Suas alterações, então originadas dos acréscimos posteriormente introduzidos ao artigo 14, §9º, foram estabelecidas por meio da Lei Complementar n. 135, de 2010. A constitucionalidade destas alterações provindas da Lei Complementar forma o cerne de debate contemporâneo sobre a constitucionalidade das respectivas normas, principalmente em função dos casos de inelegibilidade de decisões não transitadas em julgado, que implicam restrições à capacidade política passiva.<sup>43</sup> A respeito disso, as disposições da Lei Complementar n. 64/1990, com supervenientes modificações decorrentes da Lei Complementar n. 135/2010, principalmente no artigo 1º, inciso I, *d, e, h, i, j, l, n e o*, dão azo ao debate doutrinário e jurisprudencial, com reflexos diretos sobre os fatos eleitorais.

A judicialização cada vez mais frequente dessas causas de inelegibilidades, por mais célere que possa ser o processo judicial, considerando o curto espaço temporal entre o registro dos candidatos e as eleições, resulta por vezes no chamado *terceiro turno das eleições*, quando candidatos a cargos executivos impugnados por enquadramento em algum tipo de inelegibilidade venham a ter o seu registro e/ou mandato cassado por decisão cujo trânsito em julgado só ocorre posteriormente à eleição ou à posse dos eleitos.

Há diferenças, e importante deixar isso claro, entre as condições de elegibilidade dispostas no artigo 14, §3º, e as causas de inelegibilidade (artigo 14, §4º, §5º, *in fine*, §6º, §7º e §9º). De sorte que as condições de elegibilidade preenchem os critérios para o direito político passivo, enquanto que as inelegibilidades restringem a capacidade política passiva, mesmo que reunidos os critérios de elegibilidade. A primeira distinção, e quiçá a mais relevante, é que as condições de elegibilidade só podem ser instituídas pela própria Constituição, não sendo autorizado à norma infraconstitucional a criação ou a ampliação de suas hipóteses, enquanto que as causas de inelegibilidade ou terão fonte constitucional ou serão implementadas por Lei Complementar, nos termos do art. 14, § 9º. A segunda diz com a sua regulamentação. Nesse fio, nada impede que uma lei ordinária regulamente as condições de elegibilidade<sup>44</sup>, enquanto que as causas de inelegibilidades, inclusive as previstas na órbita infraconstitucional, terão o seu procedimento estabelecido exclusivamente

42 SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 228.

43 GUEDES, Néviton. Comentário ao artigo 14, §3º. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coord.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva: Almedina, 2013. p. 683.

44 A exemplo, a regulamentação do processo de inscrição do eleitor, o procedimento e o prazo legal mínimo de filiação partidária para fins de candidatura, requisitos constitucionais para a condição de elegibilidade, mas que são objeto de normatização via lei ordinária.

por intermédio de lei complementar.<sup>45</sup>

A análise da constitucionalidade das disposições da Lei Complementar n. 64/1990, com supervenientes modificações decorrentes da Lei Complementar n. 135/2010, implica identificar se há possibilidade de restrição de um direito fundamental político em sua dimensão de capacidade política passiva ou se esta restrição imposta por norma infraconstitucional fere o direito fundamental e é, neste sentido, inconstitucional. Se a lei for constitucional, desde logo a análise da permissibilidade de restrições, nos termos expressos pelo artigo 14, §9º, não encontraria limites, por exemplo, na ausência de trânsito em julgado, pelo fato de não se estar aplicando, efetivamente, uma pena, mas limitando a capacidade política passiva em razão do mandamento constitucional que possibilita a restrição do direito fundamental em questão.

## 6A CONSTITUCIONALIDADE DAS INELEGIBILIDADES INFRACONSTITUCIONAIS

Um ponto de partida necessário para o debate sobre a (in)constitucionalidade das inelegibilidades infraconstitucionais está assentado na premissa de que as limitações aplicadas à elegibilidade não devem prejudicar a livre escolha dos eleitores, mas isso num sentido de condicionamento político, econômico, social ou cultural, havendo a necessidade de que as limitações sejam ditadas mediante condições práticas e isentas.<sup>46</sup> Assim, as limitações desenvolvidas por meio de legislação complementar devem estar inseridas nas hipóteses diretrizes disciplinadas pelo artigo 14, §9º, e não podem impedir a liberdade de escolher dos eleitores estabelecendo critérios específicos de nível político, econômico, social ou cultural.

O repúdio à imoralidade e à improbidade que motivam as regras inseridas *a posteriori* na Lei Complementar n. 64/1990 não possuem conotação política, econômica, social ou cultural, mas pretendem, como se depreende de sua interpretação, resguardar o processo eleitoral pela adoção de condições práticas e neutras, tanto quanto às opções políticas daquele que vota quanto daquele que é votado.

Trata-se, e isso é inegável, de uma restrição aplicada ao direito político de ser votado. Duas observações nesse sentido: a uma, os direitos fundamentais não são absolutos; a duas, essa restrição está autorizada pela Constituição e, no caso, a Lei Complementar n. 64/1990, com alterações da pela Lei Complementar n. 135/2010, preenche, pelo menos em tese<sup>47</sup>, o requisito de lei complementar e detém conteúdo fundamentado nas próprias condições previstas de improbidade e imoralidade, mormente no que tange ao inciso I, alíneas *d*, *e*, *h*, *i*, *j*, *l*, *n* e *o*, do artigo 1º da citada lei.

Na acepção de José Afonso da Silva, as possibilidades aventadas pelo artigo 14, §9º, configurariam uma norma de eficácia contida, isto é, uma norma que permite restrição mediante lei posterior, sendo que esta lei acaba restringindo o direito fundamental político referente à capacidade política passiva. É um disposi-

45 GUEDES, 2013, p. 676.

46 SILVA, 2005, p. 224.

47 Não é objeto deste trabalho analisar caso a caso das inelegibilidades instituídas pelas Leis Complementares 64/1990 e 135/2010, onde poder-se-ia chegar pontualmente a um resultado contrário, isto é, o tipo nelas inserido poderia estar afastado do protótipo constitucional: *proteção da probidade administrativa e da moralidade para o exercício do mandato considerando a vida progressiva do candidato, e da normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício da função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.*

tivo constitucional que impede uma eficácia plena da capacidade eleitoral passiva justamente por viabilizar a elaboração de cláusulas de inelegibilidade mediante lei complementar. Valendo-se da teoria dos limites imanentes e analisando as restrições aplicáveis à capacidade de ser votado, instituídas via Lei Complementar n. 135/2010, percebe-se que estão plenamente concordes com as hipóteses diretrizes de restringibilidade previstas no artigo 14, §9º.

Por outro lado, as fundamentações que consagram as limitações contidas no artigo 14, §9º, quando adequadamente preenchidas, configuram o cumprimento da exigência de fundamentação constitucional<sup>48</sup> suficiente para embasar a constitucionalidade da restrição ao direito fundamental político de ser votado, lembrando que o requisito essencial da fundamentação é baliza para a restringibilidade de direitos fundamentais, exercitável pela ótica das limitações externas, tal como proposto por Virgílio Afonso da Silva.

Além disso, com base na doutrina de Ingo Sarlet, ao se avaliar a baixa densidade normativa da norma estabelecida pelo 14, §9º, comprovável até mesmo pela exigência de lei complementar que disponha sobre as causas de inelegibilidade, tem-se pela percepção deduzível e lógica da imprescindibilidade de que norma infraconstitucional discipline as causas de inelegibilidade, o que foi feito, mediante observação dos aludidos ditames constitucionais, pela Lei Complementar n. 64/1990 com alterações provenientes da Lei Complementar n. 135/2010.

Adotando a teoria de José Afonso da Silva ou a fundamentação de sua superação elaborada por Virgílio Afonso da Silva, a norma constitucional em questão é passível de restrição. De acordo com a doutrina defendida por José Afonso da Silva, trata-se de uma norma de eficácia contida, ou seja, que permite sua restrição, pela própria permissão constitucional (imaneente). E, forte na tese desenvolvida por Virgílio Afonso da Silva, a norma de direito fundamental prescrita inevitavelmente é passível de sofrer restrições por fonte externa à Lei Maior. Neste caso, caberia indagar se a fundamentação da lei complementar que define a impossibilidade de candidatura tal como inserido estaria de acordo com o ordenamento jurídico e, portanto, tendo sido sopesada de modo justificável. Isso parece ser justificado principalmente pela defesa que a norma faz, no contexto do próprio conteúdo permissivo do artigo 14, §9º, ao elencar a necessidade de controle da moralidade e da probidade com a devida avaliação da vida pregressa do candidato. E, conforme a tese desenvolvida por Ingo Sarlet, a restrição encontraria fundamento na constatação, além da própria permissão constitucional para restrição mediante lei complementar, da baixa densidade normativa que é claramente observada no artigo 14, §9º.

Com base na compreensão advinda da afirmação de Dimitri Dimoulis e Leonardo Martins sobre ter a dogmática dos direitos fundamentais por início e chegada o possível choque de interesses originados com a concretização de direitos fundamentais, em se constatando um choque de interesses entre titulares de direitos fundamentais e interesses gerais embasados constitucionalmente passíveis de limitá-los, sobressairá uma resposta sobre aquilo que a cada envolvido é permitido realizar.<sup>49</sup>

48 SILVA, 2017, p. 253.

49 DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. *Teoria geral dos direitos fundamentais*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 142-143.

Decididamente não é tarefa da dogmática jurídica sanar os conflitos concretos, mas analisar as intervenções ou abstenções normativas do Estado quanto à conformidade constitucional, cabendo, para tanto, uma interpretação da titularidade e alcance da norma constitucional, além da norma infraconstitucional, da qual resultará a conclusão a respeito da constitucionalidade.<sup>50</sup>

Por essas medidas, a conclusão deste estudo caminha no sentido de que, analisados os pressupostos anteriormente dispostos, quanto ao embate entre titulares que almejam a concretização da capacidade eleitoral passiva e interesses gerais constitucionalmente fundamentados que transpõem as condições de improbidade e imoralidade previstas constitucionalmente para a Lei Complementar n. 64/1990 com alterações provenientes da Lei Complementar n. 135/2010 (normas infraconstitucionais), sobressai a possibilidade de restrição ao exercício do direito político de ser votado. Quanto a isso, a restringibilidade decorre de uma autorização sistematicamente permitida pela Constituição, claramente expressa pela cláusula de reserva legal,<sup>51</sup> sendo requisitos transversais que adaptam-se às teses acima ventiladas, as quais, como já se pretendeu demonstrar, igualmente resguardam a constitucionalidade da norma infraconstitucional então debatida.

Além disso, mais de uma vez o Supremo Tribunal Federal se manifestou sobre a constitucionalidade das restrições à capacidade política passiva. É emblemático o caso da ADC 29<sup>52</sup>, que, com base na exigência da moralidade como requisito para o exercício do mandato (artigo 14, §9º da Constituição), reconheceu-se pelo Supremo Tribunal Federal a constitucionalidade da inelegibilidade em razão de condenação prolatada em segunda instância ou por colegiado quando no exercício de competência de foro por prerrogativa de função, de rejeição de contas públicas, de perda de cargo público ou de impedimento do exercício de profissão por violação do dever ético-profissional. Entendeu-se, com isso, pela possibilidade de restrição legal do direito político passivo, quando atenderem às exigências constitucionais e à razoabilidade.

Ademais, de se mencionar como exemplo sobre as restrições operadas na capacidade política passiva, um dos mais recentes julgamentos sobre a temática, referente ao ano de 2018. Trata-se do Recurso Extraordinário 929.670<sup>53</sup>, em que foi fixada a tese de repercussão geral sobre a validade da aplicação do prazo de oito anos de inelegibilidade aos condenados pela Justiça Eleitoral antes de ser editada a Lei Complementar n. 135/2010.

E, por fim, ainda que não seja objeto deste estudo a implicação da presunção de inocência até o trânsito em julgado de decisão condenatória, de se reiterar o que fora dito alhures sobre as limitações nos termos expressos pelo artigo 14, §9º não encontrarem limites, por exemplo, na ausência de trânsito em julgado. Não se trata de aplicação de pena, mas de limitação da capacidade política passiva em razão do mandamento constitucional que possibilita a restrição do direito

50 Idem, ibidem, p. 143.

51 Id., ibid., p. 149-150.

52 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Declaratória de Constitucionalidade 29*. Acórdão. Requerente: Partido Popular Socialista. Intimados: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, DF, 16 de fev. 2012. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2243342>>. Acesso em: 18 jul. 2019.

53 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 929.670*. Acórdão. Recorrente: Dilermando Ferreira Soares. Recorrido: Coligação “Por Uma Nova Soure de Todos”. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Redator: Min. Luiz Fux. Brasília, DF, 01 de março de 2018. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749587890>>. Acesso em: 18 jul. 2019.

fundamental em questão com vistas a preservar a probidade e moralidade da coisa pública, e a normalidade e legitimidade das eleições, vetores da administração pública e da democracia e que, por sua largueza de conteúdo justifica a redação de uma norma constitucional de eficácia limitada ou contida por conta da baixa densidade normativa. São, pois, questões diversas e com aplicabilidades distintas.

Não se trata, também, de limitação à cidadania política, porque o inelegível ainda mantém ativa a sua capacidade de escolher seus governantes, tendo seu direito político ativo plenamente assegurado.

## 7 CONCLUSÃO

O tema proposto neste trabalho parte da fundamentabilidade dos direitos políticos, ativos e passivos, sustentação da democracia representativa e opção da Constituição de 1988. Contudo, os direitos políticos fundamentais – a exemplo de outros direitos individuais ou coletivos, de igual envergadura e constituídos positivamente –, em especial e no particular o texto do art. 14 e seu § 9º da Constituição brasileira, objeto central deste estudo, vêm expressos através de normas que podem se submeter, conforme classificação dogmática e respeitados os distintos olhares doutrinários, no tocante a seus conteúdos eficazes ou, sob outro ângulo, relativamente a seu conteúdo normativo, admitindo distintos graus de normatividade, a tratamentos diversos. Assim, num grupo estariam aquelas normas constitucionais de eficácia plena e/ou alta densidade normativa, podendo desde logo serem aplicadas diretamente à situação concreta a qual são destinadas, independentemente da intervenção da atividade legislativa ou de qualquer outro fator externo. Em outro grupo, por conta de norma constitucional de baixa densidade normativa, impedindo sua plena eficácia, não há como afastar a intervenção legislativa, que a própria Constituição pode ou não desde logo prever, caso do art. 14, § 9º, quando tutela vetores como probidade administrativa, moralidade para o exercício do mandato, normalidade e legitimidade das eleições e remete à Lei Complementar a tarefa de criar causas de inelegibilidade, restringindo, em tais hipóteses, o direito fundamental político passivo, isto é, o direito de ser eleito.

A ressalva constitucional legitimou, no primeiro momento de sua redação, a Lei Complementar n. 64/1990 e, após a nova redação, determinada pela Emenda Constitucional de Revisão n. 4/1994, as alterações levadas a efeito pela Lei Complementar n. 135/2010, sem qualquer ofensa ao princípio da presunção da inocência, plenamente aplicável a outras esferas do Direito, mas não ao direito político passivo, até porque inelegibilidade não é sanção, mas ausência de requisitos para se ofertar ao povo brasileiro como candidato a cargo político elegível.

E é nesse alinhamento que o Supremo Tribunal Federal tem se manifestado, quando provocado, afirmando a constitucionalidade das Leis Complementares ns. 64/1990 e 125/2010.

## REFERÊNCIAS

- BARBOSA, Ruy. *Commentarios à Constituição Federal Brasileira*. - Arts. 16 a 40 - Do poder legislativo. São Paulo: Saraiva & Cia, 1933. p. 488-496. v. 2.
- BARROSO, Luís Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira*. 5. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.
- BASTOS, Celso Ribeiro; BRITTO, Carlos Ayres. *Interpretação e aplicabilidade das normas constitucionais*. São Paulo: Saraiva, 1982.
- BOBBIO, Norberto. *Estudos sobre Hegel: direito, sociedade civil, Estado*. Trad. de Luiz Sérgio Henriques e Carlos Nelson Coutinho. 2. ed. São Paulo: UNESP, 1991.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Declaratória de Constitucionalidade 29*. Acórdão. Requerente: Partido Popular Socialista. Intimados: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, DF, 16 de fev. 2012. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2243342>>. Acesso em: 18 jul. 2019.
- \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 929.670*. Acórdão. Recorrente: Dilermando Ferreira Soares. Recorrido: Coligação “Por Uma Nova Soure de Todos”. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Redator: Min. Luiz Fux. Brasília, DF, 01 de março de 2018. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749587890>>. Acesso em: 18 jul. 2019.
- COOLEY, Thomas M. *A treatise on the constitutional limitations which rest upon the legislative power of the states of the American union*. 7. ed. Boston: Little, Brown, and Company, 1908.
- DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. *Teoria geral dos direitos fundamentais*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2014.
- DINIZ, Maria Helena. *Norma constitucional e seus efeitos*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.
- GUEDES, Néviton. Comentário ao artigo 14, §3º. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coord.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva: Almedina, 2013.
- HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.
- MEIRELLES TEIXEIRA, J. H. *Curso de direito constitucional*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991.

MIRANDA, Jorge. *Teoria do Estado e da Constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

\_\_\_\_\_. *Comentário contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA, Virgílio Afonso da. *Direitos fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.





# TRIBUNAIS CONSTITUCIONAIS E DEMOCRACIA NO SÉCULO XX

## CONSTITUTIONAL COURTS AND DEMOCRACY IN THE 20TH CENTURY

Cristian Patric de Sousa Santos \*

### RESUMO

O presente artigo tem como objetivo realizar uma breve explanação do papel dos Tribunais Constitucionais na consolidação de democracias contemporâneas ao longo do século XX. Apresenta-se, inicialmente, o processo de expansão da jurisdição constitucional, desde a construção pretoriana nos Estados Unidos da América, no caso *Marbury versus Madison*, em 1803, até a consagração dos tribunais constitucionais na segunda metade do século XX, com a queda de regimes totalitaristas na Europa, África, Ásia e América do Sul, em contextos políticos de amplos movimentos de redemocratização. Ao fim, faz-se uma breve apresentação dos tribunais constitucionais e das supremas cortes no contexto latino-americano.

Palavras-chaves: Tribunais Constitucionais. Democracias Contemporâneas. Jurisdição Constitucional. Redemocratização.

### ABSTRACT

This article aims to briefly explain the role of Constitutional Courts in the consolidation of contemporary democracies throughout the twentieth century. Initially, the process of expanding judicial review is presented, from the praetorian construction in the United States of America in the *Marbury v. Madison* case in 1803 to the consecration of constitutional courts in the second half of the twentieth century, with the fall of totalitarian regimes in Europe, Africa, Asia and South America, in political contexts of broad redemocratization movements. Finally, a brief presentation of the constitutional courts and supreme courts in the Latin American context is presented.

Keywords: Constitutional Courts. Contemporary Democracies. Judicial Review. Redemocratization.

---

\* Mestrando em Direito Público pela Universidade Federal da Bahia. Especialista em Direito Público pela Faculdade Baiana de Direito. Bacharel em Direito pela Universidade Católica do Salvador. Professor de Direito Constitucional da Faculdade Salvador (FACSAL) e do Centro Universitário Salvador (UNICEUSA). Servidor Público Federal do TRE-BA.

## 1 INTRODUÇÃO

A teoria e prática constitucionais tem captado um fenômeno contemporâneo: a aproximação entre as Cortes Constitucionais e a sociedade civil. Os Tribunais Constitucionais, no Brasil e no mundo, ascenderam ao centro decisório de temas que antes eram reservados às instâncias políticas tradicionais. Suas decisões ultrapassaram os limites da esfera de debates estritamente jurídicos, romperam as fronteiras do universo acadêmico e ganharam as ruas. Ao procedimento argumentativo envolto de técnica jurídica, adicionaram-se análises econômicas, políticas e sociais. Suas manifestações, assim, passaram a surtir claros efeitos no cotidiano das pessoas.

Os Tribunais Constitucionais, ao se imiscuírem em questões antes adstritas às esferas políticas majoritárias, deparam-se com questionamentos acerca da legitimidade democrática de suas decisões. O fato de juízes não eleitos poderem invalidar leis e atos normativos editados por agentes cuja legitimidade é haurida diretamente pelo voto popular revela uma tensão entre o exercício da jurisdição constitucional e a democracia. Diante disso, o presente artigo pretende realizar uma breve explanação sobre a atuação dos Tribunais Constitucionais na consolidação das democracias contemporâneas, com fins de reafirmação da sua importância.

A partir de textos e contextos distintos, serão verificadas situações em que as Cortes Constitucionais atuaram como verdadeiro vetor de garantia da democracia em locais e períodos específicos. Para tanto, será feita inicialmente uma breve exposição acerca do desenvolvimento da jurisdição constitucional ao longo do tempo para, posteriormente, enveredar pela análise da atuação das Cortes nas democracias contemporâneas. Por fim, serão apresentadas algumas considerações sobre a atuação das Cortes latino-americanas na consolidação de democracias ditas emergentes.

## 2 EXPANSÃO DA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL: DOS PRIMEIROS PASSOS ÀS DEMOCRACIAS CONTEMPORÂNEAS

Tribunais Constitucionais e Supremas Cortes tem se tornado o *locus* de decisão de temas antes pertencentes às instâncias políticas tradicionais. Judicialização da política, ativismo judicial e controle jurisdicional de políticas públicas são, por exemplo, fenômenos recentes que transferem aos tribunais o poder decisório sobre questões inicialmente adstritas à política majoritária e de alta complexidade. Tal fenômeno é descrito por Ran Hirschl nos seguintes termos:

Com recém-adquiridos mecanismos de controle de constitucionalidade, tribunais superiores ao redor do mundo têm sido frequentemente chamados a resolver uma série de problemas – da extensão das liberdades de culto religioso e de expressão, dos direitos à igualdade e à privacidade e da liberdade de reprodução, a políticas públicas relacionadas à justiça criminal, à propriedade, ao comércio, à educação, à imigração, ao trabalho e à proteção ambiental. Manchetes sensacionalistas sobre decisões judiciais importantes a respeito de temas con-

troversos – casamento entre pessoas do mesmo sexo, limites para o financiamento de campanhas e ações afirmativas, para dar apenas alguns exemplos – tornaram-se fenômeno comum<sup>2</sup>.

A atuação dos tribunais, neste contexto, é questionada sob o véu crítico da “dificuldade contramajoritária”<sup>3</sup>, especialmente quando se está diante de questões consideradas moralmente complexas.

Dentre os grandes críticos da jurisdição constitucional, filiando-se a uma ausência de amparo democrático, encontra-se Jeremy Waldron, que constrói um discurso de oposição ao denominado judicial review e estabelece em seu argumento, inicialmente, quatro pressuposições acerca da sociedade: a de que esta possui instituições democráticas em boas condições de funcionamento, inclusive com um poder legislativo representativo; um conjunto de instituições judiciais igualmente em boas condições de funcionamento; um comprometimento da maioria dos membros da sociedade com os direitos individuais e de minorias; e a discordância persistente, substancial e de boa-fé quanto a direitos entre os membros da sociedade. Waldron defende que as discordâncias quanto a direitos de seus membros – e questões moralmente complexas – devem ser resolvidas pela instância legislativa, e não pelo Poder Judiciário<sup>4</sup>.

Ocorre que as pressuposições de Waldron não são fielmente observadas. Por diversas vezes, verificam-se profundas crises nas democracias representativas, a submissão do Poder Judiciário aos poderes políticos e um reduzido grau de comprometimento com as distintas minorias. Um resultado possivelmente aferível é a notória expansão da jurisdição constitucional nas democracias contemporâneas, o que pode ser descrito em três fases específicas, denominadas como as três ondas do controle de constitucionalidade.

A história da justiça constitucional tem início no século XIX, em uma fase denominada por Tim Ginsburg como a primeira onda do controle de constitucionalidade<sup>5</sup>, consagrada com a afirmação, em 1803, da doutrina do judicial review of legislation no célebre caso *Marbury versus Madison*, fato ao qual se atribui a origem do controle difuso de constitucionalidade no direito norte-americano. Ginsburg afirma que, embora os fundamentos ideológicos necessários da jurisdição constitucional estivessem presentes em tempos precedentes – as noções judaico-cristãs de lei superior limitadora de leis inferiores; a noção lockeana de governo como contrato social em que os cidadãos, berços de direitos, concebiam o governo como portador de deveres; e a incorporação do contrato social em uma constituição escrita –, um conjunto de relatos políticos sobre a origem do judicial review enfatiza a teoria dos jogos e os constrangimentos estratégicos específicos utilizados por John Marshall no famoso julgado de 1803 como a gênese moderna da jurisdição constitucional<sup>6</sup>.

2 HIRSCHL, Ran. The new constitutionalism and the judicialization of pure politics worldwide. *Fordham Law Review*, v. 75, n. 2, p. 722, 2006.

3 BICKEL, Alexander M. *The least dangerous branch: the Supreme Court at the bar of politics*. 2. ed. New Haven: Yale University Press, 1986.

4 A essência da oposição ao judicial review. WALDRON, Jeremy. *A Legitimidade da Jurisdição Constitucional*. Trad. Aduato Villela e Geraldo de Carvalho. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

5 GINSBURG, Tom. The global spread of constitutional review. In: WHITTINGTON, Keith; KELEMEN, R. Daniel; CALDEIRA, Gregory A. *The Oxford handbook of Law and politics*. New York: Oxford University Press, 2008. p. 81-88.

6 Idem, ibidem, p. 82-84.

A segunda onda teve início com o modelo de jurisdição constitucional de Hans Kelsen, cujo projeto contemplou a criação de uma Corte Constitucional, distinta do poder judicial ordinário, para salvaguardar a ordem constitucional, e teve assento específico no período pós-Segunda Guerra Mundial. Embora muitos afirmem de forma equivocada que a maioria dos países europeus criou Cortes Constitucionais, apenas os países recém saídos de regimes fascistas – Áustria, Alemanha, Itália, Portugal e Espanha – de fato o adotaram, juntamente com constituições que contemplavam amplas previsões de direitos, associando a jurisdição constitucional a sua proteção. A redemocratização de países recém saídos de regimes fascistas e o processo de independência e constitucionalização de antigas colônias, como na Índia e em países africanos, completaram o movimento da segunda onda do processo da jurisdição constitucional<sup>7</sup>.

Nestas duas primeiras ondas, verifica-se a criação dos dois sistemas fundamentais para o controle de constitucionalidade: o sistema norte-americano, que deixou como legado o sistema difuso de controle de constitucionalidade, através do qual qualquer juiz ou membro do poder judiciário tem aptidão para o exercício do judicial review; e o sistema austríaco, de Hans Kelsen, pelo qual o controle de constitucionalidade estaria adstrito a um órgão específico, com função exclusiva para a verificação da compatibilidade, formal e material, de atos infraconstitucionais com a constituição.

A terceira onda da jurisdição constitucional foi palco de um novo período de democratização e novos tribunais constitucionais foram criados. A queda do muro de Berlim e a derrocada da antiga União das Repúblicas Socialistas Soviéticas foram fatos que a impulsionaram. Toda constituição que sucedeu a queda dos regimes socialistas contemplou alguma previsão de tribunal constitucional, exceto a Estônia, que adotou o modelo americano. Países africanos e asiáticos também criaram novos tribunais constitucionais ou revigoraram os já existentes. O resultado após o processo de intensificação da jurisdição constitucional ao longo das três ondas é que, atualmente, a maioria das constituições contém alguma previsão de exercício de controle de constitucionalidade, seja por uma Corte Constitucional ou por algum tribunal ordinário<sup>8</sup>.

Com isso, é possível afirmar que as sociedades democráticas atuais, tanto as de tradição romano-germânica quanto as adeptas ao sistema do *common law*, contemplam distintos mecanismos de controle de constitucionalidade, ora através da adoção do sistema americano, ora contemplando o sistema austríaco, além daqueles ordenamentos que contemplam o sistema misto, como no Brasil.

Assim, no contexto expansionista do Poder Judiciário destaca-se, no Brasil e no mundo, a atuação dos Tribunais Constitucionais e Supremas Cortes e o amadurecimento de complexos sistemas de controle de constitucionalidade de leis e atos normativos editados pelo poder público. Em períodos e locais distintos, por experiências históricas e formulações diversas, percebeu-se a necessidade de criação destes mecanismos, como instrumentos de contenção da atuação estatal e das políticas majoritárias, uma vez que o próprio Estado e maiorias ocasionais poderiam violar os direitos fundamentais.

<sup>7</sup> GINSBURG, 2008, p. 85-87.

<sup>8</sup> GINSBURG, 2008, p. 87-88.

O fenômeno da expansão global do Poder Judiciário caminha ao lado do surgimento das constituições expansivas e dirigentes ao longo do século XX. As questões antes debatidas no campo da legislação infraconstitucional e, muitas vezes, ao sabor das políticas majoritárias, foram constitucionalizadas. Com isso, não apenas na Europa, mas em todo o mundo, os tribunais constitucionais passaram a se manifestar sobre os diversos temas do tecido social, desde questões relacionadas aos direitos fundamentais expressamente assegurados no texto constitucional até àquelas moralmente complexas, cujo sentido e alcance ultrapassam a mera positividade formal.

Neste contexto, será apresentado o papel que os tribunais constitucionais vêm desempenhando na consolidação das democracias contemporâneas, objetivo principal do presente artigo.

### 3 TRIBUNAIS CONSTITUCIONAIS E DEMOCRACIAS NO SÉCULO XX

O século XX foi palco de experiências históricas distintas. Democracias foram fundadas, suprimidas e reinstaladas. Como conceito histórico<sup>9</sup>, o processo de afirmação da democracia pode ser encarado como uma longa trilha em que um viajante, ao atravessar um deserto plano e interminável, se depara com pequenos obstáculos, quando finalmente inicia a escalada até o momento presente<sup>10</sup>. Regimes totalitaristas irromperam processos de emancipação civilizatória, como o stalinismo na Rússia, o nazismo na Alemanha, o fascismo na Itália, o salazarismo em Portugal e o franquismo na Espanha. O mundo assistiu atônito a diversas barbáries cometidas em nome de um projeto de Estado. As guerras de 1914 e 1939 deixaram marcas indelévels na história das nações. Eric Hobsbawn afirma que a compreensão do século passa, necessariamente, pelo desmoronamento do grande edifício da civilização cujas colunas ruíram em face das duas guerras mundiais<sup>11</sup>.

No campo da ciência jurídica, o positivismo ideológico foi fundamental para a implantação do totalitarismo e regras eram válidas por mera imposição de uma autoridade formal, independente do conteúdo axiológico que nela residisse. Diante de regimes totalitaristas, democracias declinaram.

O caminho civilizatório, contudo, é inconstante. Avanços e retrocessos são identificados durante todo o processo de afirmação histórica dos direitos fundamen-

9 “Democracia é conceito histórico. Não sendo por si um valor-fim, mas meio e instrumento de realização de valores essenciais de convivência humana que se traduzem basicamente nos direitos fundamentais do Homem, compreende-se que a historicidade destes a envolva também na mesma medida, enriquecendo-lhe o conteúdo a cada etapa de evolover social, mantido sempre o princípio básico de que ela revela um regime político em que o poder repousa na vontade do povo.” (SILVA, José Afonso da. Poder Constituinte e Poder Popular - Estudos sobre a Constituição. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 43).

10 A metáfora é apresentada por Robert Dahl e relata a inconstância do processo de afirmação da democracia ao longo dos seus 25 séculos de vivências. Ainda sobre as nuances históricas do regime democrático, o autor, acerca do século XX, afirma: “Durante esta última metade do século XX, o mundo testemunhou uma extraordinária alteração política, sem precedentes. Todas as principais alternativas para a democracia desapareceram, transformaram-se em sobreviventes excêntricos ou recuaram, para se abrigarem em seus últimos bastiões. No início do século, os inimigos pré-modernos da democracia – a monarquia centralizada, a aristocracia hereditária, a oligarquia baseada no sufrágio limitado e exclusivo – haviam perdido sua legitimidade aos olhos de boa parte da humanidade. Os mais importantes regimes antidemocráticos de século XX – o comunista, o fascista, o nazista – desapareceram nas ruínas de uma guerra calamitosa ou, como aconteceu na União Soviética, desmoronaram internamente. As ditaduras militares foram totalmente desacreditadas por suas falhas, especialmente na América Latina; onde conseguiram sobreviver, em geral adotaram uma fachada pseudodemocrática.” (DAHL, Robert. *Sobre a Democracia*. Trad. de Beatriz Sidou. Brasília: UnB, 2016. p. 11-14).

11 HOBBSBAWN, Eric. *Era dos Extremos: O breve século XX: 1914 – 1991*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 30.

tais. Tais direitos, frutos de demandas por liberdade e igualdade, foram gestados ao longo de inúmeros documentos que hoje, por acerto semântico, atribui-se o nome de “constituição”. Desde as primeiras escrituras, passando pelas inscrições revolucionárias de inspiração liberal-burguesa do século XVIII, até recentes tratados e convenções de tutela internacional dos direitos humanos, impõem-se, ao longo de tais documentos de natureza constitucional, limites ao poder do Estado<sup>12</sup>.

A história dos movimentos constitucionais carrega como elemento comum a consagração de valores fundamentais que protegem cidadãos e cidadãs de todo o mundo contra o arbítrio estatal<sup>13</sup>. A dinâmica que se impõem é crucial: à medida que o Estado perpetua novas ofensas aos direitos fundamentais, novas conquistas estabelecem novos limites. Outras ofensas, outras necessidades, outros limites.

Na inconstância do processo civilizatório, contudo, há um reencontro entre Direito e ética. O rompimento da ciência jurídica com o positivismo ideológico, que impregnou o conhecimento científico ao longo das décadas de 1930/1940, inaugura um novo capítulo na história do constitucionalismo. O modelo lógico-formal pretendido por Hans Kelsen é superado e a incorporação de valores e parâmetros éticos de aplicabilidade do direito ganham fôlego e reoxigenam o juspositivismo. Com Konrad Hesse, o Direito Constitucional passa a ser encarado como ciência normativa e à constituição é atribuída uma “força própria, motivadora e ordenadora da vida do Estado”<sup>14</sup>. Com o fim da Segunda Guerra Mundial, o constitucionalismo abre-se para um novo marco: o pós-positivismo.

Democracias renascem.

Dentre os grandes acontecimentos relacionados ao desenvolvimento das democracias no século XX, então, figuram a elaboração de constituições pautadas pelo princípio da dignidade da pessoa humana no momento pós-Segunda Guerra Mundial, quadra histórica específica de ascensão do neoconstitucionalismo<sup>15</sup>. As constituições italiana, de 1947, e alemã, de 1949, inauguraram um novo modelo de Estado cujo compromisso político alinhava-se à centralidade dos direitos fundamentais e uma nova demanda na etapa evolutiva: a fraternidade.

Neste contexto, foram instaladas, na Europa e em diversos países fora do continente, os Tribunais Constitucionais e as Supremas Cortes, cujo objetivo maior era a garantia da supremacia constitucional, formal e material. Se todo o ordenamento jurídico devia obediência à constituição, era imprescindível a existência de um órgão específico para a garantia da sua incolumidade. Assim, deu-se, por

12 Para uma visualização da sequência dos principais documentos produzidos ao longo da história e as grandes etapas na afirmação dos direitos humanos, até a etapa de sua internacionalização através de tratados e convenções, vide: COMPARATO, Fábio Konder. *A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos*. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

13 Neste sentido, vide Karl Loewenstein: “La historia del constitucionalismo no es sino labúsqueda por el hombre político de las limitaciones al poder absoluto ejercido por los detentadores del poder, así como el esfuerzo de establecer una justificación espiritual, moral o ética de la autoridad, en lugar del sometimiento ciego a la facilidad de la autoridad existente”. (LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Editorial Ariel, 2018. p. 150.

14 HESSE, Konrad. *A Força Normativa da Constituição*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1991. p. 11.

15 Sobre o tema, Luis Roberto Barroso identifica um conjunto amplo de transformações ocorridas no direito constitucional e estabelece, para a consagração do neoconstitucionalismo, três marcos fundamentais: o constitucionalismo desenvolvido no período imediatamente após a Segunda Guerra Mundial, com a consolidação do Estado constitucional de direito ao longo das décadas finais do século XX como marco histórico; a ascensão do pós-positivismo, com a centralidade dos direitos fundamentais e a reaproximação entre Direito e ética como marco filosófico; e, por fim, o desenvolvimento das ideias da força normativa da constituição, com Konrad Hesse, a expansão da jurisdição constitucional e o amadurecimento de uma nova dogmática da interpretação constitucional como marco teórico. (BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e Constitucionalização do Direito: O triunfo tardio do direito constitucional no Brasil. In: *O Novo Direito Constitucional Brasileiro: Contribuições para a Construção Teórica e Prática da Jurisdição Constitucional no Brasil*. Belo Horizonte, Fórum, 2018. p. 189 - 201).

exemplo, a instalação do Tribunal Constitucional Federal Alemão, em 1951, e da Corte Constitucional Italiana, em 1956.

Conforme relatado por Louis Favoreu, o “desenvolvimento da justiça constitucional é certamente o acontecimento mais marcante do Direito Constitucional europeu da segunda metade do século XX”<sup>16</sup>. A jurisdição constitucional passa a ser um dos temas mais enfrentados pelos constitucionalistas e os Tribunais Constitucionais são consagrados como mais um agente de consolidação da democracia. Para Ginsburg, inclusive, em novas democracias surgidas após a superação de regimes fascistas e comunistas na Europa e nas ex-colônias que enfrentaram a onda de descolonização e reconstrução constitucional fora do velho continente, onde tradições de direitos eram relativamente subdesenvolvidas, a criação de tribunais constitucionais era a fórmula ideal para suplantar um poder judiciário ordinário, com pouca capacidade de restauração da ordem. Ademais, a disseminação de movimentos internacionais de direitos humanos no período pós-guerra associada aos mecanismos judiciais de proteção fez com que a jurisdição constitucional fosse vista como importante ferramenta contra governos arbitrários<sup>17</sup>. Mauro Cappelletti afirma que “o julgamento constitucional tornou-se um dos maiores mecanismos para mudança jurídica, social e econômica”<sup>18</sup>.

Assim, atualmente, na agenda decisória dos tribunais menciona-se como exemplo as ações afirmativas, a descriminalização de condutas, a legalização das uniões homoafetivas e até mesmo processos relacionados à macro política. Conforme Hirschl:

A judicialização da política agora inclui a transferência massiva, para os tribunais, de algumas das mais centrais e polêmicas controvérsias políticas em que uma democracia pode se envolver. Lembremo-nos de episódios como o resultado das eleições presidenciais de 2000 nos Estados Unidos, a nova ordem constitucional na África do Sul, o lugar da Alemanha na União Europeia, a guerra na Chechênia, a política econômica na Argentina, o regime de bem-estar social na Hungria, o golpe de Estado militar liderado por Pervez Musharraf no Paquistão, dilemas de justiça transicional na América Latina pós-autoritária e na Europa pós-comunista, a natureza secular do sistema político turco, a definição fundamental de Israel como um ‘Estado judeu e democrático’, ou o futuro político de Quebec e da federação canadense: todos esses e muitos outros problemas políticos altamente controversos foram articulados como problemas constitucionais.<sup>19</sup>

As sociedades contemporâneas, então, passaram a encarar o Poder Judiciário como mais um agente catalisador das grandes tensões políticas e democráticas. A jurisdição constitucional tornava-se ator social de garantias de processos democráticos, com forte atuação dos Tribunais Constitucionais e das Cortes Supremas em diversas partes do mundo.

16 FAVOREU, Louis. *As Cortes Constitucionais*. Trad. Dunia Marinho Silva. São Paulo: Landy, 2004. p. 15.

17 GINSBURG, op. cit., p. 85-87.

18 CAPPELLETTI, Mauro. *O controle judicial de constitucionalidade das leis no direito comparado*. Trad. Aroldo Plínio Gonçalves. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1984, p. 18.

19 HIRSCHL, 2006, p. 722.

O cenário evolutivo da jurisdição constitucional ao longo do século XX conduziu os Tribunais Constitucionais e as Supremas Cortes a desempenharem três papéis distintos: inicialmente, o papel contramajoritário, ao invalidar leis e atos normativos editados por Poderes eleitos democraticamente; o papel representativo, por atenderem demandas sociais não satisfeitas pelas instâncias políticas tradicionais; por fim, e que talvez gere maiores divergências no âmbito acadêmico, o papel iluminista, ao promoverem avanços sociais que seriam uma imposição do processo civilizatório, e que, todavia, ainda não obtiveram adesão majoritária<sup>20</sup>.

Há causas de natureza diversas para o fenômeno. A primeira delas foi o reconhecimento, após a 2ª Guerra Mundial, da importância de um Judiciário forte e independente como elemento essencial das democracias modernas, para a proteção dos direitos fundamentais e do Estado de direito. A segunda causa envolve uma certa desilusão com a política majoritária, em razão da crise de representatividade e de funcionalidade dos parlamentos em geral. Há uma terceira: atores políticos, muitas vezes, preferem que o Judiciário seja a instância decisória de certas questões polêmicas, em relação às quais exista desacordo moral razoável na sociedade. Com isso, evitam o próprio desgaste na deliberação de temas divisivos, como uniões homoafetivas, aborto ou mesmo descriminalização de drogas leves, como a maconha<sup>21</sup>.

Tais fatos podem ser considerados diagnósticos para o avanço da jurisdição constitucional em temáticas antes pertencentes às zonas deliberativas das instâncias políticas tradicionais.

### 3.1 ALGUMAS NOTAS SOBRE OS TRIBUNAIS CONSTITUCIONAIS E SUPREMAS CORTES NA AMÉRICA LATINA

Na América Latina, inseridas no contexto da terceira onda de democratização<sup>22</sup>, Cortes Constitucionais também assumiram o relevante papel de agente catalisador das transformações políticas e sociais, especialmente quando situadas em uma quadra histórica de superação de regimes ditatoriais estabelecidos na região ao longo da segunda metade do século XX. Judicialização da política e ativismo judicial são termos que passaram a figurar também nos debates cotidianos dos tribunais latino-americanos<sup>23</sup>, os quais foram alçados a atores centrais da política local. Neste sentido, Helmke e Ríos-Figueroa explanam:

Os tribunais são atores centrais na política latino-americana. Em toda a região, os juízes agora moldam políticas que antes eram determinadas apenas por presidentes e legisladores. Nas últimas duas décadas, os tribunais foram convidados a decidir uma série de questões sociais, políticas e econômicas. Se a ree-

20 BARROSO, Luís Roberto. Contramajoritário, Representativo e Iluminista: Os papéis dos tribunais constitucionais nas democracias contemporâneas. *Revista Direito & Práxis*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 4, p. 2173, 2018.

21 BARROSO, 2018, p. 2177.

22 HUNTINGTON, Samuel P. *The Third Wave: Democratization in the Last Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma, 1991.

23 COUSO, Javier A.; HUNEEUS, Alexandra; SIEDER, Rachel. *Cultures of Legality: Judicialization and Political Activism in Latin America*. New York: Cambridge University Press, BRASILEIRO010.



leição deve ser permitida, os poderes executivos expandidos, as medidas econômicas de emergência mantidas, os presidentes impugnados, o abuso de direitos humanos processados, o divórcio e o aborto permitidos, o estrangeiro apoiado e a medicação contra a Aids disponibilizada, esses são os tipos de questões políticas atualmente decididas por juízes latino-americanos. À medida que a lista de áreas nas quais os tribunais intervêm cresceu, o judiciário emergiu como uma das instituições mais importantes - ainda que profundamente contestadas - da política latino-americana de pós-guerra (tradução livre).<sup>24</sup>

O desenvolvimento da jurisdição constitucional na América Latina deu-se em um cenário político extremamente conturbado, uma vez que sua própria composição orgânica e independência na atuação eram constantemente ameaçados por governos ditatoriais que vigoraram na região durante a segunda metade do século XX. Até mesmo a superação de regimes ditatoriais não trouxe, de imediato, o fortalecimento do Poder Judiciário, por fatores distintos, como a predominância de um Poder Executivo forte, uma filosofia legal conservadora, a falta de infraestrutura adequada, a falta de confiança de diversos setores da sociedade civil e a constante instabilidade política<sup>25</sup>.

Relevante estudo acerca dos Tribunais Constitucionais na América Latina apresenta resultados acerca do papel destes órgãos sob a ótica das expectativas de cidadãos diante dos magistrados, dividindo-os em três distintos momentos: primeiro, a atuação dos tribunais na proteção de direitos fundamentais dos indivíduos contra abusos dos poderes majoritários, especialmente em períodos ditatoriais; em seguida, a atuação estratégica dos tribunais na busca de resultados baseados em interesses egoísticos dos magistrados, geralmente associados a interesses de grupos elitistas, o que traz risco à autonomia destes órgãos; por fim, em um terceiro momento, a função de instrumento de luta pela democracia, com decisões contrárias às políticas governamentais e controle de atos ofensivos às regras constitucionais<sup>26</sup>.

O que se observa, assim, é uma maior convocação do Poder Judiciário na atuação de temas relacionados ao desenvolvimento da democracia nos diversos ordenamentos. Mesmo não sendo observado de forma uniforme em todo o continente latino-americano, pode-se afirmar que, em um contexto de expansão global do Poder Judiciário, também na América Latina os Tribunais Constitucionais e Supremas Cortes desenvolveram relevantes atuações no processo democrático.

Em países como Costa Rica e Colômbia e, cada vez mais, Chile, Brasil e México, os juízes são considerados grandes atores políticos, capazes de moldar as questões mais importantes do

24 HELMKE, G.; RÍOS-FIGUEROA, J. Introduction: Courts in Latin America. In: Courts in Latin American. Cambridge: Cambridge University Press, 2011. p. 1.

25 “O notório empacotamento de Carlos Menem da Suprema Corte da Argentina em 1990 e a série de decisões judiciais altamente questionáveis que se seguiram levaram os observadores a concluir que os freios e contrapesos na América Latina eram frustrantemente evasivos. Por outro lado, os estudiosos alertaram que, mesmo que os juízes desfrutassem da independência, a filosofia jurídica conservadora e a mentalidade burocrática enraizada na tradição legal do civil law impediram que os juízes latino-americanos protegessem os direitos individuais e humanos. Esta foi a principal lição dada pela Suprema Corte do Chile.” (tradução livre). (Idem, ibidem, p. 1-2).

26 BRASILEIRO, Rebecca Bianca de Melo Magalhães. *Cortes Constitucionais da América Latina: uma análise de suas características e funcionamento*. 2013. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2013.

dia. E mesmo em contextos em que os tribunais foram repetidamente intimidados, como a Argentina nos anos 90 ou, mais recentemente, a Bolívia, o Equador, a Nicarágua e a Venezuela, o Judiciário, para melhor ou para pior, passou a dominar o discurso político nacional (tradução livre).<sup>27</sup>

Movidos especialmente pelas novas constituições que contemplavam um amplo catálogo de direitos e garantias fundamentais, as decisões dos Tribunais Constitucionais e das Cortes Supremas começaram a resguardar direitos de grupos historicamente marginalizados, minorias que não encontravam os seus espaços diante das instâncias políticas tradicionais e das políticas majoritárias assumidas pelo Estado. Assim, os tribunais passaram a reverberar os anseios de cidadãos e cidadãs antes distantes dos processos decisórios estatais.

A expansão do Poder Judiciário no continente latino-americano, então, também funcionou como elemento de avanço e estabilização do regime democrático, ainda que de forma inconstante e, certas vezes, morosa.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A jurisdição constitucional tem assumido papel relevante na consolidação das democracias contemporâneas. Fatores históricos e políticos distintos conduziram um processo de expansão global do Poder Judiciário e alçaram Tribunais Constitucionais e Supremas Cortes a agentes catalisadores das tensões democráticas. Diversos temas antes pertencentes às esferas de deliberação dos poderes majoritários, instâncias políticas tradicionais, foram deslocados para o campo decisório das Cortes Constitucionais, fenômeno fortalecido pela proliferação de constituições expansivas.

Se a defesa do ordenamento jurídico-constitucional se submete a um mecanismo de controle de constitucionalidade no qual o Poder Judiciário figura como importante agente estabilizador, e se as constituições tratam de temas diversos e relevantes de uma determinada sociedade, conseqüentemente os Tribunais Constitucionais e Supremas Cortes irão se manifestar sobre temas diferenciados do tecido social.

Com isso, desde a construção pretoriana norte-americana em 1803, no caso *Marbury versus Madison*, considerada a primeira onda de expansão da jurisdição constitucional, até os movimentos de redemocratização em países europeus, asiáticos, africanos e sul-americanos, observa-se a consolidação do papel das Cortes Constitucionais e sua conseqüente atuação nas democracias, condensados nos seus papéis representativo, contramajoritário e iluminista, o que mitiga argumentos contrários a sua legitimidade democrática.

Assim, a legitimidade democrática da jurisdição constitucional nas democracias contemporâneas deve, necessariamente, ser analisada sob o ótica da relevante atuação das Cortes Constitucionais no processo de maturação de questões sociais, políticas e econômicas diversas.

<sup>27</sup> HELMKE, RÍOS-FIGUEROA, op. cit., p. 21.

## REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e Constitucionalização do Direito: O triunfo tardio do direito constitucional no Brasil. In: *O Novo Direito Constitucional Brasileiro: Contribuições para a Construção Teórica e Prática da Jurisdição Constitucional no Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 187 – 236.

\_\_\_\_\_. Contramajoritário, Representativo e Iluminista: Os papéis dos tribunais constitucionais nas democracias contemporâneas. *Revista Direito & Práxis*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 4, p. 2171 – 2228, 2018.

BICKEL, Alexander M. *The least dangerous branch: the Supreme Court at the bar of politics*. 2. ed. New Haven: Yale University Press, 1986.

BRASILEIRO, Rebecca Bianca de Melo Magalhães. *Cortes Constitucionais da América Latina: uma análise de suas características e funcionamento*. 2013. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2013.

CAPPELLETTI, Mauro. *O controle judicial de constitucionalidade das leis no direito comparado*. Trad. Aroldo Plínio Gonçalves. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1984.

COMPARATO, Fábio Konder. *A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos*. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

COUSO, Javier A.; HUNEEUS, Alexandra; SIEDER, Rachel (Eds.). *Cultures of Legality: Judicialization and Political Activism in Latin America*. New York: Cambridge University Press, 2010.

DAHL, Robert. *Sobre a Democracia*. Trad. de Beatriz Sidou. Brasília: UnB, 2016.

FAVOREU, Louis. *As Cortes Constitucionais*. Trad. Dunia Marinho Silva. São Paulo: Landy, 2004.

GINSBURG, Tom. The global spread of constitutional review. In: WHITTINGTON, Keith; KELEMEN, R. Daniel; CALDEIRA, Gregory A. *The Oxford handbook of Law and politics*. New York: Oxford University Press, 2008. p. 81-88.

HESSE, Konrad. *A Força Normativa da Constituição*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1991.

HELMKE, G.; RÍOS-FIGUEROA, J. Introduction: Courts in Latin America. In: *Courts in Latin American*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

HIRSCHL, Ran. The new constitutionalism and the judicialization of pure politics worldwide. *Fordham Law Review*, v. 75, n. 2, p. 721-754, 2006.

HOBSBAWN, Eric. *Era dos Extremos: O breve século XX: 1914 – 1991*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HUNTINGTON, Samuel P. *The Third Wave: Democratization in the Last Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma, 1991.

LOEWENSTEIN, Karl. *Teoria de la Constitución*. Barcelona: Editorial Ariel, 2018.

SILVA, José Afonso da. *Poder Constituinte e Poder Popular: estudos sobre a constituição*. São Paulo: Malheiros, 2007.

WALDRON, Jeremy. A essência da oposição ao judicial review. In: *A Legitimidade da Jurisdição Constitucional*. Trad. Adauto Villela e Geraldo de Carvalho. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

# DEMOCRACIA PARITÁRIA E AS DUAS METADES DA LARANJA: DAS COTAS DE CANDIDATURA À PARIDADE DE ASSENTOS

## PARITY DEMOCRACY AND THE TWO HALVES OF THE ORANGE: OF THE APPLICATION QUOTAS FOR SEAT PARITY

*Débora Françolin Quintela \**

*Joelson Costa Dias \*\**

*Marcelli de Cássia Pereira da Fonseca \*\*\**

### RESUMO

O presente artigo busca analisar o quadro de sub-representação feminina na política, conclamando a implementação de ações afirmativas que priorizem e impulsionem a voz das mulheres no parlamento brasileiro. O estudo parte da premissa de que a participação política fundamenta a democracia, na medida em que lhe confere legitimidade. Dessa forma, um sistema realmente democrático deve considerar a participação política feminina em dimensão equânime e inclusiva. É certo que o Tribunal Superior Eleitoral tem buscado impulsionar a participação política das mulheres, seja por medidas administrativas, seja no exercício da jurisdição, assim como a legislação vem sendo aperfeiçoada para garantir o percentual mínimo de candidaturas por gênero. Acontece que os resultados evidenciam que tais ações estão longe de ser eficientes em seu objetivo de aumentar o percentual de representantes eleitas. Sendo assim, considerando que a presença de mulheres na política é uma questão de justiça e democracia, defende-se a instituição de medidas mais enfáticas e eficientes que visem garantir a paridade de gênero nas casas legislativas brasileiras. Defendemos ao longo do texto um sistema eleitoral proporcional a favor de uma distribuição de poder político mais paritária entre homens e mulheres, mais justa, propondo, portanto, mesmo com as cotas de candidatura, o estabelecimento da reserva de 50% (cinquenta por cento) de assentos para as mulheres, ou seja, a efetiva paridade de gênero nos parlamentos em âmbito federal, estadual, distrital e municipal.

**Palavras-chaves:** participação política feminina – democracia paritária - lei de cotas - paridade de assentos – justiça.

---

\* Doutoranda em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB), Mestra e Bacharela em Ciência Política pela mesma instituição. Bolsista Capes. Pesquisadora do Grupo de Pesquisa sobre Democracia e Desigualdades (DEMODÊ) do Instituto de Ciência Política da UnB.

\*\* Advogado, sócio do escritório Barbosa e Dias Advogados Associados, Brasília-DF. Ex-Ministro Substituto do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Mestre em Direito pela Universidade de Harvard. Presidente das Comissões Nacionais dos Direitos das Pessoas com Deficiência do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e do Instituto dos Advogados Brasileiros (IAB). Membro fundador da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADEP)

\*\*\* Advogada, sócia do escritório Barbosa e Dias Advogados Associados, Brasília-DF. Pós-Graduada em Direito Eleitoral pelo Centro Universitário de Brasília (UniCEUB), Brasília (Brasil). Membro da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADEP)

## ABSTRACT

This article seeks to analyze the situation of women's under-representation in politics, calling for the implementation of affirmative actions that prioritize and promote the voice of women in the Brazilian parliament. The study is based on the premise that political participation underpins democracy, to the extent that it gives it legitimacy. Thus, a truly democratic system must consider female political participation in an equitable and inclusive dimension. It is true that the Superior Electoral Court has sought to promote the political participation of women, whether through administrative measures or in the exercise of jurisdiction, as well as legislation has been improved to ensure the minimum percentage of candidates by gender. It happens that the results show that such actions are far from efficient in their objective of increasing the percentage of elected representatives. Thus, considering that the presence of women in politics is a matter of justice and democracy, it is defended the institution of more emphatic and efficient measures that aim to guarantee the parity of gender in the Brazilian legislative houses. We defend throughout the text a proportional electoral system in favor of a more equal distribution of political power between men and women, fairer, proposing, therefore, even with the candidacy quotas, the establishment of a reserve of 50% (fifty percent) of seats for women, that is, the effective parity of gender in parliaments at federal, state, district and municipal levels.

Keywords: female political participation - parity democracy - quota law - seat parity - justice.

## 1. INTRODUÇÃO

Passados oitenta e sete anos desde a conquista do direito ao voto e a disputar eleições, as mulheres brasileiras já representam 51,7% da população<sup>4</sup>, 52,5%<sup>5</sup> do eleitorado, e 44,17%<sup>6</sup> dos filiados a partidos políticos no Brasil, mas não passam de 15% dos representantes eleitos para a Câmara dos Deputados.

Apesar de a legislação brasileira contemplar cotas de gênero desde 1995 e dos visíveis esforços nacionais em estimular a participação política feminina mediante a definição de regras referentes às listas de candidaturas, ao tempo de propaganda de cada partido e à distribuição dos fundos partidário e de eleitoral financiamento de campanha, ainda não será no pleito municipal que se aproxima, em 2020, ao que tudo indica, que superaremos o lamentável *deficit* de representatividade política das mulheres. Até então, na exata proporção dos seus números na população e no eleitorado, não encontramos uma forma efetiva de incluir as mulheres nas arenas oficiais de decisão.

4 INSTITUTO Brasileiro de Geografia e Estatística. Quantidade de homens e mulheres [2018]. Educa. Jovens. População. *Base de dados*. Disponível em: <<https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18320-quantidade-de-homens-e-mulheres.html>>. Acesso em: 22 out. 2019.

5 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Número de mulheres eleitas em 2018 cresce 52,6% em relação a 2014*. Brasília, DF, 08 mar. 2019. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Marco/numero-de-mulheres-eleitas-em-2018-cresce-52-6-em-relacao-a-2014>>. Acesso em: 24 out. 2019.

6 Idem. Tribunal Superior Eleitoral. Assessoria de Gestão Estratégica. Dados de 31 out. 2016.

Conforme observamos anteriormente<sup>7</sup>, essa aparenta ser uma grande dificuldade do sistema político brasileiro, quando comparamos nossos números com os de outras democracias, inclusive, com países latino americanos, alguns, atualmente, como Bolívia, Costa Rica e México, referências mundiais em termos de participação política de mulheres. O Brasil é uma das democracias mais desiguais em termos de ocupação de cargos eletivos por mulheres. Entre os 33 países latino americanos e caribenhos, é o 32º país menos igualitário nesse sentido: a média da América Latina é de 28,8% de mulheres na Câmara Baixa<sup>8</sup>; no Brasil, alcançamos 15%. Em termos mundiais, de acordo com a porcentagem de mulheres na Casa Baixa ou Única do Parlamento, o Brasil se encontra em 133º lugar, de um total de 193 países.<sup>9</sup>

A Bolívia conta com 53,1%<sup>10</sup> dos cargos da Casa Baixa do Parlamento preenchidos por mulheres, como resultado da Lei nº 26, de 2010 (“Ley del Régimen Electoral”), que estabelece cotas de gênero de 50%, com obrigatoriedade de apresentação de listas fechadas de candidatos intercalados em razão do sexo.

A Argentina é outro exemplo de maior participação política feminina, em que os assentos ocupados por mulheres alcançam a porcentagem de 38,8%<sup>11</sup>. Introduzida ainda em 1991, a primeira na América Latina, a Lei de Cotas (“Ley de Cupo” ou Ley nº 24012) estabelece um mínimo de 30% de candidatas. Tendo em vista o sistema proporcional de lista fechada e de candidatos intercalados em razão do sexo, como na Bolívia, também na Argentina a lei acaba por garantir, assim, que as mulheres representarão, no mínimo, 30% dos eleitos.

Em 27.10.2019, pela primeira vez na história, a Argentina realiza eleições em que partidos e alianças deverão apresentar o mesmo número de homens e mulheres, intercalados, entre seus candidatos. A lei de paridade de gênero em âmbito de representação política foi aprovada em dezembro de 2017 pelo Congresso e regulamentada em março de 2019 (Ley nº 27.412<sup>12</sup> e Decreto 171/2019<sup>13</sup>). Na lista de candidatos de cada partido (ou aliança) para cargos legislativos nacionais, homens e mulheres devem aparecer de maneira intercalada e sequencial até completar o total de cargos em disputa – se uma província elege 35 deputados,

7 QUINTELA, D.; DIAS, J. Participação política das mulheres no Brasil: das cotas de candidatura à efetiva paridade na apresentação. In: OLIVEIRA, Armando Albuquerque de.; BEÇAK, Rubens (Org.). *Teorias da democracia e direitos políticos*. Florianópolis: CONPEDI, 2016. p. 191-211. v. 1.

8 OBSERVATÓRIO de Igualdade de Gênero da América latina e do Caribe. Poder legislativo: porcentagem de mulheres no órgão legislativo nacional: Câmara baixa ou única. América Latina, Caribe e Península Ibérica (36 países): Mulheres eleitas para os parlamentos nacionais, 2019. Disponível em: <<https://oig.cepal.org/pt/indicadores/poder-legislativo-porcentagem-mulheres-no-orgao-legislativo-nacional-camara-baixa-ou>>. Acesso em: 17 out. 2019.

9 WOMEN in national parliaments. World Classification, 01 feb. 2019. *Data bases*. Disponível em: <<http://archive.ipu.org/wmn-e/ClaSSif.htm>>. Acesso em: 24 out. 2019.

10 Ibidem.

11 Ibidem.

12 ARGENTINA. *Ley 27412*. Paridad de Género en Ámbitos de Representación Política. Código Electoral Nacional. Modificación. Ministerio de Justiça y Derechos Humanos, 5.12.2017.

13 O mencionado decreto regula a Lei nº. 27412, da Paridade de Gênero em Áreas de Representação Política. Define o princípio da paridade de gênero como a formação de listas compostas por candidatas e candidatos intercalados, alternadamente e consecutivamente, da primeira ou do primeiro titular ao último ou última suplente, para que não haja duas pessoas contínuas do mesmo sexo na mesma lista. Ela autoriza todas as pessoas registradas na lista eleitoral de um distrito a contestar perante a Justiça Eleitoral qualquer lista de candidatas e candidatos ou candidatos, quando considerarem que ela foi formada em violação à Lei nº. 27412 ou com esse regulamento. Estabelece o procedimento para remediar a violação, bem como a forma de substituição em caso de vaga por morte, renúncia, invalidez permanente ou desqualificação do candidato e proíbe a participação nas eleições primárias de qualquer lista que não esteja em conformidade com a integração conjunta de sexo. Estende a paridade de gênero na esfera interna dos agrupamentos políticos a todos os órgãos que fornecem, em cada caso, a respectiva carta orgânica do partido e àqueles que podem ser criados temporariamente por decisão dos órgãos constituídos.

como a província de Buenos Aires, a lista deve ter 35 candidatos. Na Câmara de Deputados, a quantidade de representantes é proporcional à população de cada província. No Senado, são três parlamentares por província.

No decorrer deste artigo, argumentaremos que a presença de mulheres na política se coloca como uma questão de justiça e democracia, motivo pelo qual defendemos medidas mais enfáticas e eficientes que visem garantir a paridade<sup>14</sup> de gênero nas casas legislativas brasileiras.

Começamos apresentando brevemente o cenário brasileiro, nossa legislação e os resultados atuais. Em seguida, analisamos argumentos em defesa da necessidade da maior inclusão de mulheres nas esferas de decisão. Posteriormente, a partir de mudanças na legislação eleitoral, discutiremos propostas que visam a garantir presença mais efetiva de mulheres na política. Concluímos o artigo enumerando alguns daqueles que consideramos os principais obstáculos sociais à participação política das mulheres.

## 2. O LIMITADO ALCANCE DAS COTAS DE GÊNERO NO BRASIL

As mulheres brasileiras tiveram os seus direitos políticos expressamente reconhecidos somente no Código Eleitoral de 1932<sup>15</sup>, momento a partir do qual foi legalmente garantido que pudessem votar e se candidatar a cargos eletivos. Entretanto, todo esse tempo transcorreu e ainda se não conseguiu garantir sua representatividade política de forma minimamente proporcional aos homens.

De acordo com a socióloga Marlise Matos<sup>16</sup>: “a exclusão político-parlamentar das mulheres brasileiras se inscreve (e se perpetua) numa normatividade patriarcal que persiste de forma continuada ao longo da história do Brasil”, relegando as mulheres a posições sociais e de poder desvantajosas. Conforme aponta a autora, faz-se necessário criar e consolidar mecanismos e sistemas de responsabilização institucional sensíveis às questões de gênero e receptivos aos processos continuados de empoderamento das mulheres (idem) – os quais envolvem a inclusão nas arenas políticas. Segundo argumenta (e nós corroboramos) essa é uma questão de democracia.

A situação atual não significa que essa questão tenha sido ignorada, pois, já em 1995, na esteira de conferências internacionais que discutiram a participação política feminina e em resposta às reivindicações do movimento feminista brasileiro, foi aprovada a primeira versão da Lei de Cotas brasileira (Lei nº 9.100, de 29 de setembro de 1995). Dita lei instituiu que “vinte por cento, no mínimo, das vagas de cada partido ou coligação deverão ser preenchidos por candidaturas de mulheres”, valendo para eleições proporcionais no âmbito municipal. Dois anos mais tarde, a Lei das Eleições (Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997) alterou a legislação, declarando, no parágrafo 3º do seu artigo 10, a reserva de, no mínimo, 30% (trinta por cento) e, no máximo, 70% (setenta por cento) das vagas para candidaturas de

14 Conforme indicação da Organização das Nações Unidas, a democracia paritária se constitui de uma profunda transformação dos Estados, tanto na qualidade quanto na quantidade da participação política das mulheres, que tem um impacto em todas as políticas e em todos os investimentos.

15 Art. 121. Os homens maiores de sessenta anos e as mulheres em qualquer idade podem isentar-se de qualquer obrigação ou serviço de natureza eleitoral.

16 MATOS, Marlise. Democracia, sistema político brasileiro e a exclusão das mulheres: a urgência em se aprofundar estratégias de descolonização e despatriarcalização do Estado. *Revista do Observatório Brasil da Igualdade de Gênero*, Brasília, DF, ano 5, v. 7, p. 24, 2015.



cada sexo nas eleições municipais, estaduais e federais pelo sistema proporcional.

Desde então, algumas medidas foram adotadas na tentativa de tornar o instrumento legal mais efetivo. A Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009, alterou, na Lei das Eleições, o caráter das cotas de simples “recomendação” para uma obrigação, sob o risco de indeferimento da lista de candidatos do partido que não a cumprir.<sup>17</sup>

Em 2013, a Lei nº 12.891 introduziu o artigo 93-A na Lei das Eleições, estipulando que, no período entre 1º de março e 30 de junho dos anos eleitorais, o Tribunal Superior Eleitoral poderia promover propaganda institucional, em rádio e televisão, destinada a incentivar a igualdade de gênero e a participação feminina na política.

Apenas com a minirreforma eleitoral de 2015, resultante da Lei nº 13.165, tornou-se uma obrigação para o TSE incentivar a participação feminina na política, por meio de publicidade institucional. A partir da Lei nº 13.488, de 2017, também os jovens e a comunidade negra deveriam ter incentivadas a sua participação política.

Além da Lei das Eleições, também a Lei nº 9.096/95 (a Lei dos Partidos Políticos) possui dispositivos que visam a aumentar o número de candidaturas de mulheres. Mas, foi somente em 2009, com a reforma eleitoral advinda da Lei nº 12.034, como visto, que a Lei nº 9.096/95 passou a prever regras de incentivo à participação feminina na política, a exemplo da determinação de se aplicar no mínimo 5% do Fundo Partidário na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres (inciso V do art. 44)<sup>18</sup>, bem como destinar ao menos 10% do tempo de propaganda partidária gratuita para também promover e difundir a participação política feminina (inciso IV do art. 44)<sup>19</sup>, com o agravante de que o partido político que não efetivasse o referido repasse financeiro deveria crescer, então, o percentual de 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) do Fundo Partidário para essa destinação, ficando impedido de utilizá-lo para finalidade diversa (§ 5º do art. 44).

No intuito de conferir maior eficácia às mudanças havidas em 2009, a minirreforma eleitoral de 2015, resultante da Lei nº 13.165, alterou o inciso V do art. 44 e o inciso IV do art. 45 da Lei nº 9.096/95, muito embora, no § 5º do art. 44, passasse a prever como sanção a ser aplicada ao partido político que descumprisse a regra o acréscimo do percentual não mais de 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) do Fundo Partidário mas de 12,5% (doze inteiros e cinco décimos por cento) apenas sobre os 5% (cinco por cento) destinados à criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres.

Posteriormente, em 2017, a Lei nº 13.487 acabaria com a propaganda partidária gratuita, o que consideramos inclusive inconstitucional, por força do disposto no parágrafo 3º do artigo 17 da Constituição da República de 1988, que assegura aos partidos políticos o acesso gratuito ao rádio e à televisão. E, em 2019, man-

17 BRASIL. *Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997*. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Presidência da República, [1997]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm)> Acesso em: 24 out. 2019. § 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. (Redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009).

18 Lei nº 9.096/95 (...) - na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres conforme percentual que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 5% (cinco por cento) do total. (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)

19 Lei nº 9.096/95 (...) IV - promover e difundir a participação política feminina, dedicando às mulheres o tempo que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 10% (dez por cento). (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)

tendo a exigência do repasse do percentual mínimo de 5% (cinco por cento) do Fundo Partidário, a Lei nº 13.877 alterou o inciso V do art. 44 da Lei nº 9.096/95, passando a admitir que os programas de promoção e difusão da participação política das mulheres pudessem ser criados e executados, além da Secretaria da Mulher do partido, também por instituto com personalidade jurídica própria que viesse a ser estabelecido pela agremiação, presidido pela Secretária da Mulher, em nível nacional.

Embora, como visto, sejam inequívocos os esforços de aprimoramento da legislação desde a sua primeira edição, na prática, a sub-representatividade feminina lamentavelmente persiste, a evidenciar que precisam ser ampliadas as medidas para se garantir uma maior e mais efetiva participação das mulheres na política, buscando incrementar o número de candidaturas e representantes eleitas.

Buscando garantir a efetividade do percentual mínimo de candidaturas por gênero, estabelecida no art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/97, também o Poder Judiciário tem respondido com decisões importantes sobre o tema.

Em 2018, por exemplo, o Supremo Tribunal Federal julgou procedente o pedido na ADI nº 5617<sup>20</sup>, proposta pelo Procurador-Geral da República, que tinha por objeto o art. 9º da Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015, para (i) declarar a inconstitucionalidade da expressão “três”, contida no art. 9º da Lei 13.165/2015, eliminando o limite temporal até então fixado; (ii) dar interpretação conforme à Constituição ao art. 9º da Lei 13.165/2015 de modo a (a) equiparar o patamar legal mínimo de candidaturas femininas, ao mínimo de recursos do Fundo Partidário a lhes serem destinados, que deve ser interpretado como também de 30% do montante do Fundo alocado a cada partido, para as eleições majoritárias e proporcionais, e (b) fixar que, havendo percentual mais elevado de candidaturas femininas, o mínimo de recursos globais do partido destinados a campanhas lhe seja alocado na mesma proporção; (iii) declarar a inconstitucionalidade, por arrastamento, do § 5º-A e do § 7º do art. 44 da Lei 9.096/1995.

Do voto do Ministro Edson Fachin, Relator do caso, extrai-se algumas premissas importantes: a) as ações afirmativas prestigiam o direito à igualdade; b) é incompatível com o direito à igualdade a distribuição de recursos públicos orientada apenas pela discriminação em relação ao sexo da pessoa; c) a autonomia partidária não consagra regra que exima o partido do respeito incondicional aos direitos fundamentais, especialmente ao direito à igualdade; d) a igualdade entre homens e mulheres exige não apenas que as mulheres tenham garantidas iguais oportunidades, mas também que sejam empoderadas por um ambiente que as permita alcançar e igualdade de resultados e; e) a participação das mulheres nos espaços políticos é um imperativo do Estado, uma vez que a ampliação da participação pública feminina permite equacionar as medidas destinadas ao atendimento das demandas sociais das mulheres.

Da referida decisão foram opostos embargos de declaração pela Mesa da Câmara dos Deputados, questionando “se a declaração de inconstitucionalidade dos §§ 5º-A e 7º do art. 44 da Lei n. 9.096/1995, acrescidos pela Lei n. 13.165/2015,

20 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 5617/DF. Relator: Min. Edson Fachin, julgado em 27 de setembro de 2018. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 03 out. 2018.

efetivamente produzirá como consequência a proibição de que recursos afetados e acumulados desde 2015 em contas específicas sejam despendidos nas eleições gerais de 2018 em benefício das candidatas mulheres”.

Os embargos de declaração não foram conhecidos, porém a proposta de modulação foi examinada, para assentar que exclusivamente em relação à declaração de inconstitucionalidade por arrastamento do § 5º-A e do § 7º do art. 44 da Lei n.º 9.096/95, acrescidos pela Lei n. 13.165/2015, os efeitos temporais da decisão fossem modulados, a fim de assegurar que, sem que haja a redução do percentual de 30% do montante do Fundo alocado a cada partido para as candidaturas femininas, os recursos financeiros de anos anteriores acumulados nas contas específicas de que cuidam estes dispositivos pudessem ser adicionalmente transferidos para as contas individuais das candidatas no financiamento de suas campanhas eleitorais já no pleito geral de 2018.

Após o julgamento da referida ADI, também o TSE viria a garantir a efetividade das candidaturas das mulheres, determinando que (sob critérios a serem definidos pelos partidos políticos), na divisão do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) (ou Fundo Eleitoral), cada agremiação destinasse pelo menos 30% (trinta por cento) do total recebido para o custeio da campanha eleitoral de candidaturas femininas.<sup>21</sup>

De acordo com o entendimento do Tribunal, se a distribuição do Fundo Partidário deve resguardar a efetividade do disposto no art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/97, no sentido de viabilizar o percentual mínimo de 30% de candidaturas por gênero, consoante decidiu a Suprema Corte no julgamento da ADI nº 5617, com maior razão, então, o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), cuja vocação é, exclusivamente, o custeio das eleições, deve seguir a mesma diretriz.

No tocante ao tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão, o Tribunal consignou que, embora não haja disposição normativa expressa que balize a sua distribuição em termos de percentual de gênero, a carência de regramento normativo, que imponha a observância dos patamares mínimos previstos no art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/97 à distribuição do tempo de propaganda eleitoral no rádio e na televisão, não obstaculiza interpretação extraída a partir de preceitos constitucionais que viabilizem a sua implementação.

Nesse ponto, conforme evidenciado na citada Consulta, é importante registrar o fato de que a revisão jurisdicional de atos partidários, no que se inclui a revisão das diretrizes norteadoras da distribuição interna de recursos públicos destinados às campanhas eleitorais, bem assim a divisão do tempo de propaganda eleitoral gratuita entre os candidatos em disputa, não implica, em absoluto, desprestígio à autonomia partidária, conforme previsto na Constituição da República, mas amparo ao fortalecimento da democracia interna da própria agremiação, contribuindo para o desenvolvimento da política.

21 Idem. Tribunal Superior Eleitoral. *Consulta nº 0600252-18.2018.6.00.0000/DF*. Acórdão. Consulta. Senadoras e deputadas federais. Incentivo à participação feminina na política. Distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e do tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na TV. Proporcionalidade. Art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/1997. Mínimo legal de 30% de candidaturas por gênero. Aplicabilidade. Fundamentos. ADI 5617. STF. Eficácia transcendente. Papel institucional da Justiça Eleitoral. Protagonismo. Práticas afirmativas. Fortalecimento. Democracia interna dos partidos. Questitos respondidos afirmativamente. Consultante: Vanessa Grazziotin e outras. Relatora: Min. Rosa Weber. *Diário de justiça eletrônico*, tomo 163, 15 ago. 2018.

Até mesmo porque, a autonomia partidária, consagrada em nossa Carta Magna, deve obediência aos direitos fundamentais, de modo que a atuação dos partidos políticos deve concorrer para assegurar a efetiva participação feminina na política.

Aliás, a partir do julgamento do MS nº 0601453-16/PB, da relatoria do Ministro Luiz Fux, em 29.9.2016, a própria Justiça Eleitoral ressignificou sua compreensão sobre os direitos e deveres dos partidos políticos, ao assentar a sua própria competência “para apreciar as controvérsias internas de partido político, sempre que delas advierem reflexos no processo eleitoral, circunstância que mitiga o postulado fundamental da autonomia partidária, ex vi do art. 17, § 1º, da Constituição da República - cânone normativo invocado para censurar intervenções externas nas deliberações da entidade -, o qual cede terreno para maior controle jurisdicional”.

E, em um segundo plano, no julgamento REspe nº 10380, também da relatoria do Ministro Luiz Fux, DJe de 30.11.2017, ocasião em que debatida a legitimidade de órgão de direção regional de partido para a destituição de comissão provisória municipal, à luz da autonomia partidária, foi destacado que,

[...] ante os potenciais riscos ao processo democrático e os interesses subjetivos envolvidos (suposto ultraje a princípios fundamentais do processo), qualificar juridicamente referido debate dessa natureza como matéria interna corporis, considerando-o imune ao controle da Justiça Eleitoral, se revela concepção atávica, inadequada e ultrapassada: em um Estado Democrático de Direito, como o é a República Federativa do Brasil (CRFB/88, art. 1º, caput), é paradoxal conceber a existência de campos que estejam blindados contra a revisão jurisdicional, adstritos tão somente à alçada exclusiva da respectiva grei partidária. Insulamento de tal monta é capaz de comprometer a própria higidez do processo político-eleitoral, e, no limite, o adequado funcionamento das instituições democráticas.

Assim, com a garantia de, no mínimo, 30% dos recursos do Fundo Eleitoral e do Fundo Partidário (incidente sobre o montante destinado ao financiamento das campanhas eleitorais) para candidaturas femininas, a atuação do Poder Judiciário fez com que, no pleito de 2018, não somente se materializasse o dever constitucional do Estado em coibir a desigualdade de gênero, mas também se pudesse observar a ampliação no número de candidatas mulheres.

A despeito disso, as estatísticas demonstram que os reflexos de tais decisões no espaço político feminino ainda se mostram tímidos, evidenciando-se a urgência da adoção de medidas mais efetivas para a reversão do cenário de sub-representação feminina na política.

Nas eleições de 2014, foram registradas 4 vice-presidentes, 47 vice-governadoras, 43 primeira-suplentes e 41 segunda-suplentes. Já no pleito de 2018, o número subiu para 5 vice-presidentes, 76 vice-governadoras, 91 primeiras-suplentes, e 117 segundas-suplentes.<sup>22</sup>

22 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Estatísticas Eleitorais*. 2018. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>>. Acesso em: 23 out. 2019.

Nos cargos de chefia do governo de Estado, em 2014, foram registradas 20 candidaturas femininas para a disputa. Já em 2018, a disputa contou com apenas 30 candidatas, sendo que apenas uma logrou êxito em sua candidatura<sup>23</sup>.

Quanto ao Senado Federal, tivemos um expressivo aumento em relação aos últimos pleitos eleitorais: em 2010 (disputando-se 54 cadeiras), foram registradas 36 candidaturas; em 2014 (quando a renovação foi de 1/3), foram 35 candidatas; já em 2018 (com renovação de 2/3 das cadeiras) esse número subiu para 63 candidatas.

No Legislativo estadual, foram eleitas 161 mulheres, o que representa um aumento de aproximadamente 35% em relação às eleições de 2014.<sup>24</sup>

Como demonstramos em artigo anterior<sup>25</sup>, já havíamos observado um aumento considerável no número de candidatas para cargos proporcionais, tanto para a Câmara dos Deputados, quanto para as Assembleias Legislativas Estaduais e Câmara Legislativa do Distrito Federal (DF), desde 1998 até o pleito de 2014. Tanto em âmbito federal (31,8%), quanto estadual/distrital (31,4%), somente nas eleições de 2014 o percentual mínimo de 30% de candidatas mulheres exigido em lei foi alcançado pela primeira vez.

Por mais animadores que possam parecer esses dados, contudo, eles não se repetem quando observamos o percentual de eleitas, que permanece praticamente inalterado. Até o pleito de 2014, as eleitas para a Câmara dos Deputados jamais haviam ultrapassado o percentual de 10% (dez por cento) (em 2014, com 9,9%, haviam alcançado o melhor resultado, até então). No pleito estadual, o número de deputadas estaduais/distritais eleitas decaiu de 12,9%, em 2010, para 11,4%, em 2014.

Quanto às eleitas, em 2018, para a Câmara dos Deputados, foram escolhidas 77 deputadas, um aumento de cerca de 34% em comparação ao pleito de 2014, em que se elegeram 51 parlamentares.<sup>26</sup> Já nas assembleias legislativas, foram eleitas 161 representantes, um crescimento de 41,2% em relação a 2014, quando foram escolhidas 114 mulheres para o cargo de deputada estadual.<sup>27</sup>

Segundo dados do Cadastro Eleitoral, apenas 9.204 mulheres concorreram a um cargo eletivo nas Eleições Gerais de 2018; destas, 290 foram eleitas.<sup>28</sup>

Conforme discutimos anteriormente, a explicação mais provável para o número de eleitas não estar acompanhando o aumento do número de candidatas, é que os partidos não estão escolhendo candidatas com chances reais de sucesso eleitoral, nem investindo nessas candidaturas. Pelo contrário, estão selecionando mulheres sem a menor expressão política (e incentivo por parte dos mesmos), as chamadas “laranjas”, apenas para preencherem as cotas e os partidos não terem suas outras candidaturas impugnadas.

Essa situação ficou bastante evidente nas eleições municipais de 2016, quando, segundo levantamento do TSE, 16.131 candidatos a vereador ficaram sem nenhum voto, sendo 14.417 deles mulheres e apenas 1.714 homens. Uma proporção de quase nove para um de candidatas que não receberam sequer o próprio voto.

23 Governadora Fátima Bezerra, representante do Estado do Rio Grande do Norte.

24 BRASIL, TSE, 2018.

25 QUINTELA, DIAS, 2016.

26 BRASIL, TSE, 2018

27 Idem, 2019.

28 Ibidem.

Ressalte-se, porém, que, desde o julgamento do REspe n.º 1-49, em 2016, a jurisprudência do TSE já vinha evoluindo no sentido de dar contornos ainda mais incisivos para coibir as chamadas candidaturas laranjas, ocasião em que passou a admitir que “se enquadra no conceito de fraude, para fins de cabimento da ação de impugnação de mandato eletivo (art. 14, § 10º, da Constituição Federal), a violação do percentual de candidatura [de gênero] exigido no § 3º do art. 10 da Lei n.º 9.504/97”.

Posteriormente, no julgamento do REspe nº 243-42<sup>29</sup>, o TSE admitiu, inclusive, fossem alargados os meios processuais para a aferição de tal prática, possibilitando o manejo da Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE) para apuração do ilícito também sob a ótica do abuso de poder.

No mesmo ano de 2016, por ocasião do julgamento do REspe nº 631-84/SC<sup>30</sup>, o TSE entendeu que toda fraude é um ato abusivo aos olhos do direito. Ou seja, para permitir que a fraude à cota eleitoral de gênero fosse investigada via AIJE, a Justiça Eleitoral consignou que a fraude é uma espécie do gênero abuso de poder.

Recentemente, em 17.9.2019, por maioria de votos, o Tribunal Superior Eleitoral decidiu manter a cassação de seis vereadores, eleitos em 2016, na cidade de Valença do Piauí-PI, acusados de se beneficiarem de candidaturas fictícias de mulheres que não chegaram sequer a fazer campanha eleitoral.<sup>31</sup>

No caso, os vereadores haviam sido condenados pelo Tribunal Regional Eleitoral do Piauí (TRE-PI) por registrarem candidaturas femininas fictícias objetivando alcançar o percentual mínimo de 30% (trinta por cento) de mulheres exigido na Lei nº 9.504/1997, se beneficiando, assim, de candidaturas fantasmas. Ao todo, entre eleitos e não eleitos, 29 candidatos registrados pelas duas coligações tiveram o seu registro indeferido.

Verifica-se, portanto, que o Tribunal Superior Eleitoral tem buscado impulsionar a participação feminina no cenário político, seja por medidas administrativas, como a veiculação em emissoras de rádio e televisão de campanhas em defesa da valorização e da igualdade de gênero, seja no exercício da jurisdição, via decisões sinalizadoras de seu entendimento quanto ao alcance e efetividade das normas que disciplinam ações afirmativas sobre o tema.

29 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Recurso Especial Eleitoral nº 24342/PI*. Acórdão. Recurso especial. Ação de Investigação Judicial Eleitoral. Fraude. Percentuais de gênero. Captação ilícita de sufrágio. Recorrente: Coligação Vitória que o Povo Quer. Recorridos: Coligação por um Novo Tempo e outros. Relator: Min. Henrique Neves da Silva. Inteiro teor. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 11 out. 2016. p. 65-66.

30 Idem. Tribunal Superior Eleitoral. *Recurso Especial Eleitoral nº 63184/SC*. Acórdão. Eleições 2012. Recurso Especial Eleitoral interposto por Daniel Netto Cândido e Élio Peixer. Prefeito e vice-prefeito. Ação de Investigação Judicial Eleitoral. Omissão do *decisum* regional. Inexistência de violação ao Art. 275 do Código Eleitoral. Reenquadramento jurídico dos fatos. Verificação de fraude na substituição de candidato em pleito majoritário. Ausência da observância do dever de ampla publicidade. Substituição ocorrida às vésperas da eleição. Conduta que ultraja o princípio da vedação ao efeito surpresa do eleitor e da liberdade de escolha dos votos. Possibilidade de apuração de fraudes durante o processo eleitoral em Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE). Fraude como espécie do gênero abuso de poder. Necessidade de se reprimir, o quanto antes, práticas que possam amesquinhar os princípios reitores da competição eleitoral. Transmissibilidade de eventuais ilícitos praticados por integrantes da chapa originária à novel composição. Medida que se impõe como forma de coibir a prática de abusos eleitorais e a captação ilícita de sufrágio, capazes de vulnerar a higidez e a normalidade do prélio eleitoral. Recurso Especial desprovido. Recorrentes: Daniel Netto Cândido e outro. Recorridos: Coligação Ainda Melhor e outros. Relator: Min. Luiz Fux. Inteiro teor. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 5 out. 2016. t. 192, p. 68-70.

31 Idem. Tribunal Superior Eleitoral. *Recurso Especial Eleitoral nº 19392/PI*. Acórdão. Recursos Especiais. Eleições 2016. Vereadores. Prefeito. Vice-prefeito. Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE). Art. 22 da LC 64/90. Fraude. Cota de gênero. Art. 10, § 3º, da Lei 9.504/97. Recorrente: Leonardo Pereira Nogueira e outros. Recorrida: Coligação Nossa União É com o Povo e outros. Relator: Min. Jorge Mussi. Inteiro teor. *Diário da Justiça Eletrônico*, 04 out. 2019. t. 193, p. 105-107.

Em que pese tais decisões, foi sancionada, em 17 de maio de 2019, a Lei nº 13.831, que altera as regras referentes à prestação de contas dos partidos políticos e concede mais autonomia em sua organização interna e movimentação financeira.<sup>32</sup>

Apesar dos obstáculos à participação política feminina criados, referida Lei, em seu artigo 2º, ao acrescentar o artigo 55-A na Lei dos Partidos Políticos, anistia as legendas que não observaram a aplicação de recursos prevista no inciso V do caput do art. 44 da Lei n.º 9.096/95 nos exercícios anteriores a 2019. Assim, os partidos que, naquele período, não destinaram o mínimo de 5% do Fundo Partidário para promover a participação política das mulheres, não poderão ter suas contas rejeitadas ou ser alvo de qualquer outra penalidade, caso, de algum outro modo, tenham usado os referidos recursos no financiamento de candidaturas femininas até as eleições de 2018.

Importante notar que já vem sendo questionada a constitucionalidade do disposto no novo artigo 55-C da Lei dos Partidos Políticos, também acrescido pela Lei nº 13.831/2019, que afasta a desaprovação das contas se atendidos os requisitos do artigo 55-A.

O Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte (TRE-RN), por exemplo, em processo de prestação de contas sob relatoria do juiz Ricardo Tinoco, julgou inconstitucional o artigo 55-C da nova Lei dos Partidos Políticos, com base em três princípios: proibição do retrocesso, igualdade substancial e imperfeição normativa. Segundo o relator,

a nova lei viola uma série de conquistas de natureza constitucional quanto à evolução do reconhecimento da mulher em sede política, e quanto ao tratamento isonômico e igualitário de gêneros. Não pode em uma democracia existir a ofensa ao pluralismo. Se não há um incentivo às candidaturas femininas, certamente haverá uma hegemonia masculina na representatividade partidária, o que é muito grave.

Referida lei já vinha sendo alvo de manifestos com duras críticas sobre a sua aprovação, as Comissões do Conselho Federal da Ordem dos Advogados (Comissão Nacional da Mulher Advogada, Comissão Especial de Estudo da Reforma Política e Comissão Especial de Direito Eleitoral) emitiram nota afirmando que

é um retrocesso sem precedente a entrada em vigor da Lei nº. 1.3831/2019 [...] Há clara intenção de tornar a Lei n.º 13.165/2015, e todo o avanço que representou, letra morta. Ao invés de assistirmos o Congresso legislando para tornar a participação feminina ainda mais efetiva, vemos sua ação para perdoar as multas que seriam devidas pelos partidos que não se comprometeram com isso nas últimas eleições.<sup>33</sup>

32 Art. 55-A. Os partidos que não tenham observado a aplicação de recursos prevista no inciso V do caput do art. 44 desta Lei nos exercícios anteriores a 2019, e que tenham utilizado esses recursos no financiamento das candidaturas femininas até as eleições de 2018, não poderão ter suas contas rejeitadas ou sofrer qualquer outra penalidade. (Incluído pela Lei nº 13.831, de 2019). Art. 55-B. Os partidos que, nos termos da legislação anterior, ainda possuam saldo em conta bancária específica conforme o disposto no § 5º-A do art. 44 desta Lei poderão utilizá-lo na criação e na manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres até o exercício de 2020, como forma de compensação. (Incluído pela Lei nº 13.831, de 2019). Art. 55-C. A não observância do disposto no inciso V do caput do art. 44 desta Lei até o exercício de 2018 não ensejará a desaprovação das contas. (Incluído pela Lei nº 13.831, de 2019)

33 BORGES, Daniela L. de A.; NEPOMUCENO, Luciana D.; NEVES FILHO, Carlos da C. P. Após TSE aplicar sanções, nova lei anistia partidos que não incentivaram participação feminina. *Migalhas*, Ribeirão Preto, Seção Migalhas Quentes, 21

Lado outro, não deixa de ser interessante notar que a própria bancada feminina no Congresso Nacional defendeu que o disposto nos artigos 55-A, 55-B e 55-C da Lei nº 1.3831/19 não sinaliza um retrocesso aos avanços da participação das mulheres, uma vez que em anos anteriores, não havia o fundo especial de financiamento de campanha.

Assim, os partidos que utilizaram os recursos previstos no art. 44, inciso V, da Lei nº 9.096/95, no financiamento das candidaturas de mulheres até as eleições de 2018, não deveriam mesmo ter suas contas rejeitadas ou sofrer qualquer outra penalidade, pois, também deste modo, entendem, cumpriram o propósito legal de propiciar maior participação política feminina.

Para Cunha e Bastos Júnior “os artigos 55-A, 55-B e 55-C, concretizam adequadamente os valores da segurança jurídica e da preservação do devido processo legal, imprescindíveis em se tratando de exercício do jus puniendi do Estado”.<sup>34</sup>

Com relação ao art. 55-A, tem-se a garantia legal do que foi decidido no julgamento dos Embargos de Declaração da ADI n. 5.617. Com o art. 55-B, tem-se uma regra de transição que permite que os partidos gastem as reservas para além do exercício subsequente (no caso, as reservas acumuladas até 2018 poderiam ser gastas ao longo de 2019 e 2020); desde que a expressão “como forma de compensação” seja interpretada neste sentido (de mitigação no tempo) e não como forma de redução dos valores mínimos fixados pelo art. 44, inc. V da Lei n. 9.504/97.

Por fim, no que diz respeito ao polêmico art. 55-C, ele também concretiza a garantia constitucional da segurança jurídica quando garante que a interpretação fixada pelo TSE, até abril de 2019, seja aplicada a todas as prestações de contas referentes aos exercícios financeiros anteriores ao ano de 2018. Portanto, ele não impede a apuração e punição de outras fraudes e ilegalidades relacionadas ao uso dos recursos previstos no art. 44, V da Lei n. 9096/95.

Sendo assim, além de todo o debate político e as importantes transformações já promovidas pela atual lei de cotas, que muito contribuem para a consolidação de nossa democracia, entendemos que é necessário um contínuo esforço também do Poder Legislativo para promover e garantir cada vez maior participação política feminina. Na seção seguinte, apresentaremos os argumentos que julgamos mais consistentes na defesa dessa inclusão mais ampla das mulheres na política.

mai. 2019. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/Quentes/17,MI302678,21048-Apos+TSE+aplicar+sancoes+no-va+lei+anistia+partidos+que+nao>> Acesso em: 24 out. 2019.

34 CUNHA, Amanda Guimarães. BASTOS JÚNIOR, Luiz Magno Pinto. O fomento à participação política feminina e o controle do jus puniendi estatal: A lei nº 13.831/2019 sob a perspectiva do direito sancionador eleitoral. *Resenha Eleitoral*, Florianópolis, v. 23, n. 1, p. 187-212, 2019. Disponível em: <[http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/Livro%20Resenha%2023%20n%201\\_24092019\\_final\\_site.pdf](http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/Livro%20Resenha%2023%20n%201_24092019_final_site.pdf)>. Acesso em: 24 out. 2019.



### 3. PORQUE AS MULHERES DEVEM ESTAR PRESENTES NAS ARENAS DECISÓRIAS?

Demonstramos até aqui que, apesar dos esforços nacionais em promover maior participação política feminina, por meio da criação e aperfeiçoamento de instrumentos legais, o Brasil ainda não apresenta resultados satisfatórios no que concerne à presença das mulheres na política institucional na mesma proporção dos seus números na população e no eleitorado. Nesta seção, buscaremos apresentar de forma mais detalhada as razões pelas quais defendemos a criação de mecanismos que de fato revertam o cenário de sub-representação política das mulheres. De acordo com os cientistas políticos Flávia Biroli e Luis Felipe Miguel<sup>35</sup>, a falta de mulheres no poder já é amplamente aceita como um problema, mas compreendemos que ainda é necessário esclarecer o porquê. Conforme mencionamos na introdução, entendemos que essa seja uma questão de justiça e democracia. Agora, pretendemos justificar convincentemente essa afirmação. Começemos pelos argumentos que não consideramos mais adequados.

Quando discutimos a importância de uma presença mais significativa de mulheres na política institucional, é usual ouvirmos argumentos que destacam “especificidades” femininas, que ressaltam qualidades que seriam próprias das mulheres e ausentes nos homens e as quais seriam vantajosas para a política. Dentro da própria teoria feminista temos autoras que mobilizam essa “política do desvelo”<sup>36</sup>, que associa mulheres a uma moral superior, tal como a uma tendência a encontrar soluções pacíficas e evitar conflitos, para defender a sua inclusão na arena política. Discordamos, contudo, que esse seja um argumento positivo. Primeiro, por essencializar as mulheres, tratá-las como sujeitos indiferenciáveis; segundo por reproduzir o (ingênuo) imaginário social de que as mulheres são seres “puros” por natureza e de que não possuem interesses próprios. Além disso, esses argumentos tendem também a reiterar a ideia de que as mulheres seriam mais adequadas a áreas específicas da política como educação e assistência social, e menos afeitas àquelas mais “duras” e também prestigiadas. Ou seja, mantém uma separação de funções e aptidões baseada no gênero.

Por esses motivos, não pretendemos defender aqui a inclusão política das mulheres com base em uma pretensa “superioridade” moral que trariam para a política, mas sim apoiados no argumento que não apenas consideramos mais relevante, mas incontestável: o da democracia e justiça.

Independentemente da linha teórica que adotemos, é ponto comum que um regime democrático pressupõe a igualdade entre os seus cidadãos. Conforme o cientista político Gurza-Lavalle<sup>37</sup>, democracia e igualdade formam uma tríade junto à participação política em que a existência de um elemento pressupõe o outro. Nas democracias liberais contemporâneas, o modelo representativo é a forma padrão de lidar com a questão da participação. Em consonância, Matos afirma

35 MIGUEL, Luis Felipe; BIROLI, F. Práticas de gênero e carreiras políticas: vertentes explicativas. *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 18, p. 653-679, 2010.

36 ELSHTAIN, 1993; RUDICK, 1989.

37 GURZA-LAVALLE, A. Participação (des)igualdade política e democracia. In: Luis Felipe Miguel (Org.). *Desigualdades e democracia - O debate da teoria política*. São Paulo: UNESP, 2016. p. 171-202.

que a representação é um direito para esses regimes, mas que “ainda não é de fato um instrumento efetivo de inclusão política e de promoção da justiça social”, pelo menos, complementa, para “os grupos historicamente subalternizados”<sup>38</sup>, os quais ainda se veem fora das instâncias representativas.

As desigualdades sociais afetam o acesso de determinados grupos às instituições políticas, diminuindo a sua chance de se tornarem representantes, tanto devido a atributos identitários, quanto à (falta de) disposição de recursos, como aponta Gurza-Lavalle<sup>39</sup>.

Essa realidade torna-se evidente, assim como o desrespeito ao princípio do acesso à participação política, quando observamos que, apesar de serem mais da metade da população e do eleitorado, as mulheres são menos de 15% das representantes eleitas para a Câmara dos Deputados. No informativo Estatísticas de Gênero – Indicadores sociais das mulheres no Brasil, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE revela que, mesmo em número maior entre as pessoas com ensino superior completo, indicador 37,9% superior ao dos homens, as mulheres ganham menos que homens, são sub-representadas não somente no Congresso Nacional, mas também nos cargos públicos e privados, especialmente gerenciais. No Brasil, 60,9% dos cargos gerenciais eram ocupados por homens e 39,1% pelas mulheres, em 2016.<sup>40</sup> Logo, temos um desafio para a democracia. Isso porque, afirmamos, não basta a garantia formal (sufrágio universal e todos os cidadãos terem direito de se candidatar); é um princípio democrático promover participação mais ativa dos diversos grupos sociais e a consequente redistribuição do poder político. Nessa direção e como aponta Matos<sup>41</sup>, lutar pela maior participação política feminina não pode ser uma tarefa só de mulheres, mas de todos que acreditam na importância da consolidação democrática brasileira.

Em convergência com o que aponta a cientista política Anne Phillips<sup>42</sup>, uma distribuição de cargos políticos tão distorcida entre os gêneros é uma evidência de discriminação, intencional ou estrutural. Ou seja, os números desproporcionais indicam que, na prática, existem obstáculos à participação política das mulheres (sobre os quais nos deteremos nas considerações finais). A distribuição está longe de ser aleatória, evidencia obstáculos e demanda uma compensação.

A preocupação principal de Phillips (e que compartilhamos), portanto, é com “os mecanismos mais especificamente políticos que associam representação justa com presença política e enfatizam mudanças no nível político”<sup>43</sup>. Segundo a autora, não existem argumentos para defender um cenário assimétrico, como o brasileiro, sob o ponto de vista da justiça, mas há, com base na justiça, razões para defender a paridade entre homens e mulheres nos órgãos representativos.

Miguel<sup>44</sup> complementa essa posição ao argumentar que um sistema político democrático justo, deve estar aberto à expressão de uma pluralidade de interesses

38 MATOS, Marlise. Recentes Dilemas da Democracia e do Desenvolvimento no Brasil: porque precisamos de mais mulheres no poder. *Sinais Sociais*, Rio de Janeiro, v. 5, p. 134, 2011.

39 GURZA-LAVALLE, 2016.

40 IBGE. Estatísticas de Gênero. Indicadores sociais das mulheres no Brasil. Informativo. *Base de dados*. 2018. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101551\\_informativo.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101551_informativo.pdf). Acesso em: 23 out. 2019.

41 MATOS, 2011.

42 PHILLIPS, A. *The politics of presence*. Oxford: Oxford University Press, 1995.

43 *Ibidem*, p. 18.

44 MIGUEL, Luis Felipe. Teoria política feminista e liberalismo: o caso das cotas de representação. *Rev. bras. Ci. Soc.*, São Paulo, v. 15, n. 44, p. 91-102, out. 2000.

e perspectivas. Sendo assim, é injusta uma estrutura que coloca obstáculos à representação das diferenças nas esferas decisórias, não incluindo o enfrentamento de desigualdades como prioridade da agenda política.

A não inclusão das diferenças nas esferas decisórias, ou, melhor dizendo, daquelas diferenças que historicamente posicionam os indivíduos de forma desfavorável na estrutura social (que resultaram em sua opressão), é um problema porque, conseqüentemente, significa também a não inclusão de interesses e perspectivas específicos. Quando temos um Legislativo composto por um grupo praticamente homogêneo em termos de gênero, podemos inferir que temas diversos relacionados a mulheres sequer se tornarão pautas.

Em consonância, aponta Gurza-Lavalle, interesses associados a grupos marcados pela desigualdade política e, por conseguinte, não representados, “difícilmente conseguem se fazer ouvir, tornando improvável a possibilidade de incidirem na definição de leis e, em termos mais gerais, na tomada de decisões vinculantes pelas instituições políticas”<sup>45</sup>. Nesse sentido, grupos sub-representados tendem a se manter em um ciclo vicioso que atrela falta de representação e manutenção das desvantagens sociais.

Além da questão propriamente da representação de interesses de grupos, autoras alinhadas a teoria política feminista e que defendem a adoção de ações afirmativas que promovam a incorporação das mulheres na política como a própria Phillips e Iris M. Young<sup>46</sup>, salientam a importância da inclusão da perspectiva social feminina. Perspectiva social, nessa abordagem, significa a sensibilidade que advém da experiência de estar posicionado em determinado grupo social. Isso não significa afirmar que todas as mulheres têm os mesmos interesses ou experiências, não fica definido um ponto de chegada, mas um ponto de partida. Ou seja, em alguma medida, pertencer ao gênero feminino, em uma sociedade marcada pela dominação masculina, impacta a vivência e a formação do ponto de vista das mulheres. Elas possuem visões, “interesses e propostas diferentes dos homens e que necessitam ser verbalizados e defendidos em um regime efetivamente democrático”<sup>47</sup>.

Em uma democracia plural, diferentes perspectivas devem ser representadas, porque cada uma é parcial em relação ao todo. De acordo com Biroli e Mello, silenciar uma perspectiva significa apagar das trajetórias sua relevância política. Perspectivas permitem que “sejam vislumbrados aspectos da realidade social – e dos problemas e demandas dos grupos que nela se inserem e se relacionam – que não se tornam visíveis, da mesma maneira, pela expressão das trajetórias e experiências de outros grupos”<sup>48</sup>. Evidentemente, a inclusão presencial por si não é suficiente para que as vozes das mulheres sejam efetivamente ouvidas e levadas em consideração quando da tomada de decisões. Trataremos disso mais adiante neste artigo.

Um argumento a mais, e certamente não o último, a favor da maior inclusão das mulheres na política tem um fundo cultural, ao destacar a importância simbó-

45 GURZA-LAVALLE, op. cit., p. 196.

46 YOUNG, Iris M. *Inclusion and democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

47 MATOS, 2011, p. 135.

48 BIROLI, Flávia; MELLO, Janine. Gênero e representação política: hipóteses sobre a atuação de deputadas e deputados federais na 52a Legislatura (2003-2006). *Revista Artemis*, João Pessoa, v. 11, p. 5, dez. 2010.

lica da presença de mulheres nas esferas representativas oficiais. O aumento do número de mulheres em cargos legislativos possui um caráter de transformação cultural, servindo de exemplo para outras mulheres, ao “ampliar o leque de ‘trajetórias de vida’ possíveis”<sup>49</sup>, além de romper com o senso comum de que a política é um espaço masculino e que mulheres são mais inclinadas a exercer funções no âmbito privado. Somado a isso, Marian Sawer<sup>50</sup> aponta que uma presença maior de mulheres em cargos representativos estimularia maior respeito e reconhecimento pelas mulheres, assim como poderia conferir maior legitimidade às instâncias legislativas frente à sociedade – ao equilibrar a proporcionalidade entre mulheres e mulheres representantes.

#### 4. LISTA ABERTA, COTAS DE REPRESENTAÇÃO E INCENTIVOS E PUNIÇÕES

Na seção anterior, argumentamos que o aprofundamento da democracia e a realização da justiça exige a participação de diferentes grupos sociais nas esferas representativas oficiais, sobretudo daqueles historicamente excluídos, como é o caso também das mulheres. Para garantir essa participação, e uma aproximação da igualdade de fato, por vezes, é preciso criar medidas que promovam o acesso de membros desses grupos aos espaços decisórios oficiais. O estabelecimento de cotas de candidatura, como observamos no Brasil, seria um exemplo de medida institucional nesse sentido, ao promover um equilíbrio maior de poder e mais cidadania para as mulheres, mediante maior inclusão nos processos político-decisórios.

Contudo, como já atestado, o problema é que, da forma como está posta, mesmo com todos os esforços no seu aprimoramento e efetivação desde a sua edição, a atual lei de cotas de gênero, além das candidaturas, não garantiu o aumento real do número também de mulheres eleitas. Ainda precisamos pensar em formas de assegurar que sejam eleitas e não que apenas disputem as eleições. Segundo Moisés e Sanchez<sup>51</sup> “a discriminação que exclui as mulheres da democracia representativa, independente de ser formal ou informal, rebaixa a qualidade da democracia e, no caso do Brasil, compromete a inclusão requerida pelo princípio de igualdade política”.

Uma posição frequente em discussões sobre como aumentar a participação política das mulheres é a de que, para garantir a efetividade de medidas como a lei de cotas, seria necessária uma mudança no sistema eleitoral brasileiro, no sentido de transformar o sistema de lista aberta em eleições proporcionais para um de lista fechada.

Em um sistema de lista aberta, como o nosso, o partido propõe múltiplas candidaturas individuais, não pré-ordenadas, de modo que o eleitor decide entre escolher um único candidato ou votar na legenda. As cadeiras são conquistadas pelo partido na proporção de votos alcançados pela agremiação como um todo, isto é, somados os votos na legenda e nos candidatos que registrou, sendo elei-

49 MIGUEL, 2000, p. 90.

50 SAWER, M. The representation of women on Australia: meaning and make believe. *Parliamentary Affairs*, Oxford, v. 55, n. 1, p. 5-18, 2002.

51 MOISÉS, José Álvaro; SANCHEZ, Beatriz Rodrigues. Representação política das mulheres e qualidade da democracia: o caso do Brasil. In: MOISÉS, José Álvaro (Org.). *O congresso nacional, os partidos políticos e o sistema de integridade*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2014. p. 98.

tos aqueles mais votados na lista, independente da forma como está ordenada. Devido a isso, afirma-se, é estimulada a competição individual entre candidatos de um mesmo partido. Segundo Nicolau<sup>52</sup>, os candidatos têm como principais adversários os seus colegas de partido, que estão na mesma lista e não candidatos das demais legendas.

Por isso, a crítica de alguns à lista aberta, em decorrência do aventado caráter individualista da representação dela resultante, e, também, por a considerarem um obstáculo à participação feminina, visto não compelir os partidos a intercalarem na sua nominata as candidaturas de mulheres às dos homens, como acontece, por exemplo, nos países que adotam o sistema de lista fechada.

De acordo com Cristiane de Souza<sup>53</sup>, a competição intrapartidária somada aos altos custos de campanha, sem financiamento público, dificultam as candidaturas de mulheres, que necessitam de condições efetivas para competir, inclusive com os candidatos homens de seu partido, os quais tendem a possuir mais redes partidárias de apoio. Segundo Santos, Barcelos e Gresta,

os partidos se dedicam a cumprir formalmente a exigência legal de apresentar o percentual mínimo de mulheres, mas não se ocupam em desenvolver o capital político dessas mulheres, ou em assegurar a existência de chances reais de elegibilidade [...] os próprios partidos políticos aparentam ser a principal instituição a atuar contra a participação feminina nas candidaturas políticas.<sup>54</sup>

Diferentemente do sistema de lista aberta, no de lista fechada é o partido que define previamente a ordenação dos candidatos na lista. O eleitor vota na legenda e são eleitos os primeiros que aparecem na lista, conforme o número de vagas que o partido alcançar. Os que defendem a lista fechada argumentam que, assim, o vínculo mais forte estaria entre o eleitor e o partido político (em suas propostas e programas), e não um candidato específico. Entre os países que adotaram cotas de gênero e conseguiram resultados positivos em termos de incremento da participação política de mulheres, boa parte adota o sistema de lista fechada e a alternância de gênero em lista intercalada e/ou mandato de posição.

Não são poucos os que defendem a existência de uma relação positiva entre tais elementos e a efetividade das cotas. De acordo com essa perspectiva, estando a ordem dos eleitos devidamente preestabelecida em lista fechada, é possível garantir a eleição de mulheres, mediante a inclusão de candidatas nas primeiras posições da lista (princípio da alternância). Esse é o ponto de vista de Souza<sup>55</sup> e também de Spohr, Maglia, Machado e Oliveira<sup>56</sup>, que, a partir de pesquisa em diversos países latino-americanos, concluem que “a presença de um sistema eleitoral

52 NICOLAU, Jairo. O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, v.49, n.4, p.689-720, 2006.

53 SOUZA, C. A. de. *A eficácia das cotas eleitorais na Argentina e no Brasil*. Direitos Fundamentais e Democracia IV. Florianópolis: CONPEDI, 2014. p. 367-384.

54 SANTOS, Poliana Pereira dos; BARCELOS, Júlia Rocha de; GRESTA, Roberta Maia. Debates sobre a Participação Feminina no Parlamento Brasileiro: subrepresentação, violência e assédio. *Resenha Eleitoral*, Florianópolis, v. 23, n. 1, p. 21-50, 2019. Disponível em: <[http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/Livro%20Resenha%2023%20n%201\\_24092019\\_final\\_site.pdf](http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/Livro%20Resenha%2023%20n%201_24092019_final_site.pdf)>. Acesso em: 24 out. 2019.

55 SOUZA, 2014.

56 SPOHR, Alexandre P.; MAGLIA, Cristiana; MACHADO, Gabriel e OLIVEIRA, Joana O. de. Participação Política de Mulheres na América Latina: o impacto de cotas e de lista fechada. *Revista Estudos Feministas* [online]. v.24, n.2, p. 424, 2016.

de lista fechada com lei de cotas tem grande efeito sobre a eleição de mulheres para câmaras baixas ou únicas”.

Ainda que compreendamos os argumentos dessas pesquisadoras, não concordamos que, no Brasil, ao menos da perspectiva do eleitor e de sua liberdade de escolha, a adoção do sistema de lista fechada seja necessariamente a melhor estratégia para a maior inclusão das mulheres na política.

Tendo em conta a histórica falta de democracia interna na maior parte das agremiações brasileiras, o sistema de lista fechada eventualmente concentraria ainda mais poder nas cúpulas partidárias, com a possibilidade de definirem a ordem dos candidatos nas respectivas nominatas e, conseqüentemente, de quem potencialmente seriam os eleitos. No sistema de lista fechada, possuem grande peso os mecanismos competitivos internos de seleção dos candidatos. E, por que não dizer, também de escolha dos próprios órgãos dirigentes que definem tais mecanismos. O problema, acreditamos, está na incapacidade de controle desses mesmos mecanismos de escolha de candidatos e, também, dos próprios dirigentes partidários, de garantir que sejam democráticos e abertos à ampla participação de todos os filiados, visto que os partidos têm sua autonomia assegurada inclusive constitucionalmente.

Conforme Nicolau<sup>57</sup>, a legislação partidária brasileira estabelece que cabe ao estatuto de cada partido definir os critérios para escolha dos candidatos. A única exigência é que haja uma convenção partidária para formalizar essa escolha. Ainda de acordo com o autor, as convenções oficiais têm caráter meramente homologatório, já que os candidatos são escolhidos antes que aconteçam<sup>58</sup>.

Entendemos que a vantagem do sistema de lista fechada, qual seja, a possibilidade de se exigir que as mulheres figurem nas primeiras posições das listas de candidatos, de modo a garantir a sua eleição, pode ser eventualmente ofuscada pelo excesso de autonomia dos partidos na definição dos órgãos dirigentes e mecanismos de seleção, em detrimento do poder de escolha do eleitor da candidatura de sua preferência, que seria minimizado nesse sistema. A implementação do sistema de lista fechada em um país de práticas políticas pouco transparentes, como o Brasil, lamentavelmente, poderia eventualmente fortalecer o clientelismo, ao permitir que os dirigentes partidários mais experientes e influentes, ao pré-ordenarem os nomes na lista de candidatos, tivessem, ao final, na prática, total controle sobre quem nos representaria. Em um sistema como esse, dificilmente haveria democracia interna para a seleção dos órgãos dirigentes partidários e a escolha de candidatos, fragilizando ainda mais o nosso já problemático sistema de eleição dos representantes.

Quando reivindicamos uma maior participação política feminina, o fazemos amparados na crença de que é fundamental promover a inclusão dos diversos grupos sociais e a conseqüente redistribuição do poder político, criando-se reais condições também de renovação e diversificação dos nossos representantes. Acreditamos, porém, que o sistema de lista fechada iria contra essa proposição, podendo eventualmente perpetuar a eleição das mesmas pessoas ou de repre-

57 NICOLAU, 2006.

58 Ibidem, p. 695.

sentantes dos mesmos interesses, das cúpulas partidárias ou seus líderes mais influentes e experientes.

Com isso em mente, corroboramos a posição firmada em artigo anterior<sup>59</sup> de defender o sistema de lista aberta. Argumentamos que a chave da transformação não está em alterar o tipo de lista<sup>60</sup>, mas em estabelecer cotas de representação, no lugar das cotas apenas para candidatura. Cremos que seja essa a maneira de estabelecer uma medida afirmativa realmente efetiva na inclusão de mulheres no caso brasileiro, já que, desse modo, seria possível garantir que realmente viessem a ocupar número maior de cadeiras nas casas legislativas, ao contrário do dispositivo atual, que assegura percentual de participação apenas no momento de candidatura. Em conformidade com a ONU Mulheres e a iniciativa global “Por um planeta 50-50 em 2030: um passo decisivo pela igualdade de gênero”, defendemos um empenho ainda maior de nossas autoridades e da sociedade na definição e implementação das medidas que concretamente possam garantir a efetiva paridade de gênero na representação política brasileira.

Respeitados os respectivos quocientes eleitoral e partidário, propomos que todas as vagas conquistadas por uma agremiação em eleições proporcionais sejam distribuídas alternadamente, em razão do gênero dos candidatos: uma mulher, um homem, ou vice-versa, a começar pelo gênero do mais bem votado.

Ainda que, eventualmente, em seu respectivo segmento, um ou outro candidato tenha sido mais bem votado que aquele ou aquela do outro gênero que, efetivamente, será considerado eleito, o mais importante é que estará resguardada toda a lógica do sistema representativo proporcional, especialmente o número de vagas conquistadas pelo partido. Isto é, estarão preservadas todas as vagas obtidas pelo partido – afinal, é sabido, independentemente de sua escolha pessoal de um determinado candidato ou candidata, o eleitor vota primeiro é na legenda – e, não menos importante, a própria soberania popular, com a reserva das vagas aos mesmos partidos que alcançaram a preferência do eleitorado. Dessa forma, a presença paritária de homens e mulheres nas Casas legislativas será efetivamente garantida, sem qualquer prejuízo ao número de vagas alcançadas pelos seus respectivos partidos.

No mesmo sentido, a proposição das juristas Caleffi e Salgado<sup>61</sup>, de manter a lista aberta e estabelecer a reserva de vagas para mulheres depois do cálculo do quociente partidário. Haveria duas listas de votação nominal: uma de homens e outra de mulheres, sendo eleitos alternadamente e em ordem decrescente os candidatos mais votados de cada gênero, até completar o percentual mínimo do gênero com menos eleitos. A ideia das renomadas professoras seria distinta apenas no percentual que estabelecem (entre 30% e 40%) de candidatas a serem eleitas, no total de cadeiras que cada partido conquistou. Como nosso foco é a paridade, defendemos o percentual de 50% para cada gênero.

59 QUINTELA, DIAS, 2016.

60 O que, além de tudo, exigiria uma reforma muito mais drástica no nosso sistema eleitoral.

61 CALEFFI, R.; SALGADO, E. D. Propostas para aumentar participação feminina na política brasileira. *Conjur*, [São Paulo], 2 mai. 2015. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2015-mai-02/propostas-aumentar-participacao-feminina-politica>>. Acesso em: 24 out. 2019.

Evidentemente, entendemos que uma proposta de ação afirmativa como essa não será aceita automaticamente, justamente por sua radicalidade. Prevedemos a crítica, por exemplo, de que nossa proposta não seria democrática, pois, um ou outro candidato oficialmente eleito, homem ou mulher, poderá ser considerado menos “merecedor” do cargo caso não coincida ter sido também o mais bem votado. Contudo, conforme já evidenciado, não democrática é a situação desigual em que vivemos atualmente: “quando um grupo é consistentemente sub-representado, algum outro grupo está obtendo mais do que o que lhe corresponde”<sup>62</sup>. Sustentamos, ainda, que, mesmo hoje, já existe e é da própria lógica do sistema representativo proporcional a situação em que determinado candidato eleito de fato não foi necessariamente o mais bem votado. Se essa situação configuraria ou não uma distorção, como muitos alegam, principalmente os defensores do voto personalizado, resulta, como ficou evidente, que não decorreria da adoção da paridade de gênero, razão pela qual é discussão sobre a qual não nos ateremos aqui. Até porque, absolutamente nenhuma distorção vimos em tal situação, pois, na essência, o que importa, sempre, em homenagem à soberania popular, é preservar o exato número de vagas que o partido alcançou, independentemente dos respectivos filiados (ou filiadas) que, oficialmente, serão considerados eleitos.

Afinal, enfatize-se, em um sistema proporcional, as vagas são distribuídas de acordo com a votação recebida pelo respectivo partido (somados os votos pessoais aos de legenda) e não com base em qualquer candidato, por mais que, individualmente, tenha sido muito bem votado. Ao escolher um candidato para cargos proporcionais, ou seja, ainda que personalizado o seu voto, o eleitor sabe ou deveria saber estar votando primeiro no partido ou legenda. É o número total de votos obtidos por um partido que define, de fato, quem é ou não eleito, e não a quantidade de votos que determinado candidato alcance individualmente.

Com efeito, de acordo com o Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP), apenas 27 dos 513 deputados eleitos em 2018 tiveram votação superior ao quociente eleitoral, tendo sido eleitos com seus próprios votos, um percentual menor que o de 2014, quando foram registrados 7,01% de deputados nessa condição – 36 parlamentares. Todo o restante deveu o seu sucesso eleitoral ao número de votos conquistados pelo seu partido, dentro das regras do sistema proporcional.

Não propomos a mudança dessa fórmula; apenas usar as regras já estabelecidas do nosso sistema eleitoral proporcional a favor de uma distribuição de poder político mais paritária entre homens e mulheres, mais justa, portanto. Nesse sentido, independentemente do gênero, a eleição dos candidatos continuaria dependendo, primariamente, dos partidos que fossem vitoriosos, superando o quociente eleitoral, no número exato de vagas conquistado segundo o quociente partidário, e, em seguida, de quem obteve mais votos, em cada gênero. Em relação ao modelo atual, a única diferença é que serão eleitos os homens e as mulheres mais bem votados em cada segmento, alternada e sequencialmente, em ordem decrescente, a começar pela candidata ou candidato mais bem votada, até o preenchimento de todas as vagas obtidas pelo partido.

Em relação ao que pontuamos sobre o debate entre lista aberta ou fechada, as candidatas eleitas nesse cenário estariam de acordo com a vontade dos elei-

62 PHILLIPS, 2011, apud MATOS, 2015.



tores e não apenas com o interesse do partido ou, mesmo, de eventuais cúpulas partidárias. Exatamente como é hoje, a ordem dos eleitos continuará dependendo da quantidade de votos recebidos, independentemente do gênero, e não de uma definição prévia, em lista fechada, pré-ordenada, pelos próprios partidos. É bem verdade que os candidatos eleitos, homem ou mulher, a depender do caso, poderiam não ser aqueles com os maiores números de votos absolutos, mas, e é isto que importa, seriam os escolhidos pelos eleitores e não segundo a lista fechada ou pré-ordenada pelo partido.

Acerca de eventual questionamento da representatividade de qualquer candidato, homem ou mulher, eleito a partir das cotas de representação ou da paridade de gênero, é o *website* da própria Câmara dos Deputados que apropriadamente esclarece que “todos os deputados são eleitos com os seus próprios votos, dentro das regras do sistema proporcional. Portanto, todos os deputados têm a mesma legitimidade nos seus mandatos”<sup>63</sup>.

Importante observar que, em direção similar ao que aqui propomos, tramitam na Câmara dos Deputados algumas Propostas de Emenda à Constituição (PECs) a favor da criação de cotas de representação. Até agora, a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania opinou pela admissibilidade da PEC n° 134/2015 (à qual foram apensadas duas propostas anteriores, as PEC's n°s 205/2007 e 371/2013). De acordo com a referida Emenda Constitucional, “será assegurado a cada gênero, masculino e feminino, percentual mínimo de representação nas cadeiras da Câmara dos Deputados, das Assembleias Legislativas, da Câmara Legislativa do Distrito Federal e das Câmaras Municipais”, nas três legislaturas subsequentes à sua promulgação. O percentual mínimo determinado para a primeira legislatura seria de 10% (dez por cento), a seguir de 12% (doze por cento) e, na última legislatura, de 16% (dezesesseis por cento).

Em relação à distribuição das vagas, a Emenda determina que ela se dê de modo que, caso o percentual mínimo estabelecido não seja atingido por determinado gênero, as vagas reservadas sejam preenchidas pelos candidatos desse gênero que tenham alcançado a maior votação nominal individual, dentre os partidos que atingiram o quociente eleitoral. Nesse caso, para cada vaga remanescente, e dentro de cada partido, ocorrerá a substituição do último candidato do gênero que superou o percentual mínimo previsto no caput pelo candidato mais votado do gênero oposto. Para determinação do suplente, serão considerados os candidatos não eleitos do mesmo gênero dentro da mesma legenda, obedecida a ordem decrescente de votação nominal.

O texto aprovado prevê a vigência dos referidos percentuais apenas durante três legislaturas. No texto da proposição, os senadores argumentam crer que, uma vez garantida a representação, as barreiras socioculturais enfrentadas pelas mulheres serão mitigadas, de modo que, a partir da quarta legislatura subsequente à promulgação da Emenda Constitucional, a ação afirmativa deixaria de ser necessária.

Concordamos com a Emenda na questão da necessidade das cotas de representação e na forma como se operacionalizará a reserva de vagas para as

63 BRASIL. Câmara dos Deputados. Eleição para a Câmara dos Deputados segue o modelo proporcional previsto na Constituição. Brasília, DF, 7 out. 2014. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/475535-APE-NAS-36-DEPUTADOS-SE-ELEGERAM-COM-SEUS-PROPRIOS-VOTOS.html>>. Acesso em: 23 out. 2019.

mulheres. A julgar pela sua aprovação tanto no Senado Federal (onde foi primeiramente apresentada), quanto na Câmara dos Deputados, podemos inferir que os parlamentares não consideram a referida ação afirmativa como inconstitucional ou desafiadora da soberania popular, consubstanciada no direito de escolha dos eleitores. Contudo, os tímidos percentuais estabelecidos pela referida PEC n° 134/2015 não nos parecem suficientes para efetivamente transformar o cenário de desigualdade entre os gêneros que vemos hoje nas esferas legislativas (afinal, ao fim de sua vigência, em doze anos, estaria ainda eventualmente limitado a apenas 16% o percentual de mulheres eleitas).

Já em relação aos cargos majoritários, tramita no Senado Federal, o Projeto de Lei n° 2235/2019, de autoria do Senador Luiz do Carmo (MDB/GO), que visa alterar o Código Eleitoral (Lei n° 4.737/1961) para, além de garantir ao menos trinta por cento das cadeiras de Deputado Federal, Deputado Estadual, Deputado Distrital e Vereador para um dos sexos, também reservar, com o que concordamos, quando da renovação de dois terços do Senado Federal, uma vaga para candidaturas masculinas e outra vaga para candidaturas femininas.

Com base na própria experiência brasileira, bem assim de outros países, vemos que as cotas de candidatura tendem a funcionar como um teto máximo para os partidos, que, lamentavelmente, ainda as encaram como obrigação e não estímulo à transformação da realidade social e política. De modo que é crucial seja estabelecido percentual mínimo muito superior aos 16% contemplado na referida PEC se desejamos realmente uma mudança real e significativa da assimetria política entre os gêneros que vivenciamos hoje. Por esse motivo, argumentamos serem necessárias medidas mais condizentes com a nossa lamentável realidade, que, efetivamente, garantam a paridade de gênero, de modo que, ainda que progressivamente, ao final de algumas legislaturas se tenha alcançado, de fato, o percentual de 50% de mulheres no parlamento brasileiro.

Nesse sentido, como já mencionado, nossa proposta avança um pouco a partir da proposta de Caleffi e Salgado<sup>64</sup>, pleiteando o estabelecimento da reserva de 50% (cinquenta por cento) das vagas para as mulheres, ou seja, a efetiva paridade de gênero nos parlamentos em âmbito federal, estadual, distrital e municipal. Assim como previsto pela PEC n° 134/2015, admitimos um aumento gradual, mas começando pelo menos com 30% (trinta por cento) de assentos efetivos, como já ocorre no caso das cotas de candidatura, e não no percentual de 10% (dez por cento), que, de tão ínfimo, além de não alterar o cenário atual de sub-representação, na prática, consegue ser inclusive inferior ao que as mulheres já alcançaram hoje.

A outra questão que se coloca é a da transitoriedade da ação afirmativa contemplada na referida PEC n° 134/2015, que prevê sua vigência apenas para as três legislaturas subsequentes a sua promulgação. Acreditamos que, no futuro, depois que se tornar realidade o equilíbrio na presença de homens e mulheres nas esferas decisórias, o dispositivo legal revele-se mesmo desnecessário. A consciência social poderá ter sido transformada no sentido de considerar que também a política é lugar para as mulheres, de modo que os indivíduos votarão em candidatas com naturalidade e os partidos investirão nessas candidaturas. Do mesmo modo, também as mulheres verão a carreira política como uma possibilida-

64 CALEFFI, SALGADO, 2015.

de e, asseguradas as demais condições socioeconômicas para tanto necessárias, conseguirão se dedicar propriamente à atividade. Não determinamos de antemão, contudo, em quantas legislaturas essa mudança social e política irá se realizar. A princípio, a ação afirmativa duraria até que a paridade de gênero na política fosse efetivamente alcançada.

Além da reserva de assentos, defendemos que sejam adotadas ainda outras medidas legais que exijam dos partidos um maior investimento nas campanhas e candidaturas femininas, o que depende da distribuição dos fundos partidário e eleitoral, do tempo de propaganda eleitoral e também dos cargos decisórios no âmbito dos próprios partidos (além de transformações sociais, que discutiremos nas considerações finais). Já mencionamos a determinação do TSE de que, a partir do pleito de 2018, 30% do fundo eleitoral fosse destinado às candidaturas femininas, assim como 30% do tempo da propaganda eleitoral. Não sabemos de antemão, entretanto, se os partidos que não seguiram essas recomendações serão punidos e como, o que, ao fim e ao cabo, é o que atribui a uma medida o caráter de obrigatoriedade e, logo, a sua efetividade.

Ademais, segundo informa o livreto “Mais mulheres na política”<sup>65</sup> (elaborado e publicado pela Procuradoria da Mulher do Senado Federal), no tocante à Lei nº 13.165, de 2015, a Justiça Eleitoral não possuiria meios para averiguar, por exemplo, se os partidos de fato cumprem a determinação de destinar um percentual mínimo do fundo partidário para a criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres. As informações sobre as despesas são obtidas exclusivamente dos demonstrativos publicados na página eletrônica do TSE, apresentados ao Tribunal pelos próprios partidos. De acordo com o documento, observa-se que alguns partidos não vêm cumprindo o estabelecido ou, se cumprem, não fazem o devido registro. A conclusão dos autores do livreto é que o não cumprimento da lei ocorre em grande parte pela falta de sanções legais mais rígidas.

Reiteramos a posição de Matos<sup>66</sup> de que o Estado brasileiro, em razão de suas omissões, no que tange ao cumprimento por parte dos partidos das determinações em relação à inclusão política das mulheres, “sistematicamente vem contribuindo para a reprodução das assimetrias e injustiças entre os gêneros”. Infelizmente, sem fiscalização e punição, não parece que observaremos mudanças.

Por tudo isso, nossa proposta é, primeiro, criar mecanismos de controle mais efetivos, de modo a garantir que o determinado legalmente seja de fato cumprido pelos partidos. Sem isso, a determinação legal torna-se inócua e a realidade não se altera. Acreditamos que uma forma de aumentar a representatividade das mulheres eleitas a partir da reserva de vagas seja exatamente o investimento nas campanhas femininas, de modo que a população, sabendo que metade dos eleitos será de mulheres, tenha meios para se informar e escolher aquelas que mais se alinham a seus ideais e interesses. Para tanto, é necessário que os partidos cumpram, pelo menos, os percentuais mínimos recomendados (30%). Mesmo com as cotas de representação, entendemos necessária a manutenção da reserva das vagas

65 BRASIL. Senado Federal. Procuradoria Especial da Mulher. Mais Mulheres na Política. 2. ed. Brasília, DF: Senado Federal, 2019. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/institucional/procuradoria/proc-publicacoes/2a-edicao-do-livreto-mais-mulheres-na-politica>>. Acesso em: 23 out. 2019.

66 MATOS, 2015.

de candidatura, bem assim das demais ações afirmativas associadas, como, por exemplo, a distribuição proporcional dos recursos financeiros dos Fundos Partidário e Eleitoral e do tempo de rádio e televisão nas campanhas eleitorais, justamente para que não ocorra nenhum *backlash*, isto é, eventual retrocesso em qualquer das medidas de incremento da participação política feminina, de modo que os partidos continuem obrigados a contemplar pelo menos a cota mínima de gênero em suas respectivas nominatas.

Por outro lado, como já mencionamos, a presença, por si só, é fundamental, entretanto, ela não é suficiente. Precisamos de outros mecanismos que estimulem o empoderamento político das mulheres, que, acreditamos, envolvam também a relação das representantes com os seus partidos. Determinar a paridade de gênero como princípio legal não é suficiente para garantir a participação política das mulheres, sem a efetiva cooperação e compromisso dos partidos políticos.

Em países como Bolívia, Costa Rica e Equador, a paridade de gêneros foi imposta legalmente também no tocante à organização interna dos partidos. Nesses países, os partidos devem nomear mulheres para os cargos de decisão internos político-partidários e também para postos de comando e direção de órgãos estatais, vice ministérios, entre outros, de modo a democratização interna possa ser desenvolvida e assegurada no âmbito dos próprios partidos.

Diferentemente desses países, a nossa Constituição da República assegura aos partidos políticos:

autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios e sobre sua organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações nas eleições majoritárias.<sup>67</sup>

Sendo assim, nossos partidos estão protegidos da interferência estatal. O que não significa, entretanto, que o Estado não possua meios de direcionar essas decisões. Afinal, os recursos tanto do Fundo Partidário como Eleitoral brasileiros são provenientes do orçamento da União e de multas (as pagas pelos eleitores em situação irregular e as originárias da condenação judicial eleitoral de políticos e candidatas), de modo que as decisões sobre a sua distribuição estão sob a alçada do Estado e não interferem na autonomia dos partidos políticos. A norma atual, a Lei nº 9.096/95 (a Lei dos Partidos Políticos), em seu artigo 41-A, com a redação dada pela Lei nº 12.875, de 2013, estabelece que os recursos do Fundo serão divididos de acordo com os seguintes critérios: 5% destacados para entrega, em partes iguais, a todos os partidos que atendam aos requisitos constitucionais de acesso aos recursos do Fundo Partidário (com a redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015) e 95% do restante divididos considerando-se a distribuídos aos partidos na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados. Exige-se dos partidos prestação de contas especificando o modo como os recursos do Fundo são utilizados. Fora isso, o diretório nacional do partido tem total autonomia para gerir e definir a forma de utilização dos recursos, não existindo na legislação eleitoral dispositivo que determine como se dará a distribuição do

67 BRASIL, 1988, art. 17, parágrafo 1º, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 97, de 2017.

dinheiro. Além do direito a esses recursos, a Constituição assegura aos partidos o acesso gratuito ao rádio e à televisão<sup>68</sup>.

Salta aos olhos a baixa representatividade de mulheres também nos órgãos de direção partidário quando se constata que, do total de 1.161 (um mil, cento e sessenta e um) cargos de executiva dos diretórios nacionais, apenas 179 (cento e setenta e nove) são ocupados por mulheres, ou seja, aproximadamente 15% (quinze por cento) dos cargos existentes.<sup>69</sup>

Se levarmos em conta apenas os cargos efetivamente nominados como Presidente, Vice-Presidente, Secretário Geral, Tesoureiro, a representação nas Secretarias previstas em cada estatuto partidário, teríamos um total de 93 (noventa e três) mulheres nos órgãos de direção partidária, o que corresponde a, aproximadamente, 8% (oito por cento) dos cargos.

Se considerarmos, ainda, os dados disponibilizados pelo TSE dos responsáveis administrativos dos órgãos partidários, tem-se um total de 113 (cento e treze) cargos e apenas 14 (quatorze) mulheres, o que equivale aproximadamente a 12% (doze por cento).

No particular, tramita no TSE a Consulta n° 0603816-39.2017.6.00.0000, formulada pela senadora Lídice da Mata, em 2017, questionando se o percentual mínimo de 30% (trinta por cento) previsto no art. 10, § 3º da Lei n. 9.504/97 não deveria ser também observado na “composição das comissões executivas dos diretórios nacionais, estaduais e municipais dos partidos políticos, de suas comissões provisórias e demais órgãos equivalentes”. Até o envio deste artigo para publicação (outubro de 2019), a consulta ainda não havia sido respondida.

Tendo em mente a forma como é regida a questão dos partidos políticos em nossa legislação, concebemos um modo de promover a democratização interna dos mesmos sem interferir na sua autonomia: reforçando o sistema de incentivos e punições. Ao estilo do que os estadunidenses costumam se referir como a política do “*carrot and stick*”, essa abordagem consiste, sucintamente, em uma estratégia política de imposição indireta de interesses, quando uma parte não dispõe de poder mandatário sobre a outra, mas tem como premiá-la ou puni-la em alguma medida. A parte interessada, então, utiliza dos recursos disponíveis para direcionar decisões de acordo com sua vontade. Isso é feito por meio da concessão de incentivos, quando seus interesses estão sendo observados, e de sanções, quando o contrário ocorre.

No caso do qual tratamos aqui (como promover uma participação mais igualitária entre mulheres e homens também nas estruturas partidárias brasileiras), o Estado poderia assumir a estratégia de incentivos e punições para a distribuição dos Fundos Partidário e Eleitoral, assim como do tempo de rádio e televisão entre as agremiações.

O que sugerimos é que, ainda que, por mero amor ao debate, se cogitasse não ser admissível obrigar os partidos a efetivamente adotarem o princípio da paridade de gênero em sua organização interna, o Estado então poderia, como alternativa, conceder incentivos (mais recursos dos Fundos Partidário e Eleitoral e tempo de rádio e televisão) àqueles partidos que contassem com mais mulheres em cargos internos decisórios, que investissem nas campanhas de candidatas, em

68 BRASIL, 1988, art. 17, parágrafo 3º, com a redação dada pela Emenda Constitucional n° 97, de 2017.

69 Idem. Tribunal Superior Eleitoral. Partidos políticos. Módulo consulta SGIP3. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/informacoes-partidarias/modulo-consulta-sgip3>>. Acesso em: 23 out. 2019.

cursos de capacitação e em campanhas que estimulem o engajamento de mulheres na política. Ou seja, seriam premiados os partidos que efetivamente incentivassem uma maior (e mais substantiva) presença das mulheres na política. Em contrapartida, os partidos que não seguissem a orientação de investir na participação feminina e na igualdade de gênero na política não receberiam tais recursos adicionais.

Dessa forma, acreditamos que haveria uma mudança efetiva no comportamento dos partidos brasileiros em relação à inclusão das mulheres na política, sem que com isso se pudesse alegar indevida e inconstitucional ingerência do Estado na autonomia partidária. Consideramos fundamental que os candidatos possam competir em igualdade de condições para que um sistema eleitoral (e a política) seja realmente democrático. O que significa contarem com a distribuição isonômica de recursos durante a campanha eleitoral (ainda que não propriamente igual, considerada a estratégia política de cada agremiação para superar a cláusula de desempenho e/ou vencer as eleições), assim como acesso ao tempo de rádio e televisão, à capacitação e, sobretudo, o apoio do partido político.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS: DEMOCRATIZAÇÃO DA VIDA PRIVADA E A DISPONIBILIDADE DAS MULHERES PARA A VIDA POLÍTICA**

Discutimos até aqui as medidas legais que poderiam ser tomadas a fim de promover uma maior participação política feminina e a efetiva inclusão das mulheres nas arenas decisórias (não apenas presencialmente, mas também medidas que estimulem o engajamento das mulheres na política). Destinamos esta última seção a tratar de obstáculos “adicionais” a presença das mulheres na política, aqueles que não estão diretamente associados ao processo eleitoral, mas que afetam a possibilidade de eleição de mulheres e sua posição nas estruturas de poder, de um modo geral. São, portanto, aspectos relacionados a forma como estão estruturadas as relações sociais e entre os gêneros e que também dizem respeito a (des) igualdade entre homens e mulheres. Concordamos com a afirmação de Matos<sup>70</sup>, que “o patriarcado é “a” variável explicativa par excellence da exclusão política das mulheres” e propomos analisar as diferentes formas como ele se manifesta e coloca as mulheres em posição de desvantagem em relação aos homens.

Não podemos falar de participação política feminina sem falar de divisão sexual do trabalho, entendida como a “designação prioritária dos homens à esfera produtiva e das mulheres à esfera reprodutiva e, simultaneamente, da apropriação pelos homens das funções com maior valor social adicionado (políticas, religiosas, militares etc)”<sup>71</sup>. A partir dessa divisão, construída socialmente, as mulheres são responsabilizadas prioritariamente pelas tarefas domésticas e de cuidado, ou seja, pelas atividades desenvolvidas no âmbito privado-familiar. Aos homens, por sua vez, é designado o mundo público, das funções mais prestigiadas socialmente, entre elas, a política. Conforme Matos<sup>72</sup>, “o espaço público-político (incluindo o parlamentar) foi desenhado pelos homens e para os homens”.

70 MATOS, 2015, p. 26.

71 HIRATA, KERGOAT, 2007, p. 132.

72 MATOS, 2015, p. 25.

Entre as consequências da divisão sexual do trabalho e a decorrente sobrecarga dos afazeres domésticos sobre as mulheres, a dificuldade de participação política é uma delas. Segundo Biroli<sup>73</sup>, isso se dá por, pelo menos, quatro fatores: os julgamentos e pressões sociais à que as mulheres são submetidas, o acesso ao tempo, à renda e às redes de contato. O primeiro deles, os julgamentos e pressões sociais, manifestam-se quando uma mulher atua politicamente, a despeito da divisão sexual do trabalho, o que contrasta com as expectativas sociais de que devesse se dedicar aos cuidados dos filhos e às tarefas da vida doméstica e não à rotina exigente do trabalho político. Biroli afirma que isso implica maiores dificuldades para o desenvolvimento e manutenção de relacionamentos, os quais são necessários para o sucesso na vida política. Uma pessoa isolada dificilmente consegue se candidatar.

Os dois fatores seguintes estão relacionados: na sociedade atual, a desigual divisão do trabalho doméstico faz com que as mulheres tenham menor acesso a tempo e renda. Menor acesso a tempo porque, como argumenta Biroli<sup>74</sup> “a divisão sexual do trabalho consome tempo desigualmente de mulheres e homens”. Observando os dados da PNAD de 2014, divulgados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), temos a confirmação dessa declaração: 90% das mulheres entrevistadas afirmaram realizar algum tipo de trabalho doméstico não remunerado, contra 51% dos homens entrevistados. Além disso, elas apresentaram jornadas muito mais extensas que a deles, dedicando 25,3 horas semanais para tais tarefas, enquanto eles dedicaram 10,9 horas. Ou seja, a vida política significaria uma segunda jornada de trabalho, quando não terceira (no caso de uma mulher empregada). Isso porque, afirma Biroli, é esperado das mulheres que, mesmo que sejam ativas politicamente (o que envolve contato constante com sindicatos, militância e partidos políticos), a dedicação à vida doméstica familiar não se altere. O mesmo empenho, atesta a autora, não é exigido dos homens dentro do sistema político, os quais podem se dedicar apenas à vida política.

A responsabilização desigual pelas tarefas domésticas, assim como as mencionadas restrições no acesso a tempo, impactam, ainda, sobre a atuação das mulheres no mercado de trabalho e, conseqüentemente, sobre o seu acesso a renda (principalmente as mães de filhos pequenos, cujas exigências são ainda maiores). Ambos (acesso à renda e tempo), por sua vez, resultam em uma menor disponibilidade das mulheres à dedicação que é necessária tanto para uma campanha política, quanto para o exercício ativo de um mandato. O último fator mencionado por Biroli também está associado aos anteriores: é o acesso a redes de contato, “as quais amplificariam as possibilidades de construção de uma carreira política e mesmo de acesso a movimentos e espaços de organização coletiva”<sup>75</sup>.

A autora conclui afirmando que a “dimensão ideológica e a dimensão material/ de recursos se complementam”<sup>76</sup>, construindo obstáculos para a participação política feminina. Tanto o senso comum que naturaliza a responsabilidade das mulheres pelo âmbito privado/familiar, quanto o acesso ainda desigual das mulheres à renda as afastam do mundo público e das esferas decisórias.

73 BIROLI, Flávia. Divisão sexual do trabalho e democracia. *Dados* [online], Rio de Janeiro, v. 59, n. 3, p. 719-754, 2016.

74 *Ibidem*, p. 743.

75 BIROLI, 2016, p. 743.

76 *Ibidem*.

Com base nessa discussão, argumentamos que, para além de dispositivos legais, é urgente uma transformação social, o que implicaria a despatriarcalização das relações de gênero e, conseqüentemente, a redivisão do trabalho doméstico. Isso exige uma transformação de mentalidade social e mudanças na vida privada de cada família, mas também que o Estado forneça aparelhos de cuidado público (como creches, escolas integrais e, centros de atendimento a idosos), de modo a retirar o sobrepeso de responsabilidades que atualmente decai sobre as mulheres. Apenas redistribuindo as funções da vida doméstica, as mulheres terão disponibilidade para se dedicar a outras atividades, como a política.

No mesmo sentido, é necessário que dissociemos as mulheres da esfera privada e combatamos a ideia de que os homens sejam mais adequados ao mundo público, de forma que tanto as mulheres se sintam capacitadas a participar da vida política, como os homens preparados para a participação feminina de forma efetivamente paritária em um campo tão predominantemente masculino como o político.

Não basta garantirmos que as mulheres estejam presentes nas esferas decisórias, é necessário uma transformação mais ampla que as garanta lugar de fala e poder de barganha nessas mesmas esferas. Nessa direção, as cotas de representação aqui defendidas representam apenas o primeiro passo em um esforço mais amplo de promover a igualdade de gênero.

A pesquisa Ibope/ONU Mulheres revela que 81% de brasileiras e brasileiros entendem que a presença de mulheres na política e em outros espaços de poder e decisão aprimora a política em si e os demais espaços; 70% das pessoas entrevistadas concordam que só existe democracia de fato com a presença de mulheres nos espaços de poder e decisão; 77% avaliam que deveria ser obrigatório que os parlamentos em todos os níveis tivessem composição paritária, ou seja, correspondência equitativa entre homens e mulheres.<sup>77</sup>

No mesmo sentido, ainda em 2014, a Procuradoria da Mulher, no Senado Federal, divulgou uma pesquisa pelo DataSenado, questionando o eleitor sobre intenção de voto e gênero, e os resultados advertem que a baixa representatividade feminina na política não está relacionada, necessariamente, ao preconceito de gênero por parte do eleitorado: 83% responderam que na hora de escolher alguém para votar, o sexo do candidato não faz diferença; 79% já votaram em candidatas mulheres; 62% das mulheres entrevistadas responderam que se candidatariam se acreditassem ter chances de serem eleitas; 41% das mulheres e 36% dos homens responderam que o principal motivo que leva uma mulher a não se candidatar para um cargo político é a falta de apoio dos Partidos.<sup>78</sup>

Concluimos este artigo reafirmando que a presença de mais mulheres nas esferas de poder significa uma maior democratização e a aproximação do Brasil de relações sociais mais justas. Somado a isso, entendemos que uma maior participação política feminina resultará em uma diversificação da nossa política, que contará com a representação de diferentes interesses e pontos de vista. A

77 ORGANIZAÇÃO das Nações Unidas. 81% de brasileiros e brasileiras querem políticas federais de promoção à igualdade, revela pesquisa Ibope/ONU Mulheres. ONU Mulheres, 14. set. 2018. Disponível em: <<http://www.onumulheres.org.br/noticias/81-de-brasileiros-e-brasileiras-querem-politicas-federais-de-promocao-a-igualdade-revela-pesquisa-ibope-onu-mulheres/>>. Acesso em 24 out. 2019.

78 Procuradoria Especial da Mulher/ DataSenado. 2014. Pesquisa DataSenado. Mulheres na Política. Base: amostra (1091). Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/institucional/datasenado/arquivos/pesquisa-aponta-que-para-83-da-populacao-o-sexo-do-candidato-nao-faz-diferenca-na-hora-de-escolher-candidatos>>. Acesso em: 24 out. 2019.



inclusão da diferença é uma questão de desafiar as exclusões existentes, abrindo oportunidades para diferentes questões ou preocupações serem desenvolvidas e debatidas<sup>79</sup>.

Sabemos que essa abordagem é inovadora e nossa proposta tende a ser considerada radical. Mas, ainda que a efetiva inclusão política das mulheres reclame mesmo urgência, nosso primeiro propósito com este artigo, na verdade, não é outro senão o de, ao menos, fomentar a reflexão e a adoção de medidas para que, em definitivo, se possa superar, o quanto antes e da maneira mais efetiva possível, o histórico *déficit* de representatividade das mulheres em sua participação política. Assim, até por amor ao debate, concebemos, claro, nossa proposta talvez não seja a melhor, nem a mais adequada, tampouco oportuna. Não obstante, estaremos também contemplados em nossas expectativas ao escrever este artigo se, da contestação e crítica ao que aqui propomos, surgirem outras ideias e iniciativas que nos permitam avançar mais célere e concretamente nesse importante tema da igualdade entre os gêneros para a consolidação e qualidade de nossa democracia e a realização de justiça em nosso País.

## REFERÊNCIAS

ALDANA, M. C. Paridad y alternancia en Bolivia. Avances y desafíos de la participación de las mujeres en la política In: LLANOS, B. (Ed.). *La apuesta por la paridad: democratizando el sistema político en América Latina. Los casos de Ecuador, Bolivia y Costa Rica*. Peru: [s.n], 2013. p. 121-175.

ARCHENTI, N.; TULA, M. I (Org.). De las cuotas a la paridade em América Latina: los casos de Bolivia, Ecuador y Costa Rica. In: \_\_\_\_\_. *La Representación imperfecta: Logros y Desafios de las mujeres políticas*. Argentina: Eudeba, 2012. p.13-36.

ARGENTINA. *Ley 27412. Paridad de Género en Ámbitos de Representación Política. Código Electoral Nacional. Modificación*. Ministerio de Justiça y Derechos Humanos, 5.12.2017.

\_\_\_\_\_. *¿Las mujeres al poder? Cuotas y paridad de género en América Latina*. España: Instituto de Iberoamérica. 2013.

BIROLI, Flávia. Divisão sexual do trabalho e democracia. *Dados* [online], Rio de Janeiro, v. 59, n. 3, p. 719-754, 2016.

\_\_\_\_\_.; MELLO, Janine. Gênero e representação política: hipóteses sobre a atuação de deputadas e deputados federais na 52a Legislatura (2003-2006). *Revista Ártemis*, João Pessoa, v. 11, p. 1-20, dez. 2010.

BORGES, Daniela L. de A.; NEPOMUCENO, Luciana D.; NEVES FILHO, Carlos da C. P. Após TSE aplicar sanções, nova lei anistia partidos que não incentivaram participação feminina. *Migalhas*, Ribeirão Preto, Seção Migalhas Quentes, 21

79 PHILLIPS, 1995

mai. 2019. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/Quentes/17,MI302678,-21048-Apos+TSE+aplicar+sancoes+nova+lei+anistia+partidos+que+nao>> Acesso em: 24 out. 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 24 out. 2019.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Eleição para a Câmara dos Deputados segue o modelo proporcional previsto na Constituição. Brasília, DF, 7 out. 2014. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/475535-APE-NAS-36-DEPUTADOS-SE-ELEGERAM-COM-SEUS-PROPRIOS-VOTOS.html>>. Acesso em: 23 out. 2019.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 9.100, de 29 de setembro de 1995*. Estabelece normas para a realização das eleições municipais de 3 de outubro de 1996, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1995]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9100.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9100.htm)>. Acesso em: 24 out. 2019.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997*. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Presidência da República, [1997]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm)> Acesso em: 24 out. 2019.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 12.034, de 30 de setembro de 2009*. Altera as Leis no 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, [2009]. 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: 24 out. 2019.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 12.891, de 11 de dezembro de 2013*. Altera as Leis nºs 4.737, de 15 de julho de 1965, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 9.504, de 30 de setembro de 1997, para diminuir o custo das campanhas eleitorais, e revoga dispositivos das Leis nºs 4.737, de 15 de julho de 1965, e 9.504, de 30 de setembro de 1997. Brasília, DF: Presidência da República, [2013]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12891.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12891.htm)>. Acesso em: 24 out. 2019.

\_\_\_\_\_. *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 os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. Brasília, DF: Presidência da República, [2015]. 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: 24 out. 2019.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 13.831, de 17 de maio 2019*. Altera a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), a fim de assegurar autonomia aos partidos políticos para definir o prazo de duração dos mandatos dos membros dos seus órgãos partidários permanentes ou provisórios; e dá outras providências. Brasília,

DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13831.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13831.htm)>. Acesso em: 24 out. 2019.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. Procuradoria Especial da Mulher. Mais Mulheres na Política. 2. ed. Brasília, DF: Senado Federal, 2019. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/institucional/procuradoria/proc-publicacoes/2a-edicao-do-livreto-mais-mulheres-na-politica>>. Acesso em: 23 out. 2019.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. ADI 5617/DF. Relator: Min. Edson Fachin, julgado em 27 de setembro de 2018. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 03 out. 2018.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. *Consulta nº 0600252-18.2018.6.00.0000/DF*. Acórdão. Consulta. Senadoras e deputadas federais. Incentivo à participação feminina na política. Distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e do tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na TV. Proporcionalidade. Art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/1997. Mínimo legal de 30% de candidaturas por gênero. Aplicabilidade. Fundamentos. ADI 5617. STF. Eficácia transcendente. Papel institucional da Justiça Eleitoral. Protagonismo. Práticas afirmativas. Fortalecimento. Democracia interna dos partidos. Quesitos respondidos afirmativamente. Consulente: Vanessa Grazziotin e outras. Relatora: Min. Rosa Weber. *Diário de justiça eletrônico*, tomo 163, 15 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. *Estatísticas Eleitorais*. 2018. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>>. Acesso em: 23 out. 2019.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. *Número de mulheres eleitas em 2018 cresce 52,6% em relação a 2014*. Brasília, DF, 08 mar. 2019. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Marco/numero-de-mulheres-eleitas-em-2018-cresce-52-6-em-relacao-a-2014>>. Acesso em: 24 out. 2019.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. Assessoria de Gestão Estratégica. Dados de 31 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. *Recurso Especial Eleitoral nº 24342/PI*. Acórdão. Recurso especial. Ação de Investigação Judicial Eleitoral. Fraude. Percentuais de gênero. Captação ilícita de sufrágio. Recorrente: Coligação Vitória que o Povo Quer. Recorridos: Coligação por um Novo Tempo e outros. Relator: Min. Henrique Neves da Silva. Inteiro teor. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 11 out. 2016. p. 65-66.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. *Recurso Especial Eleitoral nº 63184/SC*. Acórdão. Eleições 2012. Recurso Especial Eleitoral interposto por Daniel Netto Cândido e Élio Peixer. Prefeito e vice-prefeito. Ação de Investigação Judicial Eleitoral. Omissão do *decisum* regional. Inexistência de violação ao Art. 275 do Código Eleitoral. Reenquadramento jurídico dos fatos. Verificação de fraude na substituição de candidato em pleito majoritário. Ausência da observância do dever de ampla publicidade. Substituição ocorrida às vésperas da eleição. Conduta que ultraja o princípio da vedação ao efeito surpresa do eleitor e da liberdade de escolha dos

votos. Possibilidade de apuração de fraudes durante o processo eleitoral em Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE). Fraude como espécie do gênero abuso de poder. Necessidade de se reprimir, o quanto antes, práticas que possam amesquinhar os princípios reitores da competição eleitoral. Transmissibilidade de eventuais ilícitos praticados por integrantes da chapa originária à novel composição. Medida que se impõe como forma de coibir a prática de abusos eleitorais e a captação ilícita de sufrágio, capazes de vulnerar a higidez e a normalidade do prélio eleitoral. Recurso Especial desprovido. Recorrentes: Daniel Netto Cândido e outro. Recorridos: Coligação Ainda Melhor e outros. Relator: Min. Luiz Fux. Inteiro teor. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 5 out. 2016. t. 192, p. 68-70.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. *Recurso Especial Eleitoral nº 19392/PI*. Acórdão. Recursos Especiais. Eleições 2016. Vereadores. Prefeito. Vice-prefeito. Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE). Art. 22 da LC 64/90. Fraude. Cota de gênero. Art. 10, § 3º, da Lei 9.504/97. Recorrente: Leonardo Pereira Nogueira e outros. Recorrida: Coligação Nossa União É com o Povo e outros. Relator: Min. Jorge Mussi. Inteiro teor. *Diário da Justiça Eletrônico*, 04 out. 2019. t. 193, p. 105/107.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. Partidos políticos. Módulo consulta SGP3. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/informacoes-partidarias/modulo-consulta-sgp3>>. Acesso em: 23 out. 2019.

CALEFFI, R.; SALGADO, E. D. Propostas para aumentar participação feminina na política brasileira. *Conjur*, [São Paulo], 2 mai. 2015. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2015-mai-02/propostas-aumentar-participacao-feminina-politica>>. Acesso em: 24 out. 2019.

CUNHA, Amanda Guimarães. BASTOS JÚNIOR, Luiz Magno Pinto. O fomento à participação política feminina e o controle do jus puniendi estatal: A lei nº 13.831/2019 sob a perspectiva do direito sancionador eleitoral. *Resenha Eleitoral*, Florianópolis, v. 23, n. 1, p. 187-212, 2019. Disponível em: <[http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/Livro%20Resenha%2023%20n%201\\_24092019\\_final\\_site.pdf](http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/Livro%20Resenha%2023%20n%201_24092019_final_site.pdf)>. Acesso em: 24 out. 2019.

DIAS, J.; SAMPAIO, V. G. A inserção política da mulher no Brasil: uma retrospectiva histórica. *Revista do Tribunal Superior Eleitoral: Estudos Eleitorais*, Brasília, DF, v. 6 n. 3, p. 55-92, set./dez. 2011.

ESPINO, Adriana M. *La participación política de las mujeres. De las cuotas de género a la paridad*. México: CEAMEG, 2010. Disponível em: <[http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/lxi/part\\_pol\\_muj.pdf](http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/lxi/part_pol_muj.pdf)>. Acesso em: 24 out. 2019.

FEITOSA, F. A participação política das mulheres nas eleições 2010: panorama geral de candidatas e eleitos. In: ALVES, J.E.D.; JORDÃO, F.; PINTO, C. R. J. (Org.). *Mulheres nas eleições 2010*. São Paulo: ABCP/Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2012. p. 139-166.

GURZA-LAVALLE, A. Participação (des)igualdade política e democracia. In: Luis Felipe Miguel (Org.). *Desigualdades e democracia - O debate da teoria política*. São Paulo: UNESP, 2016. p. 171-202.

INSTITUTO Brasileiro de Geografia e Estatística. Quantidade de homens e mulheres [2018]. Educa. Jovens. População. *Base de dados*. Disponível em: <<https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18320-quantidade-de-homens-e-mulheres.html>>. Acesso em: 22 out. 2019.

\_\_\_\_\_. Estatísticas de Gênero. Indicadores sociais das mulheres no Brasil. Informativo. *Base de dados*. 2018. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101551\\_informativo.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101551_informativo.pdf)>. Acesso em: 23 out. 2019.

MATOS, Marlise. Recentes Dilemas da Democracia e do Desenvolvimento no Brasil: porque precisamos de mais mulheres no poder. *Sinais Sociais*, Rio de Janeiro, v. 5, p. 110-142, 2011.

\_\_\_\_\_. Democracia, sistema político brasileiro e a exclusão das mulheres: a urgência em se aprofundar estratégias de descolonização e despatriarcalização do Estado. *Revista do Observatório Brasil da Igualdade de Gênero*, Brasília, DF, ano 5, v. 7, p. 24-35, 2015.

MIGUEL, Luis Felipe. Teoria política feminista e liberalismo: o caso das cotas de representação. *Rev. bras. Ci. Soc.*, São Paulo, v. 15, n. 44, p. 91-102, out. 2000.

MOISÉS, José Álvaro; SANCHEZ, Beatriz Rodrigues. Representação política das mulheres e qualidade da democracia: o caso do Brasil. In: MOISÉS, José Álvaro (Org.). *O congresso nacional, os partidos políticos e o sistema de integridade*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2014. p. 89-115.

\_\_\_\_\_.; BIROLI, F. Práticas de gênero e carreiras políticas: vertentes explicativas. *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 18, p. 653-679, 2010.

NICOLAU, Jairo. O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, v.49, n.4, p.689-720, 2006.

OBSERVATÓRIO de Igualdade de Gênero da América latina e do Caribe. Poder legislativo: porcentagem de mulheres no órgão legislativo nacional: Câmara baixa ou única. América Latina, Caribe e Península Ibérica (36 países): Mulheres eleitas para os parlamentos nacionais, 2019. Disponível em: <<https://oig.cepal.org/pt/indicadores/poder-legislativo-porcentagem-mulheres-no-orgao-legislativo-nacional-camara-baixa-ou>>. Acesso em: 17 out. 2019.

ORGANIZAÇÃO das Nações Unidas. 81% de brasileiros e brasileiras querem políticas federais de promoção à igualdade, revela pesquisa Ibope/ONU Mulheres. ONU Mulheres, 14. set. 2018. Disponível em: <<http://www.onumulheres.org.br/noticias/81-de-brasileiros-e-brasileiras-querem-politicas-federais-de-promocao-a-igualdade-revela-pesquisa-ibope-onu-mulheres/>>. Acesso em 24 out. 2019.

PHILLIPS, A. *Democracy and difference*. Cambridge: Polity Press, 1993.

\_\_\_\_\_. *The politics of presence*. Oxford: Oxford University Press, 1995.

QUINTELA, D.; DIAS, J. Participação política das mulheres no Brasil: das cotas de candidatura à efetiva paridade na representação. In: OLIVEIRA, Armando Albuquerque de.; BEÇAK, Rubens (Org.). *Teorias da democracia e direitos políticos*. Florianópolis: CONPEDI, 2016. p. 191-211. v. 1.

SANTOS, Poliana Pereira dos; BARCELOS, Júlia Rocha de; GRESTA, Roberta Maia. Debates sobre a Participação Feminina no Parlamento Brasileiro: subrepresentação, violência e assédio. *Resenha Eleitoral*, Florianópolis, v. 23, n. 1, p. 21-50, 2019. Disponível em: <[http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/Livro%20Resenha%2023%20n%201\\_24092019\\_final\\_site.pdf](http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/Livro%20Resenha%2023%20n%201_24092019_final_site.pdf)>. Acesso em: 24 out. 2019.

SAWER, M. The representation of women on Australia: meaning and make believe. *Parliamentary Affairs*, Oxford, v. 55, n. 1, p. 5-18, 2002.

SOUZA, C. A. de. *A eficácia das cotas eleitorais na Argentina e no Brasil*. Direitos Fundamentais e Democracia IV. Florianópolis: CONPEDI, 2014. p. 367-384.

SPOHR, Alexandre P.; MAGLIA, Cristiana; MACHADO, Gabriel e OLIVEIRA, Joana O. de. Participação Política de Mulheres na América Latina: o impacto de cotas e de lista fechada. *Revista Estudos Feministas* [online]. v.24, n.2 [cited 2017-01-09], p.417-441, 2016.

WOMEN in national parliaments. World Classification, 01 feb. 2019. *Data bases*. Disponível em: <<http://archive.ipu.org/wmn-e/ClaSSif.htm>>. Acesso em: 24 out. 2019.

YOUNG, Iris M. *Justice and the politics of difference*. Princeton: Princeton University Press, 1990.

\_\_\_\_\_. *Inclusion and democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

# THE MIXED-MEMBER PROPORTIONAL SYSTEM: A MODEL FOR ELECTORAL REFORM?

## O SISTEMA PROPORCIONAL MISTO: UM MODELO PARA A REFORMA ELEITORAL?

Florian Grotz \*

### RESUMO

O sistema proporcional misto (MMPS), introduzido pela primeira vez em 1949 para eleger o Bundestag alemão, foi considerado um modelo para a reforma eleitoral em todo o mundo. Na sua pátria, no entanto, tem sido alvo de críticas crescentes durante o passado recente e está passando por um processo de reforma moroso que levou a um ajustamento do MMPS em 2013. No entanto, como a nova lei produziu alguns efeitos colaterais críticos, ela está novamente sob intenso escrutínio. O artigo explica porque é que o MMPS surgiu como um modelo internacional, por que razões se tornou um caso de reforma na atual Alemanha e de que forma pode fornecer lições úteis para os reformadores eleitorais noutros lugares.

Palavras-chave: sistema proporcional misto - reforma eleitoral - lugares excedentes - Alemanha - Nova Zelândia.

### ABSTRACT

The mixed-member proportional system (MMPS) that was first introduced in 1949 to elect the German Bundestag has been considered a model for electoral reform worldwide. In its homeland, however, it has met with increased criticism during the recent past and undergone a protracted reform process that led to an adjustment of the MMPS in 2013. However, as the new law produced some critical side effects it is again under intense scrutiny. The article explains why the MMPS has emerged as an international model, for what reasons it has become a case for reform in present Germany and in what way it might provide useful lessons for electoral reformers elsewhere.

Keywords: mixed-member proportional system – electoral reform – surplus seats – Germany – New Zealand

---

\* Professor Doutor de Ciência Política na Universidade Helmut Schmidt de Hamburgo. Lecionou nas Universidades de Heidelberg, Berlim, Würzburg e Lüneburg. Atuou como professor universitário convidado nas Universidades de Moscou (MGIMO; Rússia), Graz (Áustria) e Puebla (México), bem como em bolsas no Instituto Universitário Europeu em Florença (Itália) e no Centro de Ciências Sociais de Berlim (WZB). Publicou diversos livros sobre o desempenho e a reforma das instituições democráticas na Alemanha e na Europa e também esteve envolvido, como *expert*, em processos de reforma eleitoral de vários países, incluindo Áustria, Alemanha, Malásia, Portugal e Tunísia. Seus interesses de pesquisa incluem instituições políticas e sistemas políticos em comparação internacional. É membro da Associação Alemã de Ciência Política, da Sociedade Alemã de Estudos da Europa Oriental e da Sociedade Alemã de Ciência Política.

## I.

In 1949, the Federal Republic of Germany was the first country worldwide that introduced a mixed-member proportional system (MMPS) to elect its national diet (Bundestag).<sup>2</sup> Originally, this electoral system was not derived from a theoretically consistent institutional design but rather emerged as an innovative combination from a political compromise between the Christian democrats (CDU/CSU) on the one hand and the Social democrats (SPD) and some smaller parties on the other.<sup>3</sup> At that time nobody could assess its political effects beforehand. Therefore, all German parties agreed that it should be of provisional nature, not enshrined in the constitution (Basic Law) and applied exclusively in the first Bundestag election.<sup>4</sup> Nevertheless, the MMPS has not only be retained in Germany until today but also become an international model.<sup>5</sup> In fact, it has been taken over by several democracies since the 1980s and played a key role in many debates about electoral reform around the globe.<sup>6</sup> Moreover, the MMPS is the preferred choice of most academic experts on electoral systems.<sup>7</sup>

Quite in contrast to its international standing, the MMPS has met with increased criticism in its German 'homeland' during the recent past. In particular, the surplus seats (*Überhangmandate*) that the Bundestag electoral system produced in greater numbers since the 1990s were considered highly problematic since they distorted the proportionality between the parliamentary parties.<sup>8</sup> Following a ruling of the Federal Constitutional Court in 2008, the German electoral law was amended in 2013. Yet, this was not the end of a quite protracted reform process: as the modified MMPS realized full intra-parliamentary proportionality only in exchange for a strongly oversized Bundestag – increasing its seat number from the regular 598 to 709 in the 2017 elections –, a parliamentary working group was installed in summer 2018 to elaborate on key features of a renewed electoral reform that should eliminate the unwanted inflation of parliamentary seats with the smallest possible modification of the original MMPS design. But although a plenty of such 'minimal invasive' reform options has been launched before,<sup>9</sup> the working group failed to agree on a common proposal in spring 2019.

2 An earlier version of this essay was presented at the Colóquio internacional de direito eleitoral at the Tribunal Regional Eleitoral in Salvador de Bahia on 7 September 2019. The lecture style has been retained. For a more detailed description of the effects and reform of the German electoral system, see BEHNKE, Joachim; et al. *Reform des Bundestagswahlsystems: Bewertungskriterien und Reformoptionen*. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, 2017; GROTZ, Florian. Happy End oder Endloses Drama? Die Reform des Bundestagswahlsystems. In: JESSE, Eckhard; STURM, Roland (Ed.). *Bundestagswahl 2013. Voraussetzungen, Ergebnisse, Folgen*. Baden-Baden: Nomos, 2014; and NOHLEN, Dieter. *Wahlrecht und Parteiensystem. Zur Theorie und Empirie der Wahlsysteme*. 7. ed. Opladen: Budrich, 2014. p. 367-402.

3 GROTZ, *ibidem*, p. 118-119.

4 JESSE, Eckhard. *Wahlrecht zwischen Kontinuität und Reform*. Eine Analyse der Wahlsystemdiskussion und der Wahlrechtsänderungen in der Bundesrepublik Deutschland 1949-1983. Düsseldorf: Droste, 1985. p. 92.

5 SHUGART, Matthew S.; WATTENBERG, Martin P. (Ed.). *Mixed-member electoral systems*. The best of both worlds? Oxford: OUP, 2001.

6 Relevant cases of MMPS include Albania, Bolivia, Lesotho, New Zealand, Venezuela and, on the subnational level, Scotland, Wales and the London Assembly (NOHLEN, Dieter et al. Appendix: electoral systems in independent countries. In: ROSE, Richard (Ed.). *The international encyclopedia of elections*. Washington D.C.: Congressional Quarterly, 2000). In the meantime, Albania and Venezuela have abolished it again. A recent example where the MMPS played a prominent role in the electoral reform debate is Canada (MILNER, Henry. Electoral system reform, the Canadian experience. *Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy*, v. 16, n. 3, p. 349-356, 2017.).

7 BOWLER, Shaun, FARRELL, David M.; PETTITT, Robin T. Expert opinion on electoral systems: so which electoral system is 'best'? *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, v. 15, n. 1, p. 3-19, 2005.

8 BEHNKE, Joachim. The strange phenomenon of surplus seats in the German electoral system. *German Politics*, v. 16, n. 4, p. 496-517, 9 nov. 2007.

9 BEHNKE, et al., *op. cit.*, 2017.



Against this background, it is interesting to ask why the MMPS has emerged as an international model, for what reasons it has become a case for reform in contemporary Germany and in what way it might nevertheless be a suitable choice for other democracies. To answer these questions, the next section will explain the institutional design of the MMPS for the German Bundestag. The third section will describe its major political effects and the reform process that it has undergone since 2008. The fourth section will have a comprehensive look at the German states (*Länder*), which have adopted institutional variants of the Bundestag model. The fifth section will then deal with a relevant case outside Germany: New Zealand that has replaced the British first-past-the-post system by a MMPS in 1993. The final section will draw some lessons from these comparative insights, which might be useful for debates on electoral reform elsewhere.

## II.

The basic rationale of the German MMPS is that a certain number of seats is allocated in SMCs to ‘personalize’ the composition of parliament without affecting the overall proportionality between parliamentary parties. The system that was applied for Bundestag elections without major changes from 1956 until 2009 worked as follows.<sup>10</sup> Each elector has two votes, which are cast independently of each other. The first vote is to elect a candidate in one of 299 SMCs by plurality rule (‘first-past-the-post’). Since the winning candidate in each SMC immediately enters parliament, the SMC seats are called ‘direct seats’. The second vote is cast for a closed party list at the regional level (i.e. the German states or *Länder*). However, the political impact of the two votes is substantially different because only the second votes determine the party composition of the Bundestag. For this purpose, the seat allocation proceeds in several consecutive steps.

In the first step, the overall 598 Bundestag seats are distributed proportionally at national level according to the second votes cast for the party lists. This allocation only includes those parties that have won more than five percent of the list votes (legal threshold) or at least three SMC seats (*Grundmandatsklausel*). In the second step, the seats of individual parties are proportionally assigned to their *Länder* lists. In the final step, the ‘direct seats’ – i.e. the SMC candidates which have immediately entered parliament – are subtracted from their respective party’s proportional seats, and only the remaining seats of this party are then filled from the list.

There are some more institutional details of the Bundestag system that we do not need to specify here.<sup>11</sup> Still, one idiosyncratic feature is required for the understanding of the functioning of the Bundestag MMPS and its recent reform process: if a party gains more SMC seats in a *Land* than it is entitled to according to its proportional seat share, it will retain these surplus seats. Before 2013, the other parliamentary parties received no proportional compensation for these extra seats that were mostly won by the largest party.

<sup>10</sup> During its early years, the Bundestag MMPS saw some major changes, the most important being the introduction of the two-vote system and the national application of the five-percent threshold in 1953 as well as the national seat allocation in 1956 (NOHLEN, op. cit., 2014, p. 369). Afterwards, there were only some minor changes of the PR formula from d’Hondt to Hare-Niemeyer (1985) and to Sainte-Laguë/Schepers (2008). Moreover, in the first Bundestag election after re-unification (1990) the legal threshold was applied separately to West and East Germany (SAALFELD, Thomas. Germany: stability and strategy in a mixed-member proportional system. In: GALLAGHER, Michael; MITCHELL, Paul (Ed.). *The politics of electoral systems*. Oxford: OUP, 2005. p. 201-212).

<sup>11</sup> See BEHNKE, Joachim; GROTZ, Florian; HARTMANN, Christof. *Wahlen und Wahlsysteme*. München: Oldenbourg, 2017. p.183-184.

Given this institutional design, the Bundestag electoral system is usually classified as mixed-member proportional system or – which is more common in the German terminology – as ‘personalized proportional representation’ (*personalisierte Verhältniswahl*): proportionality is the decisive mode of seat allocation (since the SMC seats are subtracted from the list seats. The SMCs only aim at a personalization of the vote because they determine ‘who fill[s] a party’s seats but not, in general, the number of seats assigned to that party’.<sup>12</sup>

### III.

How has the Bundestag electoral system performed since 1949? The most basic observation that can be derived from the data shown Table 1 is that its effects have significantly changed over time. During the first period of its existence, in particular from the 1960s to 1980s, the German MMPS seemed to marry the ‘best of both worlds’,<sup>13</sup> i.e. the ideal-type consequences of majority electoral systems that aim at facilitating the formation of stable and efficient party governments by a concentration of parliamentary seats and those of proportional electoral systems that aim at maximizing proportionality between votes and seats of the individual parties.

In this regard, three major effects stand out. First, the MMPS led to a high concentration of the parliamentary party system, as usually majority systems tend to do. Between 1953 and 1976, the largest party received between 46.4 and 54.3 percent of the Bundestag seats. This facilitated the formation of small and ideologically coherent coalition governments. Second, the MMPS produced a high degree of proportionality between votes and seats. In the Bundestag elections of 1972, 1976 and 1983, the share of ‘lost votes’ cast for parties not represented in parliament was below one percent – an outcome that is normally produced by ‘pure’ proportional systems only. Finally, German voters made extensive use of the option to split their tickets – mostly in a strategic way that the first votes were cast for candidates of the larger parties and the second votes for a smaller party that was known to be the coalition partner of the respective larger party.<sup>14</sup> In view of this impressive combination of majoritarian and proportional effects, it easy to explain that the MMPS became an international model for electoral reform.

Table 1: Political effects of the MMPS in Bundestag elections (1949-2017)

Election year	Proportionality <sup>a</sup>	Lost votes <sup>b</sup>	Seats of largest party (in %)	Effective Number of Parties <sup>c</sup>	Number of additional seats <sup>e</sup>
1949	91.4	1.1 <sup>d</sup>	34.2	3.98	2
1953	92.7	10.6	49.9	2.78	3
1957	93.1	10.3	54.3	2.41	3
1961	94.3	5.7	48.4	2.50	5
1965	96.4	3.6	49.4	2.38	-

<sup>12</sup> BAWN, Kathleen. The logic of institutional preferences: German electoral law as a social choice outcome. *American Journal of Political Science*, v. 37, n. 4, p. 965–989, nov. 1993. p. 973; emphasis in original.

<sup>13</sup> SHUGART, WATTENBERG, op. cit., 2001.

<sup>14</sup> NOHLEN, op. cit., 2014, p. 380-385.

1969	94.5	5.6	48.8	2.24	-
1972	98.9	0.9	46.4	2.33	-
1976	99.1	0.9	49.0	2.31	-
1980	97.9	2.0	45.5	2.43	1
1983	99.2	0.4	49.0	2.51	2
1987	98.6	1.3	44.9	2.80	1
1990	91.9	4.2	48.2	2.65	6
1994	96.5	3.6	43.8	2.90	16
1998	94.0	5.9	44.5	2.91	13
2002	93.3	3.0	41.6	2.81	5
2005	96.0	3.9	36.8	3.44	16
2009	94.0	6.0	38.4	3.97	24
2013	84.3	15.7	49.3	2.80	33
2017	94.9	5.1	34.7	4.64	111

Source: updated version of GROTZ, Florian. Verhältniswahl und Regierbarkeit. Das deutsche Wahlsystem auf dem Prüfstand. *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, v.19, p. 160, 2009. Special Issue. Update on the basis of official data from the FEDERAL ELECTION OFFICER. Disponibile on: < www.bundeswahlleiter.de>.

Remarks: <sup>a</sup> The proportionality index ranging from 100 (ideal proportionality) and 0 (maximum disproportionality) is calculated by subtracting the halved sum of the differences between the vote and seat shares of the individual parties from 100 (MACKIE, Thomas T.; ROSE, Richard. *The international almanac of electoral history*. 3rd ed. London: Macmillan, 1991). <sup>b</sup> Aggregated share of second votes for parties not represented in the Bundestag (except for 1949 when a single-vote system was applied). <sup>c</sup> The Effective Number of Parties results from the quotient of 1 and the sum of the squared seat shares of all Bundestag parties (LAAKSO, Markku; TAAGERPERA, Rein. 'Effective' number of parties: a measure with application to West Europe. *Comparative Political Studies*, v. 12, n. 1, p. 3–27, 1979). <sup>d</sup> The 1949 election is a special case because the five-percent threshold was applied only at the regional level. <sup>e</sup> Before 2013, this category refers to non-compensated surplus seats only. Since then, the figures include both surplus and compensation seats.

Since the 1990s, however, the performance of the Bundestag electoral system has critically deteriorated – in several respects. First, it could not contain the progressing fragmentation of the German party system. The seat share of the largest party has steadily declined since 1990, reaching only 34.7 percent in 2017. Thus, the formation of stable governments turned out to be much more difficult. The fourth government of Chancellor Angela Merkel that has been installed in spring 2018 could only find a sufficient parliamentary majority when the two largest parties (CDU/CSU and SPD) again decided to build a 'grand coalition' which was not wanted any more – neither by the citizens nor by the parties themselves. Second, the disproportionality between votes and seats increased at the same time. Especially the proportion of votes that were 'lost' due to the five-percent hurdle has grown. It reached a historical peak in the 2013 Bundestag elections, when 15.7 percent of the second votes were cast for parties below the legal threshold and thus were not represented in parliament. Last but not least, the number of surplus

seats significantly increased. While such seats emerged only sporadically in the 1970s and 1980s, their number was double-digit in most elections since 1990 and provided the largest party with a small but significant bonus until the most recent electoral reform of 2013.

What are the reasons for this remarkable functional change? It is quite obvious that the institutional design of the MMPS cannot provide a sufficient explanation. As mentioned above, the Bundestag electoral system remained basically unchanged from the mid-1950s to 2013. The clue for understanding its altered effects is the structural change of the German party system. At least three aspects are relevant in this regard. First, the two traditional 'catch-all' parties – CDU/CSU and SPD – have experienced a constant decline in voter support. Under the proportional formula of the MMPS, this de-concentration of votes is translated into a de-concentration of parliamentary seats. Second, many more smaller parties have emerged during the last three decades – but most of them did not surpass the five-percent threshold for a long time. This was most obvious in the 2013 election when both the Liberals (FDP) and the right-wing populist Alternative for Germany (AfD) received about 4.5 percent of the votes respectively and thus barely failed to enter the Bundestag. As a consequence, the legal threshold significantly increased the disproportionality of the election result. The 2017 election, in contrast, saw both parties crossing the legal threshold and entering parliament so that the share of 'lost votes' decreased again. Finally, although the vote shares of both catch-all parties have considerably declined, the Christian democrats have performed significantly better at the polls than the Social democrats since the late 2000s. Therefore, the CDU/CSU tends to win the lion's share of SMC seats but at the same time gets a quite low share of proportional seats in accordance with its weaker share of second votes. This is exactly the party constellation under which a larger number of surplus seats is expected to emerge.<sup>15</sup>

Of course, one could easily explore the functioning of the Bundestag electoral system in more detail. For our present purpose, however, this brief case study may already be sufficient to draw an important conclusion: the MMPS does obviously not produce uniform 'best-of-both-worlds' effects independently of the given political circumstances. Rather, its performance is highly dependent on the party-system context in which it operates.

What about the situation today? Given the MMPS' weaker performance, one might have expected that it would be changed sooner or later. Indeed, the surplus seats met with harsh criticism by most observers since the mid-1990s.<sup>16</sup> However, the Bundestag could not agree on an electoral reform. It was rather a judgment passed by the Federal Constitutional Court (FCC) on 3 July 2008 that declared parts of the electoral law unconstitutional and thus triggered a reform process. The FCC's verdict did not censure the surplus seats directly but an idiosyncratic phenomenon closely connected with their emergence: the so-called negative voting weight, i.e. the idiosyncratic effect that a party could get less seats by a gain of second votes

<sup>15</sup> WEINMANN, Philipp; GROTZ, Florian. *Seat enlargements in mixed-member proportional electoral systems*. Hamburg (mimeo). 2019.

<sup>16</sup> BEHNKE, op. cit., 2007; GROTZ, Florian. Die personalisierte Verhältniswahl unter den Bedingungen des gesamtdeutschen Parteiensystems. Eine Analyse der Entstehungsursachen von Überhangmandaten seit der Wiedervereinigung. *Politische Vierteljahresschrift*, v. 41, n. 4, p. 707–729, 2000.

or win more seats by a loss of second votes.<sup>17</sup> In December 2011, the governing coalition of CDU/CSU and FDP unilaterally passed an electoral amendment that removed the negative voting weight but still allowed for the emergence of non-compensated surplus seats. The opposition parties swiftly brought an action against this amendment, which led to another FCC judgment on 25 July 2012 that declared the new law unconstitutional due to some technical inconsistencies. This time, the Bundestag parties quickly reacted and reached a broad agreement on the constitutionally required reform.

The revised electoral law that went into force on 9 May 2013 altered the institutional design of the MMPS in two major respects.<sup>18</sup> First, it introduced an additional level of seat allocation. Now, all seats are assigned proportionally to the individual *Länder* according to their population shares before the elections. Afterwards, the seats are allocated proportionally within these fixed *Länder* contingents according to the second votes. If a party gains more SMC seats than PR seats at this stage, it may retain these additional seats. The total number of seats that each party receives in all *Länder* in this initial distribution makes up its minimum entitlement in the final assignment. Second, the new election law provides for the allocation of compensation seats. More concretely, a reiterated seat distribution takes place in which each party gets as many seats in addition to its minimum entitlement as needed to achieve full proportionality among all parliamentary parties.

The political effects of the 2013 election law are quite ambivalent. On the one hand, it fulfills the constitutional requirements set by the FCC and terminates the distortion of intra-parliamentary proportionality generated by the previous law. On the other hand, it may strongly enlarge the Bundestag beyond its regular size. This was proved in the last election of 2017 that saw an increase by 111 seats. However, this does not seem to be the upper limit: simulations based on recent survey data predict a Bundestag with more than 800 seats.<sup>19</sup>

Therefore, the parliamentary parties principally agreed on a renewed electoral reform to curb excessive seat enlargements. Still, their institutional preferences how to modify the MMPS differed significantly. Consequently, the working group installed by Bundestag president Wolfgang Schäuble in July 2018 failed to agree on a common proposal – at least for the time being.<sup>20</sup>

#### IV.

The Bundestag is not the only German parliament elected under a MMPS. Most of the fourteen of the sixteen states *Länder* have employed the same type of electoral system.<sup>21</sup> Table 2 provides a systematic overview of the electoral systems that are currently in use for the 16 *Länder* parliaments.

<sup>17</sup> For more details see GROTZ, op. cit., 2014, p. 123-125.

<sup>18</sup> BEHNKE, Joachim. The new electoral law – or: good things don't always come to those who wait. *German Politics*, v. 23, n. 4, p. 268–283, 2014; GROTZ, Florian. Verzerrte Stimmen. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 16 Dec. 2013.

<sup>19</sup> FUNK, Albert. Die Zahl der Wahl. *Der Tagesspiegel*, 7 Jan. 2019.

<sup>20</sup> ROBMANN, Robert. Parteien scheitern mit Wahlrechtsreform. *Süddeutsche Zeitung*, Politik, 3 Apr. 2019. Disponible on: <<https://www.sueddeutsche.de/politik/bundestag-wahlrecht-reform-gescheitert-ueberhangmandate-1.4395493>>. Last access on: 23 Sep. 2019.

<sup>21</sup> EDER, Christina; MAGIN, Raphael. Wahlsysteme. In: FREITAG, Markus; VATTER, Adrian (Ed.). *Die Demokratien der Deutschen Bundesländer: Politische Institutionen im Vergleich*. Opladen: Budrich, 2008; MASSICOTTE, Louis. To create or to copy? Electoral systems in the German Länder. *German Politics*, v. 12, n. 1, p. 1–22, 2003.

Table 2: Electoral systems in the German *Länder* (2019)

Land	Electoral System Type	SMC (%)	No. of votes	Party lists	Thresh-old	PR formula	Surplus compensation
Baden-Württemberg	MMPS	58.3	1	-	5%	Sainte-Laguë	Full (regional)
Bavaria	MMPS	50.6	2	Regional	5%	LR Hare	Full (regional)
Berlin	MMPS	60.0	2	Land or Regional	5% or 1 SMC	LR Hare	Full
Brandenburg	MMPS	50.0	2	Land	5% or 1 SMC	LR Hare	Partial
Bremen	PR in MMCs	-	5	Land	5% (regional)	Sainte-Laguë	-
Hamburg	MMPS	-	10	Land and MMCs	5%	Sainte-Laguë	Full
Hesse	MMPS	50.0	2	Land	5%	LR Hare	Full
Lower Saxony	MMPS	64.4	2	Land	5%	d'Hondt	Partial
Mecklenburg-West Pomerania	MMPS	50.7	2	Land	5%	LR Hare	Partial
North Rhine-Westphalia	MMPS	70.7	2	Land	5%	Sainte-Laguë	Full
Rhineland-Palatinate	MMPS	50.5	2	Land or Regional	5%	Sainte-Laguë	Full
Saarland	PR in MMCs	-	1	Land and MMCs	5%	d'Hondt	-
Saxony	MMPS	50.0	2	Land	5% or 2 SMCs	d'Hondt	Partial
Saxony-Anhalt	MMPS	49.4	2	Land	5%	LR Hare	Partial
Schleswig-Holstein	MMPS	50.7	2	Land	5% or 1 SMC	Sainte-Laguë	Full
Thuringia	MMPS	50.0	2	Land	5%	LR Hare	Full
<b>Bundestag</b>	<b>MMPS</b>	<b>50.0</b>	<b>2</b>	<b>Regional</b>	<b>5% or 3 SMC</b>	<b>Sainte-Laguë</b>	<b>Full</b>

Source: author's compilation.

Abbreviations: LR = largest remainder; MMC = multi-member constituency; PR = proportional representation; SMC = single-member constituency.

Fourteen *Länder* use different variants of MMPS. Only Bremen and Saarland employ a PR system in multi-member constituencies (MMCs). In Bremen, every elector has five votes that can be cast across all parties (open lists). The parliamentary seats are proportionally distributed among all parties that have passed the five-percent threshold. The only peculiarity in this respect is that the threshold is separately applied for the two territories of the city of Bremen and Bremerhaven. The Saarland electoral law provides for only one vote per elector. The 51 parliamentary seats are first allocated to the parties at *Land* level. Then, 41 of them are assigned to the parties' lists in three regions, while the remaining ten are assigned to their *Land* lists.

The MMPS at *Länder* level display several institutional features that make them basically similar to the Bundestag system. More specifically, all of them have five-percent thresholds, compensation mechanisms for surplus seats and two-ticket systems with a SMC vote and a list vote. Only Baden-Württemberg provides for one single vote that is counted both for the relevant candidate in the SMC and for her/his party to determine its overall proportional share of seats. Since there are no party lists, the seats are assigned to those SMC candidates that have won the highest share of votes in their respective SMC ('best losers'). In Bavaria, the allocation of PR seats to parties is based on the aggregated numbers of SMC and list votes.

At the same time, some institutional features of the *Länder* MMPS vary significantly. For instance, the ratio of SMC seats exceeds the Bundestag level of 50 percent in Baden-Württemberg, Berlin, Lower Saxony and North Rhine-Westphalia. Hamburg is insofar an exceptional case, as instead of SMCs it uses small MMCs of three to five seats in which each elector may cast five votes within and across open party lists. Moreover, each elector may cast another five preferential votes for one party list at *Land* level. MMC seats for party candidates are then subtracted from the party's overall seat share that is calculated at *Land* level. Therefore, the Hamburg electoral system can be considered the 'most personalized' system among the German *Länder*.

Moreover, the level for the allocation of PR seats varies as well. In this regard, one may differentiate between three subtypes of MMPS. In the first subtype, party lists are set up for the entire electoral area, where PR seats are distributed ('at-large MMPS'). This applies to most *Länder*. In the second subtype, both list candidacies and PR allocation take place at regional level ('regionalized MMPS'). Currently, Bavaria is the only relevant case; there, the MMCs correspond to the administrative regions (*Regierungsbezirke*). The third subtype of MMPS combines features of the two others; in such 'two-level MMPS', the PR seats are first allocated among the parties at-large and then assigned within the individual parties to their regional lists. This subtype known from the Bundestag is also used for the parliaments of Baden-Württemberg and Berlin. Formally, Berlin and Rhineland-Palatinate employ an even more refined system, because their election law stipulates that parties may choose to run either with *Land* lists or with regional lists. As regional lists are predominant in Berlin and *Land* lists in Rhineland-Palatinate, the systems may be categorized as two-level MMPS and at-large MMPS, respectively.

A final institutional feature of MMPS concerns the compensation rules. In this regard, there are two basic alternatives. The first is a complete, i.e. fully pro-

portional compensation of surplus seats, which may lead to particularly strong seat enlargements (like in the Bundestag case). As Table 2 shows, this is used in most *Länder*. A special variety of this option is found in Baden-Württemberg and Bavaria, where full compensation takes place within the regions. Baden-Württemberg is the only *Land* that changes its level of PR seat allocation before and after the emergence of surplus seats (two-level MMPS for the initial allocation, regionalized for the compensation seats). The second option is partial compensation that is employed in Brandenburg, Lower Saxony, Mecklenburg-West Pomerania, Saxony and Saxony-Anhalt. In these cases, the number of compensation seats may not exceed the number of surplus seats, which tends to limit the overall seat enlargement at the cost of intra-parliamentary proportionality. Brandenburg is a quite idiosyncratic case in this respect as it provides for compensation seats only if two or more surplus seats have emerged. Furthermore, the overall seat enlargement must not exceed 25 percent of the regular parliamentary size (i.e. it may increase from 88 to a maximum of 110 seats). In theory, a third alternative is to provide for no compensation at all but there is currently no case among the *Länder* systems.

Overall, the MMPS applied in the German *Länder* display a high degree of structural homogeneity but also vary in some institutional details. Their political effects are basically similar to those observed at federal level. This also includes incidental cases of huge seat enlargements that particularly emerge under more deconcentrated party systems and high proportions of SMC seats.

## V.

Given its ‘best-of-both-worlds’ effects in the 1970s and 1980s, the MMPS was also taken over by some other democracies (see above). The most prominent case in this context has been New Zealand that introduced the German model after a referendum in 1993 replacing its traditional British-type first-past-the-post-system. As the MMPS has been employed for more than 25 years in this Westminster democracy by now, it is instructive to see which effects it has produced in that context. The basic design of New Zealand’s MMPS is very similar to the German archetype.<sup>22</sup>

Around half of the parliamentary seats (71 out of 120) are elected in SMCs according to the first votes, while the overall seats are distributed proportionally according to the second votes cast for national party lists. Likewise, the successful SMC candidates are subtracted from the seats of the respective party lists. There is also a five-percent threshold but no compensation of occasional surplus seats – just as it had been in the Bundestag case before 2013. Additionally, seven seats are reserved for the aborigines (Māori).

The political effects of the MMPS in New Zealand resemble the ones observed in Germany. The most striking difference is that there have not been significant numbers of surplus seats yet. Since 1996, only one or two additional seats emerged per election – like in the Bundestag case before 1990. This outcome is not explained by the institutional design of New Zealand’s system but rather by the structure of

<sup>22</sup> ROBERTS, Nigel S. New Zealand. In: NOHLEN, Dieter; GROTZ, Florian; HARTMANN, Christof (Ed.). *Elections in Asia and the Pacific*. A data handbook. Oxford: OUP, 2001. p. 705–739. 2 v.; SHUGART, Matthew S.; TAN, Alexander C. Political consequences of New Zealand’s MMP system in comparative perspective. In: BATTO, Nathan F. et al. (Ed.). *Mixed-member electoral systems in constitutional context. Taiwan, Japan, and beyond*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2016.



its party system.<sup>23</sup> More concretely, the strong party-system concentration has so far prevented significant seat enlargements. As the largest parties in New Zealand – the National Party and the Labour Party – always received between 39 and 48 percent of the votes respectively, nearly all SMC seats could be assigned to the respective party lists so that no surpluses emerged.

However, if New Zealand's party system would experience a stronger fragmentation (with one party winning most SMCs), a substantial increase of parliamentary seats would be the likely outcome – just as in Germany since 1990. Apart from this, an institutional idiosyncrasy could become relevant in the medium and long term. New Zealand's Electoral Act stipulates that the South Island is assigned sixteen SMCs while the North Island receives a corresponding number of SMCs in proportion to its population size. As there has been a constant migration from the South to the North Island, the number of SMCs has subsequently grown while the overall number of parliamentary seats remained the same. As such a higher SMC ratio increases the probability of surplus seats, parliamentary enlargements become more probable in the course of time even if New Zealand's party system does not get as strongly fragmented as the German one over the last three decades.<sup>24</sup>

## VI.

Which lessons can be drawn from these comparative insights on MMPS? First of all, there is no 'ideal model' for electoral reform that fits at any place and time. This does not mean that institutional choices are irrelevant – on the contrary. In particular, mixed-member electoral systems that combine plurality in SMCs with proportionally allocated seats are popular among electoral reformers worldwide because they offer opportunities to balance the antagonistic effects of majoritarian and proportional rule to a certain extent. Still, identifying an appropriate electoral system for a particular country is no easy task. To find out if an electoral system actually produces the envisaged effects, one has not only to study its institutional details but also the context in which it is going to operate.

What does this mean for electoral reformers? The reflections of this essay do not imply a definite preference for or against a German-type MMPS to be introduced elsewhere. Rather, they would suggest some general guidelines for electoral system reform. First, the reform objectives should be identified and prioritized. Key questions in this regard include: what are the most important aims of the electoral system in the given context? Which effects of the previous system should change – and which remain? Second, one might elaborate on a concrete institutional design, including constituency sizes, voting procedures, formulas and levels of seat allocation, legal thresholds, etc., resulting in an electoral system that is expected to meet the reform objectives defined before. Finally, one might test this 'tailor-made' electoral system by simulating its effects under various scenarios, i.e. a broad range of realistic distributions of votes between the existing political parties. Such contextualized examination is certainly the best way to ensure that electoral reformers get in the end what they originally wanted.

<sup>23</sup> WEINMANN, GROTZ, *op. cit.*, 2019.

<sup>24</sup> WEINMANN, GROTZ, *op. cit.*, 2019.

## REFERENCES

BAWN, Kathleen. The Logic of Institutional Preferences: German Electoral Law as a Social Choice Outcome. *American Journal of Political Science*, v. 37, n. 4, p. 965–989, 1993.

BEHNKE, Joachim. The Strange Phenomenon of Surplus Seats in the German Electoral System. *German Politics*, v. 16, n. 4, p. 496–517, 2007.

\_\_\_\_\_. The New Electoral Law – or: Good Things Don't Always Come to Those Who Wait. *German Politics*, London, UK, v. 23, n. 4, p. 268–283, 2014.

\_\_\_\_\_.; et al. *Reform des Bundestagswahlsystems: Bewertungskriterien und Reformoptionen*. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, 2017.

\_\_\_\_\_.; GROTZ, Florian; HARTMANN, Christof. *Wahlen und Wahlsysteme*. München: Oldenbourg, 2017.

BOWLER, Shaun, FARRELL, David M.; PETTITT, Robin T. Expert Opinion on Electoral Systems: So Which Electoral System is 'Best'? *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, v. 15, n. 1, p. 3–19, 2005.

EDER, Christina; MAGIN, Raphael. Wahlsysteme. In: FREITAG, Markus; VATTER, Adrian (Ed.). *Die Demokratien der Deutschen Bundesländer: Politische Institutionen im Vergleich*. Opladen: Budrich, 2008. p. 33–62.

FEDERAL ELECTION OFFICER. Disponível on: < [www.bundeswahlleiter.de](http://www.bundeswahlleiter.de)>.

FUNK, Albert. Die Zahl der Wahl. *Der Tagesspiegel*, 7 Jan. 2019.

GROTZ, Florian. Die Personalisierte Verhältniswahl unter den Bedingungen des gesamtdeutschen Parteiensystems. Eine Analyse der Entstehungsursachen von Überhangmandaten seit der Wiedervereinigung. *Politische Vierteljahresschrift*, v. 41, n. 4, p. 707–729, 2000.

\_\_\_\_\_. Verhältniswahl und Regierbarkeit. Das deutsche Rahlsystem auf dem Prüfstand. *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, v.19, p. 155–181, 2009. (Special Issue).

\_\_\_\_\_. Verzerrte Stimmen. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 16 dec. 2013.

\_\_\_\_\_. Happy End oder endloses Drama? Die Reform des Bundestagswahlsystems. In: JESSE, Eckhard; STURM, Roland (Ed.). *Bundestagswahl 2013. Voraussetzungen, Ergebnisse, Folgen*. Baden-Baden: Nomos, 2014. p. 113–140.

JESSE, Eckhard. *Wahlrecht zwischen Kontinuität und Reform. Eine Analyse der Wahlsystemdiskussion und der Wahlrechtsänderungen in der Bundesrepublik Deutschland 1949-1983*. Düsseldorf: Droste, 1985.

LAAKSO, Markku; TAAGEPERA, Rein. 'Effective' Number of Parties: a Measure with Application to West Europe. *Comparative Political Studies*, v. 12, n. 1, p. 3–27, 1979.

- MACKIE, Thomas T.; ROSE, Richard. *The International Almanac of Electoral History*. 3rd. ed. London: Macmillan, 1991.
- MASSICOTTE, Louis. To Create or to Copy? Electoral Systems in the German Länder. *German Politics*, v. 12, p. 1–22, 2003.
- MILNER, Henry. Electoral System Reform, the Canadian Experience. *Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy*, v. 16, n. 3, p. 349–356, 2017.
- NOHLEN, Dieter. *Wahlrecht und Parteiensystem. Zur Theorie und Empirie der Wahlsysteme*. 7. ed. Opladen: Budrich, 2014.
- \_\_\_\_\_. et al. Appendix: Electoral Systems in Independent Countries. In: ROSE, Richard (Ed.). *The International Encyclopedia of Elections*. Washington D.C.: Congressional Quarterly, 2000. p. 353–379.
- ROBERTS, Nigel S. New Zealand. In: NOHLEN, Dieter; GROTZ, Florian; HARTMANN, Christof (Ed.). *Elections in Asia and the Pacific. A Data Handbook*. Oxford: OUP, 2001. p. 705–739. 2 v.
- ROBMANN, Robert. Parteien scheitern mit Wahlrechtsreform. *Süddeutsche Zeitung*, Politik, 3 Apr. 2019. Disponible on: < <https://www.sueddeutsche.de/politik/bundestag-wahlrecht-reform-gescheitert-ueberhangmandate-1.4395493>>. Last access on: 23 Sep. 2019.
- SAALFELD, Thomas. Germany: Stability and Strategy in a Mixed-Member Proportional System. In: GALLAGHER, Michael; MITCHELL, Paul (Ed.). *The Politics of Electoral Systems*. Oxford: OUP, 2005. p. 209-229.
- SHUGART, Matthew S.; TAN, Alexander C. Political Consequences of New Zealand's MMP System in Comparative Perspective. In: BATTO, Nathan F. et al (Ed.). *Mixed-Member Electoral Systems in Constitutional Context. Taiwan, Japan, and beyond*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2016. p. 247-277.
- \_\_\_\_\_.; WATTENBERG, Martin P. (Ed.). *Mixed-Member Electoral Systems. The Best of Both Worlds?* Oxford: OUP, 2001.
- WEINMANN, Philipp; GROTZ, Florian. *Seat Enlargements in Mixed-Member Proportional Electoral Systems*. Hamburg (mimeo). 2019.



# ANÁLISE DE RISCO GEOPOLÍTICO: VENEZUELA (2019)

## GEOPOLITICAL RISK ANALYSIS: VENEZUELA (2019)

*Frederico Franco Alvim \**

*Josbertini Virgínio Clementino \*\**

### RESUMO

O presente relatório pretende dimensionar o risco geopolítico do cenário atualmente vivido pelo Estado venezuelano, analisando o grau de probabilidade em torno de uma possível ruptura institucional a curto prazo, em especial a partir da ocorrência uma tentativa de transição democrática por colapso, mediante o início de um enfrentamento direto, impulsionado pelo recurso à violência política no contexto de uma insurgência popular. Para tanto, (i) desenvolve em termos teóricos o problema da legitimidade governamental; (ii) dimensiona aspectos relevantes sobre a crise política, econômica e social que assola o país; (iii) discute o peso de fatores geopolíticos no desenvolvimento dos focos de revolta, sob a perspectiva de uma possível revolução.

Palavras-chave: Venezuela. Risco geopolítico. Legitimidade política. Transição democrática. Ruptura institucional.

### ABSTRACT

This report aims to assess the geopolitical risk of the Venezuelan scenario, analyzing the degree of probability surrounding a possible institutional rupture in the short term, especially the occurrence of an attempt at democratic transition through collapse, through the beginning of a direct confrontation, driven by the use of political violence in the context of a popular insurgency. In such way, advances to: (i) develop theoretically the problem of government legitimacy; (ii) dimension relevant aspects of the political, economic and social crisis that is plaguing that country; (iii) discuss the weight of geopolitical factors in the development of foci of revolt, from the perspective of a possible revolution.

Keywords: Venezuela. Geopolitical risk. Political legitimacy. Democratic transition. Institutional rupture.

---

\* Doutor em Ciências Jurídicas e Sociais (UMSA). Mestre em Direito (Unimep). Doutorando em Ciência Política (ULisboa). Especialista em Direito Eleitoral (UFG / UNAM). Analista Judiciário do Tribunal Superior Eleitoral. Membro fundador da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político. Professor de Direito Eleitoral e de Teoria do Estado em nível de pós-graduação. Autor das obras: Manual de Direito Eleitoral (Fórum, 2012); Curso de Direito Eleitoral (Juruá, 2016); Cobertura política e integridade eleitoral: efeitos da mídia sobre as eleições (Habitus, 2018); e Abuso de poder nas competições eleitorais (Juruá, 2019).

\*\* Doutorando em Ciência Política (ULisboa). Mestre em Planejamento e Políticas Públicas (UECE). Graduado em Administração Pública e de Empresas (UECE).

## 1. INTRODUÇÃO

A República Bolivariana da Venezuela, país sul-americano considerado rico em biodiversidade e em recursos naturais, vivencia um momento político demasiado tenso<sup>3</sup>, marcado pelo crescimento progressivo de uma insatisfação popular generalizada e, sobretudo, pela conformação de um movimento opositor cada vez mais amplo, organizado e ativo. No cenário atual, a base de apoio do governo tende ao desmoronamento. Os problemas socioeconômicos parecem faltos de uma solução efetiva próxima e, paralelamente, a diplomacia internacional hegemônica aumenta a pressão pelo fim do regime de turno. À luz desse contexto, sobejam indicativos a apontar para a frágil estabilidade do seu regime político.

Nesse diapasão, este relatório objetiva dimensionar o risco geopolítico do cenário venezuelano, analisando o grau de probabilidade em torno de uma possível ruptura institucional a curto prazo, em especial a ocorrência de uma tentativa de transição por colapso, mediante o início de um enfrentamento de caráter direto, impulsionado pelo recurso à violência política no contexto de uma insurgência popular.

## 2. CONTEXTUALIZAÇÃO

A Venezuela se estende sobre uma área de 912.050 km e possui, atualmente, 32.381.221 habitantes<sup>4</sup>, sendo o sexto país em extensão territorial e o quarto a nível populacional<sup>5</sup> no contexto específico da América do Sul. No que tange às fronteiras geográficas, o Estado venezuelano encontra quatro grandes limites: Mar do Caribe (norte); Colômbia (oeste); Guiana (leste); e Brasil (sul), conforme demonstra o mapa abaixo<sup>6</sup>:

3 A quadra de crise que assola o país não é novidadeira. Com efeito, desde a ascensão do presidente Hugo Chávez, com o que se inaugura o regime atual, a Venezuela já experimentou outros grandes picos de tensão política, por exemplo, com o desencadeamento do *paro petrolero*, em 2003, assim como por ocasião da recessão mundial de 2008, que impactou a economia Venezuela com uma substancial redução do PIB. (NAVES, Mônica Martins; CÍCERO, Pedro Henrique de Moraes. Desigualdade e desenvolvimento na Venezuela: uma análise histórico-contemporânea. In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL PENSAR E REPRESENTAR A AMÉRICA LATINA, 2., 2014, São Paulo. *Anais* [...]. São Paulo: USP, 2014. p. 8).

4 O país é bastante miscigenado, sendo a composição populacional formada por eurameríndios, europeus ibéricos, afrodescendentes e ameríndios. A densidade demográfica da Venezuela é de 33 habitantes por km<sup>2</sup>; o país apresenta um crescimento populacional na ordem de 1,2% ao ano. Trata-se de um dos países mais urbanizados da América Latina (taxa de 85%). A maior parte da população habita o Norte do país. As cidades mais populosas são: Caracas, com 2.925.000 habitantes; Maracaibo, com 2.179.000 habitantes; Valência, com 1.734.000 habitantes; Maracay, com 1.178.000 habitantes; e Barquisimeto, com 1.189.000 habitantes. A população é majoritariamente jovem e adulta (aproximadamente 57% dos venezuelanos possuem entre 15 e 54 anos). Do ponto de vista religioso, o país é predominantemente católico (96%). A expectativa de vida gira na casa dos 76,2 anos e a taxa de analfabetismo em 2016 era de 2,9%. (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Países. Venezuela. *Base de dados*. Disponível em: <<http://pais.es.ibge.gov.br/dados/Venezuela>>. Acesso em: 16 abr. 2019).

5 INDEX Mundi. Mapa Comparativo entre Países. População. América do Sul. *Base de dados*. Disponível em: <<http://indexmundi.com/map/?v=21&r=sa&l=pt>>. Acesso em: 16 abr. 2019.

6 No que tange às extensões, as fronteiras venezuelanas se estendem por 2.800 km, no Mar do Caribe; 2.137 km, junto ao Brasil; 2.341 km, junto à Colômbia; e 789 km, junto à Guiana. (CENTRAL Intelligence Agency. *The World Factbook 2016-2017*. Political South America. Washington DC, 2017. Disponível em: <<http://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/sa.html>>. Acesso em: 16 abr. 2019).



Fonte: Central Intelligence Agency, 2016.

O país possui um clima tropical (quente e úmido), apesar de mais moderado nas terras altas. O relevo tem por característica a presença de planícies no Norte e montanhas no Noroeste (Cordilheira dos Andes), assim como planaltos no Centro e Sudeste. O ponto geográfico mais baixo é o Mar do Caribe (0 metro) e o mais elevado corresponde ao Pico Bolívar, com a altitude de 5.007 metros<sup>7</sup>.

A costa venezuelana é banhada ao Norte pelo Mar do Caribe e a Nordeste pelo Oceano Atlântico e detém como principais rios: Orinoco, Caroni, Caura, Apure, Arauca e Ventuari, sendo Maracaibo, Bermudez e Valência os seus lagos mais destacados. O país se encontra no rio das principais rotas marítimas e aéreas que ligam a América do Norte à América do Sul. Sobre o uso do solo, predominam dois diferentes tipos de manejo da terra: terra agrícola (20,6%) e floresta (52,1%). Os principais problemas ambientais constatados são: desmatamento, degradação do solo, poluição do ar e contaminação das águas<sup>8</sup>.

No que diz com a organização política, trata-se um Estado federal, dividido em 23 estados, aos quais se somam o Distrito Capital, bem como dependências (formações insulares de ultramar<sup>9</sup>) e territórios federais, compostos por municípios

7 CENTRAL, op. cit., 2017.

8 Ibidem.

9 As Dependências Federais da Venezuela são compostas por uma porção de ilhas e ilhotas, a saber: Las Aves, Los Roques, Orchilla, Blanquilla, Los Hermanos e Ilha Margarita, além de outras em sua maioria não habitadas. Mencione-se ainda a existência de um território em reivindicação com a Guiana, denominado Guiana Essequiba.

(art. 16, da Constituição da República Bolivariana da Venezuela). Formalmente, cuida-se de um Estado Democrático de Direito que propugna, como “valores superiores de seu ordenamento”, a vida, a liberdade, a justiça, a igualdade, a solidariedade, a democracia, a responsabilidade social e, em geral, a garantia dos direitos consagrados na sua Constituição (art. 2º, CRBV).

Em termos econômicos, a Venezuela ostenta uma matriz unidirecional, “resumida praticamente à exploração do petróleo”<sup>10</sup>. Os setores produtivo e econômico não encontram diversificações significativas e, nesse sentido, o país se sujeita às oscilações de preços no mercado internacional de *commodities*<sup>11</sup>. Também por isso, o crescimento econômico verificado no início da década de 2000 não representava “um desenvolvimento de fato, mas apenas um momento favorável”<sup>12</sup>.

A pujança em reservas de petróleo, obviamente, situa a Venezuela no espectro de interesses dos grandes atores internacionais<sup>13</sup>, que em geral não desconsideram, em suas estratégias, as movimentações políticas ocorridas dentro do vigésimo maior produtor de petróleo do planeta<sup>14</sup>. Por isso, é certo que se soma aos opositores um apoio internacional particularmente interessado, materializado por potências estrangeiras, em especial os Estados Unidos<sup>15</sup>,

10 A Venezuela é um país petrolero desde a década de 1920, quando o petróleo superou o café como principal produto de exportação. O país se tornou um dos maiores exportadores de petróleo do mundo. Tem como principais recursos naturais: petróleo, gás natural, minério de ferro, ouro, diamantes e bauxita. O setor industrial representa cerca de 40% do PIB, com destaque para o refino de petróleo, metalúrgica, siderúrgica, alimentícia, química; o setor agrário, por seu turno, representa cerca de 4% do produto interno bruto, produzindo e exportando arroz, milho, frutas e carnes bovinas; contudo, o país não é autossuficiente nesse setor. Seus principais parceiros comerciais são Estados Unidos, Colômbia, China e Brasil. (NAVES, CÍCERO, 2014, p. 7).

11 Rouquié descreve a Venezuela como um país monoprodutor, afligido pela “maldição petrolera”, no qual a agricultura é uma atividade marginal. Informa que a Venezuela, em 2010, importava 75% dos produtos alimentícios que consumia, espelhando uma realidade muito diferente da que vivia décadas atrás, quando os vegetais, em geral, eram todos cultivados em solo nacional. Assim, considera que as estatísticas de importação demonstram o rotundo fracasso da política agrária da era chavista, com a Lei de Terras e Desenvolvimento Agrário (2001) que levou a terno a expropriação de latifúndios considerados pouco produtivos. (ROUQUIÉ, Alain. *A la sombra de las dictaduras*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2010, p. 233-234).

12 Não espanta, pois, que a Venezuela apresente demasiadas oscilações quanto ao PIB. Conforme dados do Banco Mundial, pela altura da primeira grande crise enfrentada pelo regime chavista (*para petrolero*), o PIB caiu 16,7%, entre os anos de 2002 e 2003 (THE World Bank. World Development Indicators. GDP Growth (annual %). *Base de dados*. Disponível em: <<https://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=world-development-indicators#>>. Acesso em: 22 abr. 2019). Seguiu-se uma forte recuperação, 47,3% entre 2004 e 2007; não obstante, após o *start* dado pela crise mundial de 2008, outra sensível queda (4,7%) foi verificada entre 2009 e 2010. A série histórica fornecida pelo banco de dados mencionado termina com um desempenho negativo de -3,9%, relativo ao exercício de 2014. (NAVES; CÍCERO, op. cit., p. 7).

13 Fernanda Delgado observa que a Venezuela assume um papel relevante na geopolítica do Petróleo, ao lado do Oriente Médio. No caso venezuelano, a não aplicação dos necessários investimentos e a “situação volátil” do país afetam o preço internacional do produto, haja vista que forcejam o declínio da produção. Conforme a autora: “Na Venezuela, o declínio da produção de óleo está acelerando e, até o final de 2018, poderá ter caído em centenas de milhares de barris por dia. Os dados da IEA (2018) mostram que a produção está em 550 mil barris por dia menor do que seu objetivo dentro do acordo de Veneza, e que esse ‘excesso’ é mais que o compromisso total da Arábia Saudita. A possível deficiência da oferta representada por Irã e Venezuela pode apresentar um desafio enorme para produtores evitarem fortes aumentos no preço e preencherem o vácuo”. (DELGADO, Fernanda. O mercado internacional de petróleo: dos fundamentos do mercado à geopolítica. *FGV Energia*, Rio de Janeiro, 18 jun. 2018. Disponível em: <<https://fgvenergia.fgv.br/noticias/o-mercado-internacional-de-petroleo-dos-fundamentos-de-mercado-a-geopolitica>>. Acesso em: 21 abr. 2019).

14 TRADING Economics. *Base de dados*, 2019. Disponível em: <<https://pt.tradingeconomics.com>>. Acesso: 9 mai. 2019.

15 Como percebe Anderson, 2011 apud Salgado, 2017 “[...] a história dos países latino-americanos não pode ser entendida sem levar em consideração o fato de que ao norte de suas fronteiras existe uma nação que entende seus vizinhos como fonte de matérias-primas a serem exploradas para satisfazer os impetus econômicos das indústrias estadunidenses”. Nesse caminho “a política externa dos EUA consegue justificar a violação da ordem constitucional de várias formas, entre elas a alegação de que a democracia não se resume ao acontecimento de eleições periódicas. Segundo o relatório do Congresso dos EUA sobre a democracia na política externa, a democracia deve defender a existência, além das eleições, do respeito à Constituição, aos direitos individuais e um legislativo independente”. (SALGADO, Tiago Santos. A ingerência estadunidense na Venezuela chavista. *Revista Aedos*, Porto Alegre, v. 9, n. 21, p. 57-58, dez. 2017). É o que aponta Salgado que, no entanto, objeta que a defesa empreendida pelos



mediante a aplicação de estratégias de *soft* ou *hard power*.<sup>16</sup>

No caso em exame, a pressão exercida sobre a Venezuela se espalha no campo ideológico, por intermédio de censuras que têm como alvo a opinião pública internacional<sup>17</sup>, assim como pelo terreno concreto de sanções econômicas e pela ameaça de possíveis invasões estrangeiras, com o envio de tropas a reforçar uma eventual ação armada capitaneada pela oposição.

EUA quanto à democracia atende em termos diretos aos interesses do livre mercado, sendo notável que “quando a livre circulação de capitais e mercadorias acontece, a democracia é desejada, no entanto, quando não acontece, a democracia é um detalhe que, caso atrapalhe os interesses dos EUA, pode ser dispensável”. (Ibid., p. 77). No que tange às ingerências dos EUA sobre a política interna da Venezuela, Salgado defende que são constantes, e crescem à partir do início do governo de Hugo Chávez, em especial porque a busca de uma maior pluraridade nas relações comerciais petrolíferas conflita com os interesses financeiros norte-americanos na região. (Ibid., p. 79). A propósito, Rouquié comenta que no caso das empresas petrolíferas a maior coerção exercida – a exigência de que a estatal PDVSA seja majoritária na participação de sociedades estrangeiras em solo venezuelano – espantou apenas as companhias estadunidenses que aderiram à “estratégia anti-Chávez de Washington”, permanecendo as demais. (ROUQUIÉ, op. cit., p. 231-232).

16 Sandra Balão explica que no âmbito das relações entre Estados o poder pode ser alcançado e potenciado mediante diferentes “caminhos”. Assim, “ou se opta por uma legitimidade reconhecida através do consentimento ou, pelo contrário, pela imposição desse exercício através da força das armas”. (BALÃO, Sandra Maria Rodrigues. *A matriz do poder. Uma visão analítica da Globalização e Antiglobalização no mundo contemporâneo*. 2. ed. Lisboa: MGI, 2014. p. 310). Battistella acresce que no plano internacional avulta de importância o denominado “poder estrutural”, definido como “a capacidade de moldar (to shape) e determinar as estruturas da economia política global no seio das quais os outros Estados [...] devem operar”. São quatro as estruturas a que alude essa forma de poder: “a estrutura da segurança, no seio da qual o poder consiste na capacidade de fornecer a alguém a proteção contra as ameaças que ele sofreu e na capacidade de infligir uma ameaça à segurança de alguém; a estrutura financeira, relativa à capacidade de oferecer, recusar ou pedir crédito; a estrutura de produção, que concerne à capacidade de determinar o lugar, o meio e o conteúdo das atividades visando a criar prosperidade; e a estrutura do saber, no seio da qual o poder consiste na capacidade de influenciar as ideias e as crenças socialmente legítimas e procuradas por uns e por outros, e na capacidade de controlar o acesso aos meios de armazenamento e de comunicação das ditas ideias e crenças”. (BATTISTELLA, Dario. *Teorias das relações internacionais*. 4. ed. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2014. p. 410-411). À vista desses aspectos, o autor considera que “os Estados Unidos permanecem, de longe, o ator cujo poder estrutural é o mais elevado: para o que é da estrutura de segurança, detém a força militar por excelência; no que concerne à estrutura de produção, continuam o primeiro PNB do mundo; no campo da estrutura financeira, o dólar resta a divisa internacional de referência [...]; quanto à estrutura dos saberes, basta olhar o número de prêmios Nobel para se perceber a capacidade de inovação dos Estados Unidos”. (Ibid., p. 412). Por tudo isso, pode-se imaginar a dimensão do peso imposto ao regime de Maduro, quando o governo americano passa a mirá-lo, negativamente, como um alvo principal de atenção. Um reflexo atual e visível desse pressionamento pode ser vislumbrando a partir da recente queda da produção diária de petróleo cru, na ordem de 150.000 barris por dia, atribuída por especialistas não somente às frequentes quedas de energia verificadas ultimamente no país, mas também às sanções impostas pelos EUA. Disponível em: <https://ita.reuters.com/articulo/petroleo-opep-sondeio-idLTACKN1RD261-OUSLT>. Acesso: 21.4.2019.

17 Aponte-se, à guisa de ilustração, comunicado emitido em junho de 2018 pelos países do Mercosul estabeleça canais de acesso para a entrada de ajuda humanitária. (MAZUI, Guilherme. Em comunicado, países do Mercosul pedem que Venezuela estabeleça canais de acesso para ajuda humanitária. *Portal G1*, Brasília, DF, 18 jun. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/em-comunicado-paises-do-mercosul-pedem-que-venezuela-estabeleca-canais-de-acesso-para-ajuda-humanitaria.ghtml>. Acesso: 21 abr. 2019). Também assim, recorde-se que o mesmo Mercosul retirou da Venezuela as prerrogativas políticas que detinha como Estado-membro, em virtude da “ruptura da ordem democrática”, em resolução aprovada por unanimidade em 5 de outubro de 2017. (BAZZO, Gabriela; FRANCO, Marina. Mercosul suspende direitos políticos da Venezuela por ‘ruptura da ordem democrática’. *Portal G1*, São Paulo, 05 ago. 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/mercosul-suspende-direitos-politicos-da-venezuela-por-ruptura-da-ordem-democratica.ghtml>. Acesso: 21 abr. 2019). Ademais, o país é alvo de constantes manifestações de Estados vizinhos, como o Brasil e a Colômbia, notadamente a partir da assunção de presidentes com linhagens ideológicas afastadas da esquerda. Em fevereiro deste ano, a Colômbia chegou a fechar as fronteiras com a Venezuela pelo período de dois dias. (EFE. Colômbia fecha parte da fronteira com a Venezuela por 2 dias para ‘avaliar danos’. *Portal G1*, Rio de Janeiro, 24 fev. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2019/02/24/colombia-fecha-parte-da-fronteira-com-a-venezuela-por-2-dias-para-avaliar-danos.ghtml>. Acesso: 21 fev. 2019). Além disso, o país andino chegou a cogitar a formação de uma coalizão militar com o Brasil, para promover a derrubada de Maduro, no final do ano passado. (COLOMBO, Sylvia. Colômbia sugere aliança com Bolsonaro para derrubar Maduro. *Folha de S. Paulo*, Nova York, 29 out. 2018. Disponível em: <https://www.folha.uol.com.br/mundo/2018/10/colombia-sugere-alianca-com-bolsonaro-para-derrubar-maduro.shtml>. Acesso: 21 abr. 2019). O governo brasileiro, por seu lado, não descarta a participação uma eventual invasão da Venezuela; nada obstante, a decisão final, nos termos da Constituição da República Federativa do Brasil (art. 137, inciso II), cabe ao Congresso Nacional. De acordo com declarações dadas pelo Presidente Jair Bolsonaro, a intenção de Brasil e Estados Unidos é “criar fissuras no Exército venezuelano”, até o ponto em que as forças armadas deixem de suportar militarmente o governo de Nicolás Maduro. (BOLSONARO diz que se houver invasão na Venezuela, consultará Congresso, mas decisão final é dele. *O Globo*, Mundo, 08 abr. 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/bolsonaro-diz-que-se-houver-invasao-na-veezuela-consultara-congresso-mas-decisao-final-dele-235883255>. Acesso em: 21 abr. 2019).

### 3. FATORES GEOPOLÍTICOS DA VENEZUELA

Historicamente, a Venezuela viveu inúmeras crises políticas e algumas tentativas de golpe. Mas para melhor compreensão do atual momento vivido pela Venezuela, importante realizar uma rápida digressão à década de 1990, pois dali surgiu o Chavismo<sup>18</sup>. Houve uma tentativa de golpe em 1992 para deposição do presidente da época, Carlos Pérez, que teve a liderança e relevante participação do então tenente-coronel do exército venezuelano, Hugo Rafael Chávez Frias. O golpe não obteve êxito, Chávez foi preso juntamente com outros membros do Movimento Bolivariano Revolucionário 200, sendo solto em 1994. Nesse período Chávez ficou extremamente popular e em 1998 se candidatou a presidência da República venezuelana e foi eleito, vencendo ainda mais três eleições presidenciais consecutivas: 2000, 2006 e 2012.

Em quatorze anos no poder, Hugo Chávez mudou a constituição do país e implementou uma série de transformações estruturais, como a reforma agrária, ampliação da distribuição de renda na Venezuela, forte controle sobre a Companhia Petróleos de Venezuela S.A. - PDVSA e conseguiu mais avanços sociais como a redução da mortalidade infantil. Entretanto houve durante esse período contestações de frações e segmentos da sociedade venezuelana contra o modelo chavista de governar e o fortalecimento de uma frente de oposições contra o governo vigente.

Essa bonança experimentada pela Venezuela nesse período foi fruto da sua principal riqueza que é o Petróleo. Referida *commodity* estava com um valor elevado no mercado internacional no período que Chávez governou, por isso conseguiu financiar muitas ações com o dinheiro da venda de petróleo. Porém, nunca foi auferido uma diversificação na economia do país, e como já foi citado, desde a década de 1920, a Venezuela é dependente do petróleo para financiar seus gastos, despesas e investimentos, nunca conquistando uma autossuficiência na sua agricultura e indústria, por exemplo. Grande parte dos bens de consumo são importados de outros países. Atualmente é o país com as maiores reservas de petróleo do mundo e membro da Organização dos Países Exportadores de Petróleo – OPEP.

A crise atual vivida na Venezuela possui motivações políticas e econômicas e vem sendo intensamente noticiada nos veículos de informação. Mas podemos dizer que a crise se aprofunda a partir de dois acontecimentos: falecimento precoce em 2013 do ex-presidente da Venezuela, Hugo Chávez, vítima de um câncer, assumindo o vice-presidente à época e atual presidente da Venezuela, Nicolás Maduro Moros, e a forte desvalorização do petróleo no mercado internacional, ocorrida a partir de 2014.

18 Segundo Silva, o Chavismo é a personificação da figura de Hugo Chávez no contexto do Bolivarianismo, fenômeno que buscou um resgate e ressignificação do ideário político de Simon Bolívar e pode ser compreendido como um “movimento cívico-militar específico da Venezuela surgido entre os oficiais do Exército nos anos 1980 com a intenção de criticar, refletir e questionar o modelo político, econômico e social do país naquela ocasião, defendendo o reconhecimento da dignidade militar e a luta contra a corrupção e a desigualdade social.” (SILVA, Luiz Fernando de O. Questão militar na Venezuela chavista: política, representação e tempo presente. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DO TEMPO PRESENTE, 3., 2017, Florianópolis. *Anais* [...]. Florianópolis: UDESC, 2017. p. 11).

Maduro buscou dar continuidade à política de Chávez, contudo, as dificuldades políticas aumentaram já que não tem o mesmo carisma e liderança consolidada como do seu antecessor, conforme destaca Nery, e a queda no valor do petróleo impactou diretamente no desabastecimento do país, já que com recursos financeiros escassos, o governo parou de importar itens básicos de consumo da população.<sup>19</sup>

Desde 2014, a Venezuela vem experimentando uma derrocada na sua economia com altos índices de inflação, queda brutal no PIB, forte ampliação da pobreza e miséria no país com muitos venezuelanos migrando para outros países da região como Colômbia e Brasil, pois relatam desemprego por longos períodos, falta de oportunidade e fome.

No campo político, o país tem um histórico conturbado e as forças de oposição ao Chavismo, acusam o presidente Maduro de forte autoritarismo e totalitarismo. Atualmente, o país vive um intenso cenário de crise política, em que a legitimidade do presidente é questionada pela comunidade internacional após sua reeleição em 2018, vista por alguns como controversa e marcada por fraudes. Vários outros países, incluindo Brasil, Argentina, Canadá, Chile, Paraguai, Costa Rica, Estados Unidos, Peru e o Secretário-Geral da OEA, não reconhecem o seu batismo eleitoral, passando a distinguir Juan Guaidó, líder da oposição, chefe da Assembleia Nacional e autoproclamado presidente interino venezuelano, como o chefe do executivo daquele país.

Com o agravamento da crise política por conta da última reeleição, contestada pela oposição, em associação com o colapso socioeconômico vivido pela Venezuela, está ocorrendo um movimento contínuo de protesto da população nas ruas contra o governo, algumas muito violentas, inclusive contabilizando mortes, apesar de haver também movimentos de rua apoiando o atual governo.

Países como China, Bolívia, Cuba, Turquia e Rússia reconhecem o Governo de Maduro e sua legitimidade, haja vista também que alguns têm montas consideráveis de recursos investidos no país e também por conta de alinhamento ideológico.

Desde a ascensão de Chávez ao poder, os gastos militares venezuelanos tiveram robusta ampliação quando passou de 56<sup>o</sup> no ranking de compradores de armas de 1998 a 2002 a 24<sup>o</sup> de 2003 a 2007<sup>20</sup>. Em 2016, a Venezuela contava em 2016 com um orçamento militar de US\$8.549.765.946 e um contingente nas suas forças armadas de 365.315 combatentes distribuídos entre Exército, Aeronáutica, Marinha e Guarda Nacional, além de homens e mulheres na Milícia Nacional Bolivariana que é uma força auxiliar das Forças Armadas venezuelanas<sup>21</sup>.

A forte aquisição de armamentos ocorreu principalmente por uma cooperação militar empreendida com a Rússia que, entre 2003 a 2007, forneceu 93% de todas as armas compradas pela Venezuela. Nesse período, o país sul-americano comprou da Rússia: 100.000 fuzis automáticos Kalashnikov AK-47, 24 caças Sukhoi

19 NERY, Tiago. As diferentes trajetórias de desenvolvimento de Brasil e Venezuela (1945-2015). *Cadernos de Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 20, p. 57, 2017.

20 BORBA, Pedro dos Santos de. *Segurança na América do Sul*. Porto Alegre: Nerint, 2009. p. 12.

21 DONADIO, Marcela; TIBILETTI, Maria de la Paz. *Atlas comparativo de la defensa en América y Caribe*: edición 2016. Buenos Aires: RESDAL, 2016. p. 210-215.

Su-30MK, 10 Mi-35 helicópteros de combate, aproximadamente 40 veículos multitarifa Mi-17-V e 3 helicópteros pesados Mi-26<sup>22</sup>. Em seguida foram adquiridos com destaque, entre outros equipamentos bélicos, baterias antiaéreas S-300 e sistemas antiaéreos Pechora 2M SAM.

Além do significativo incremento militar, a Venezuela nesse ciclo do Chavismo, atuou numa política externa para fazer frente à influência e projeto norte-americano para a América Latina. O Projeto dos Estados Unidos era a Área de Livre Comércio das Américas - ALCA que consistia em acordos comerciais e tratados de livre comércio com países da região. Em contraponto, a Venezuela propôs e liderou a Alternativa Bolivariana para os Povos de Nossa América – ALBA que seria um modelo de integração dos povos e dos países do Continente Americano na área de segurança, comércio mútuo, convênios e investimentos entre governos progressistas e socialistas, diferente do modelo neoliberal americano<sup>23</sup>.

Capitalizado pelo dinheiro do Petróleo, muito bem cotado e comercializado no mercado internacional, a República Bolivariana da Venezuela ampliou sua influência sobre a Bolívia, considerado o Estado Pivô do Heartland Sul-americano (vide Figura 1 no Anexo), através da criação da empresa binacional venezuelano-boliviana, Petroandina, visando explorar petróleo e gás natural em território boliviano, além de acordos com Cuba, Equador, Nicarágua, entre outros<sup>24</sup>.

Os venezuelanos estão envolvidos em disputa territorial com a Guiana pela região de Guiana Essequiba, alegando que essa região era parte de seu território na época da colonização espanhola. Desde 2015, após as descobertas de grandes reservas petrolíferas na referida região, o nível de tensionamento aumentou entre os dois países (vide Figura 2 no Anexo).

#### 4. A FRÁGIL LEGITIMIDADE DO REGIME DE NICOLÁS MADURO

Como argumenta Maltez, no âmbito da política usar palavras “aparentemente simples” como “democracia”, “significa semear ventos, com inevitável colheita de tempestades, porque os nomes que parecem comuns acabam por ser os mais opacos, sobretudo quando há palavras que pretendem fixar ideias [...]”<sup>25</sup>. À luz dessa lição, pouco importa que o Estado Venezuelano se autoproclame democrático (art. 2º, da CRBV), se suas decisões, ações e instituições faltam com a lógica e rompem com os axiomas e pressupostos e dessa forma particular de organização política.

Em definitivo, a discussão doutrinária em torno da questão democrática tende a considerar que um sistema democrático só o é factualmente quando, para além de se sujeitar aos princípios, normas e controles previstos no direito positivo, mantenha um poder político que goze de uma gênese legítima e, ademais, atue concretamente em conexão com as necessidades e anseios da população.

22 VILLA, Rafael Duarte; VIGGIANO, Juliana. Trends in South American weapons purchases at the beginning of the new millennium. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, DF, v. 55, n. 2, p. 32, dec. 2012.

23 ROMERO, Carlos. La política exterior de la Venezuela bolivariana. *Plataforma Democrática*, São Paulo, working paper n. 4, jul. 2010. p. 6-7.

24 SCHENEGOSKI, A. M.; ALBUQUERQUE, E. S. A geopolítica da política externa bolivariana. *GEOUSP – Espaço e Tempo*, São Paulo, v. 18, n. 1, p. 71-82. 2014. (Online).

25 MALTEZ, José Adelino. *Manual de ciência política: teoria geral da República*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2018. p. 14.

A par dessa percepção, a legitimidade do poder político comporta duas dimensões inexoráveis: uma de *origem*, outra de *exercício*. A primeira é oferecida pela técnica eleitoral, face formal das democracias concorrenciais; a segunda, pelo respeito aos fundamentos constitucionais no exercício concreto do poder representativo, a fim de evitar o surgimento de um *gap* entre aquilo que o sistema democrático espera e aquilo que a classe política pratica.

No *corpus* doutrinário, o delineamento da legitimidade de exercício supõe que os mandatários estejam, frequentemente, em harmonia com a *voluntas* corrente, na medida em que a aceitação generalizada do princípio democrático enseja a ideia de que a vontade do povo “deve ser a vontade fundamental do Estado e de que suas opções devem servir de critério de atuação dos governantes”<sup>26</sup>.

Se é verdade que essa harmonia não pode ser perfeita, por outro lado ela também não deve ficar abaixo de um certo nível, de modo que se houver um “divórcio muito pronunciado, os dirigentes tornam-se ilegítimos”, notadamente quando suas práticas terminem por arruinar o “edifício do consenso”<sup>27</sup>.

Quanto ao aspecto procedimental, não ajuda que a Venezuela realize, de tempos em tempos, eleições para a renovação dos cargos representativos, tendo em vista a existência de regimes eleitorais autoritários que praticam autoritarismos por trás de fachadas democráticas institucionais<sup>28</sup>.

Nesse plano, em virtude de seus arranjos e também de sua práxis, as consultas venezuelanas gozam de um parco prestígio frente a comunidade internacional<sup>29-30</sup>. A propósito, a Venezuela ocupa nada menos do que a última posição em nível regional no âmbito da Escala GPEI (*Global Perceptions of Electoral Integrity*), que ordena as eleições nacionais ao redor do globo segundo uma escala de qualidade que afere o índice de depuração de normas, práticas e procedimentos<sup>31</sup>.

Por outro lado, para que se qualifique como democrático, um Estado também deve cumprir com encargos de cariz substantivo, a fim de que se cumpra a necessária “relação de conformidade entre o poder em causa e o fim ou os fins a que se destina”<sup>32</sup>. Dentro dessa perspectiva, a satisfação das exigências democráticas pressupõe, na linha de Dahl<sup>33</sup>, que os direitos inerentes ao modelo democrático sejam realmente cumpridos e, na realidade, estejam à disposição dos cidadãos: “Se não estiverem, se não forem compulsórios, o sistema político não é democrático, apesar do que digam seus governantes [...]”. Isso posto, também nesse âmbito sobejam indicadores a negar ao Estado venezuelano a mais nobre adjetivação política.

26 MIRANDA, Jorge. *Direito eleitoral*. Coimbra: Almedina, 2018. p. 44.

27 HERMET, Guy. Legitimidade. In: HERMET, Guy et al. *Dicionário de Ciência Política e das instituições políticas*. Lisboa: Escolar Editora, 2014, p. 157.

28 SCHEDLER, Andreas. *La política de la incertidumbre en los regímenes electorales autoritarios*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2016. p. 15.

29 NORRIS, Pippa. *Why electoral integrity matters?* Oxford: Oxford Press, 2013. p. 1865. (edição eletrônica Kindle).

30 HAUSMANN, Ricardo; RIGOBON, Roberto. In search of the Black Swan: analysis of the statistical evidence of electoral fraud in Venezuela. *Statistical Science*, v. 26, n. 4, p. 543-563, 2011.

31 ALVIM, Frederico Franco. *Cobertura política e integridade eleitoral: efeitos da mídia sobre as eleições*. Florianópolis: Habitus, 2018. p. 61.

32 LARA, António de Sousa. *Ciência política: estudo da ordem e da subversão*. 9. ed. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2017. p. 249.

33 DAHL, Robert A. *Poliarquia*. São Paulo: EDUSP, 2015. p. 62.

Com efeito, nos últimos anos a Venezuela tem apresentado níveis acentuados de pobreza. Conforme projeção do Banco Mundial, na última década o percentual de cidadãos cujas receitas os mantêm abaixo da linha nacional da pobreza é bastante elevado:

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
33,1%	27,5%	27,7%	26,4%	26,8%	27,4%	27,2%	29,4%	29,5%	33,3%

Fonte: elaboração própria, com dados extraídos do Banco Mundial (*World Development Indicators*).

Como mais, somam-se àqueles outros números alarmantes, derivados de recente pesquisa levada a termo pela Coligação de Organizações pelo Direito à Saúde e à Vida (CODEVIDA) e apresentada na ONU, de acordo com a qual o percentual atual de cidadãos pobres a viver na Venezuela gira na casa dos 87%, sendo que 61% da população tem amargado a pobreza extrema<sup>34</sup>e, conseqüentemente, a fome<sup>35</sup>. Igualmente, a inflação galopante em torno do preço dos alimentos - 315% ao ano<sup>36</sup> – intensifica e sedimenta quadros generalizados de desnutrição.

Há, para mais, graves problemas no plano da habitação social e da mobilidade urbana: as cidades – capital inclusa – estão rodeadas de construções insalubres, suas infraestruturas estão degradadas e a oferta de transporte público é insuficiente<sup>37</sup>.

Em acréscimo, como decorrência do aumento da pobreza, o drama social ganha subprodutos negativos adicionais, entre os quais o aumento exponencial da violência. Dentro desse panorama, Naves e Cícero pontuam que a Venezuela “apresenta uma das maiores taxas de homicídios da América Latina”, chegando a atingir a escala de 53,7 por cada 100 mil habitantes no ano de 2012<sup>38</sup>. Rouquié assoma que a cidade de Caracas aparece como a mais violenta da América do Sul, batendo o Rio de Janeiro nesse “sinistro concurso”<sup>39</sup>.

Os problemas políticos e sociais redundam, como é intuitivo, numa preocupante onda de migração progressiva. Segundo Informe Preliminar elaborado pela Organização dos Estados Americanos (OEA), a crise de emigrantes é um evento “sem precedentes na história da região”. Dita crise, deflagrada por graves problemas que incluem “escassez de alimentos e medicamentos, hiperinflação, violência generalizada, existência ou percepção de controle social, além de violações mas-

34 AGÊNCIA Lusa. Há 87% de pobres na Venezuela e 61% da população vive em pobreza extrema. *Observador*, 14 sep. 2018. Disponível em: <<http://www.observador.pt/2018/09/14/ha-87-de-pobres-na-venezuela-e-61-da-populacao-vive-em-pobreza-extrema/>>. Acesso em: 21 abr. 2019.

35 Nos termos do Informe Preliminar sobre a Crise de Emigrantes e Refugiados Venezuelanos, levantamentos compilados pela ONU estimam que ao menos 1 milhão e 300 mil refugiados venezuelanos sofrem com problemas de desnutrição. (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Informe preliminar sobre la crisis de migrantes y refugiados venezolanos en la región*. Washington DC: OEA, 2019. p. 4).

36 TRADING Economics. *Base de dados*, 2019. Disponível em: <<https://pt.tradingeconomics.com/>>. Acesso em: 9 mai. 2019.

37 ROUQUIÉ, op. cit., p. 235.

38 NAVES, CÍCERO, op. cit., p. 10.

39 ROUQUIÉ, *ibid.*, p. 235.

sivas de direitos humanos<sup>40</sup> e crimes de lesa-humanidade<sup>41</sup> culminou, apenas em 2018, com a fuga de ao menos 3,4 milhões de habitantes, o que corresponde a mais de 10% de sua população.

À vista do exposto, é lícito concluir que o Estado, na quadra atual, não se revela democrático em nenhum nível, como, aliás, aponta o prestigiado *score Freedom House*<sup>42</sup> que, em sua escala de liberdade, classifica a Venezuela como um país “não livre”, por atingir 19,5 pontos numa tabela onde a ordenação negativa máxima para em 21. Em face do exposto, numa perspectiva taxionômica a Venezuela reveste, na prática, um tipo de “cesarismo socialista-revolucionário”, forma de poder com um “substrato ideológico marcado”, erigida “em torno de um chefe ou caudilho que lidera o Estado, em aliança expressa ou tácita com um setor militar e uma vanguarda político-social”<sup>43</sup>.

A falta de legitimidade em sua dupla dimensão, por certo, expõe a riscos o governo de turno, na medida em que espraia entre base social e forças políticas uma percepção negativa crescente que, em termos concretos, tem sido manifestada por meio de protestos e manifestações pela deposição de Nicolás Maduro. Nessa senda, oportuno lembrar que:

A condição típica das revoluções com largo apoio no povo é a perda de legitimidade e de autoridade do anterior regime. [...] isto significa que do lado dos governados diminui a disposição para aceitarem as decisões dos governantes e para se identificarem com esses últimos [...]. Uma revolução costuma procurar sua justificação no argumento de que substitui uma ordem sentida como injusta por uma mais justa<sup>44, 45</sup>.

Assim sendo, o ocaso do regime, embora incerto, é decerto uma possibilidade no horizonte, haja vista que “las dictaduras tienden a caer como resultado de sus propios fracasos”<sup>46</sup> e que “os esboços de uma nova ordem social” tendem a provocar “um amplo empenho nas pessoas, quando deles se espera uma melhor satisfação de seus interesses”<sup>47</sup>.

40 No contexto das violações aos direitos humanos, destaca-se a prática sistemática de prisões políticas no momento atual do país. De acordo com a ONG Foro Penal, apenas em 2019 Maduro fez mais de 2 mil presos políticos, dos quais 857 seguiam encarcerados em maio do corrente ano. (VENEZUELA já teve mais de 2.000 presos políticos em 2019, diz ONG. *Folha de S. Paulo*, Caracas, 8 mai. 2019. Mundo. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/05/venezuela-teve-mais-de-dois-mil-presos-politicos-em-2019-diz-ong.shtml>>. Acesso em: 10 mai. 2019).

41 OEA, 2019, p. 3.

42 FREEDOM in the world 2019. Agregate Freedom Score. *Data base*. Disponível em: <<https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2019/venezuela>>. Acesso em: 10 mai. 2019.

43 BLANCO DE MORAIS, Carlos. *O sistema político no contexto da erosão da democracia representativa*. Coimbra: Almedina, 2018. p. 207

44 Não há dúvidas de que o questionamento veemente dos regimes é um fenômeno diretamente ligado aos níveis de legitimidade e de consenso. Dentro dessa perspectiva, o combate ao regime ocorre quando o consenso se rompe, isto é, quando se dissemina a recusa das instituições existentes e se arraiga a ideia de que é necessário dar combate para substituí-las por outras (GALVIS GAITÁN, Fernando. *Manual de ciencia política*. 2. ed. Bogotá: Temis, 2005. p. 223). Para Chalco Reyes, um regime se torna ilegítimo quando não cumpre com suas promessas e objetivos, isto é, quando falha sistematicamente em satisfazer a população. Nesses casos, a desídia e o descaço ensejam protestos, reclamações e mobilizações por parte da população, em casos extremos envolvendo pedidos de remoção ou exigências de renúncia. Em sua visão, a situação de ilegitimidade se agrava quando o regime resiste e resolve se prolongar no tempo por intermédio da força e por todos os outros meios coercivos possíveis. (CHALCO REYES, Marcial. *Estado, poder y abuso del poder*. Bogotá: Temis, 2014. p. 214).

45 ZIPPELIUS, Reinhold. *Teoria Geral do Estado*: ciência política. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 244.

46 COLOMER, Josep M. *Ciencia de la política*. 2 ed. Barcelona: Ariel, 2017. p. 301.

47 ZIPPELIUS, op. cit., p. 244.

## 5. FATORES DE SUSTENTAÇÃO DO REGIME

O clima político na Venezuela é de muita instabilidade. A oposição liderada por Juan Guaidó, chefe da Assembleia Nacional e autoproclamado presidente interino, constantemente convoca a população para manifestações contra o Governo de Maduro. A violência, inclusive com a ocorrência de mortes, e enfrentamentos nas ruas em alguns momentos tende ao escalonamento. Não obstante, Maduro conserva o apoio do alto comando das Forças Armadas da Venezuela, com quem partilha o poder.

Ao fim e ao cabo, em que pese a presença de elementos relevantes como (i) a intensificação das pressões políticas externas, (ii) o recrudescimento da oposição organizada e (iii) o desfavorável clima de insatisfação popular, o fato é que o regime venezuelano permanece vivo e operativo, tendo sido, até o momento, muito eficaz na dissipação de movimentos concertados em prol da derrubada do governo.

Para tanto, deve-se observar que pendem em favor do regime situacionista, entre outros fatores, (i) a contínua adesão da cúpula das forças armadas, (ii) a resiliência da base social chavista e, ademais, (iii) importantes apoios granjeados no teatro internacional, com destaque para o respaldo declarado da Rússia.

Sobre a fidelidade das forças armadas, calha observar a realidade dos governos, sobretudo de índole autoritária, contrária as expectativas do Estado constitucional, segundo as quais os esses aparelhos “deveriam implementar as decisões com total obediência e neutralidade perante as lutas políticas pelo domínio da sede do poder”. É o que leciona Adriano Moreira<sup>48</sup>, para concluir que as Forças Armadas exercem um “peso” determinante nos rumos de processos decisórios e ações revolucionárias no contexto de um país.

Não por acaso, no campo especulativo do planejamento estratégico de países estrangeiros a cooptação da elite militar tem sido veiculada sem reservas. A propósito, em entrevista recente Jair Bolsonaro declarou descartar, em princípio, o envio de tropas, afirmando que a estratégia brasileira de momento tem como objetivo central “criar fissuras no Exército venezuelano, para tirar o apoio dado pelos militares ao Presidente Nicolás Maduro”<sup>49</sup>.

Até agora, porém, os sinais aparentes apontam para a manutenção da afinidade entre as cúpulas das instâncias bélica e política. A despeito de uma convocação anunciada pela principal figura da oposição, Juan Guaidó<sup>50</sup>, inclusive com a sinalização pública de anistias (aprovadas pelo Parlamento em janeiro de 2019), as manifestações do último abril tiveram um baixo índice de adesão militar, tendo sido, por isso, debeladas pelas forças do governo<sup>51</sup>.

48 MOREIRA, Adriano. *Ciência política*. 6. ed. Coimbra: Almedina, 2014. p. 192-193.

49 BOLSONARO diz que se houver invasão na Venezuela, consultará Congresso, mas decisão final é dele. *O Globo*, Mundo. 08 abr. 2019. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/bolsonaro-diz-que-se-houver-invasao-na-veezuela-consultara-congresso-mas-decisao-final-dele-235883255>>. Acesso em: 21 abr. 2019.

50 GUAIDÓ diz ter apoio de militares para pôr ‘fim à usurpação’ na Venezuela e convoca povo às ruas. *Portal G1*, Rio de Janeiro, 30 abr. 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mundo/noticia/2019/04/30/juan-guaido-diz-que-tem-apoio-de-principais-unidades-militares-e-pede-para-que-venezuelanos-tomem-as-ruas.ghtml>>. Acesso em: 13 mai. 2019.

51 Cabe esclarecer que as deserções, ainda que pouco expressivas, existem. Pontue-se que apenas em abril de 2019 expulsou 13 oficiais (entre eles, dois generais) das Forças Armadas, num primeiro momento, levando na sequência de manifestações populares outros 24 à prisão. (AFP. Nicolás Maduro expulsa militares que reconheceram Juan Guaidó como presidente da Venezuela. *Portal G1*, Rio de Janeiro, 04 abr. 2019. Disponível: <<https://g1.globo.com/mundo/noticia/2019/04/04/nicolas-maduro-expulsa-militares-que-reconheceram-juan-guaido-como-presidente-da-venezuela.ghtml>>. Acesso: 13 mai. 2019). Ainda com relação ao índice



Noutro giro, no caso venezuelano, é dado observar que a dinâmica das movimentações políticas segue um *script* previsível e particular: até o momento, observa-se que os protestos eventualmente organizados pelos coletivos oposicionistas têm sido acompanhados por numerosas e robustas manifestações populares em apoio ao regime, o que dá fôlego ao círculo de Maduro.

Quanto a este tema, entende-se que a base de apoio do regime chavista começa a se formar no início do milênio, na esteira de um pacote de medidas populistas – como a cruzada pela saúde “*Barrio Adentro*”, o projeto pela erradicação do analfabetismo e a abertura de lojas públicas com itens de primeiras necessidades (*Merca*) – que, conforme Rouquié<sup>52</sup>, foram extremamente eficazes na disseminação de um sentimento de inclusão social, sobretudo entre as camadas mais pobres. Na sequência, essa adesão é expandida e, no limite, mantida por intermédio de políticas clientelistas e, especialmente, da ação incisiva da máquina de propaganda estatal<sup>53</sup>.

Por derradeiro, com respeito ao apoio internacional, embora o regime venezuelano venha sofrendo, nos últimos anos, uma sucessiva perda de apoio em escala regional, com a substituição de governos alinhados por antagonistas ideológicos em Colômbia, Brasil, Chile e Argentina, a sinalização de alianças com a potência russa desestimula investidas mais drásticas e, de certo modo, diminui a probabilidade de que outros Estados, sobretudo os vizinhos, adiram aos setores oposicionistas com o envio de tropas ou suprimentos de caráter militar. Como reforço, cumpre também reparar que o governo de Mauro recebe, entre outros, o apoio de Bolívia, Cuba, Turquia e China<sup>54</sup>.

## 6. CONCLUSÃO: ANÁLISE GEOPOLÍTICA DE RISCO

As ditaduras podem morrer por diversas causas, razão pela qual o subdesenvolvimento econômico não desempenha, fatalmente, um papel privilegiado nessa questão. Nada obstante, quando diante de fatores contingenciais, a probabilidade

de deserção, em reunião do Conselho de Segurança da ONU em fevereiro do corrente ano, o embaixador Samuel Moncada contestou o dimensionamento dado por relatos informais, sustentando que, desde o início do Governo Maduro (2013), apenas 109 dentre os 280 mil membros do Exército venezuelano haviam desertado. Os números foram prontamente desacreditados pelo governo colombiano, que afirma haver recebido em seu território cerca de 1.400 militares no mesmo período. (AUMENTA deserção de oficiais de média patente da Venezuela. *Veja Online*, São Paulo, 24 abr. 2019. Seção Mundo. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/mundo/aumenta-desercao-de-oficiais-de-media-patente-da-venezuela/>>. Acesso em: 13 mai. 2019).

52 ROUQUIÉ, 2010, p. 234.

53 O regime venezuelano utiliza, sistematicamente, da propaganda política massiva e, como refere Lazo-Cividanes, na linha de outras ditaduras, invariavelmente, atribui as mazelas do país a inimigos externos e sabotadores internos, notadamente a “planos desestabilizadores” preparatórios de um golpe de Estado, que depõe contra os interesses populares e está sempre no horizonte. (LAZO-CIVIDANES, Jorge. Elecciones en Venezuela: ¿el fin de la era Chávez? *La Chronique des Amériques*, Montreal, n. 39, nov. 2006). Nesse tocante, Rouquié recorda um anúncio público realizado por Chávez em abril de 2008, no qual anunciou a nacionalização de três companhias estrangeiras de cimento, às quais atribuiu a responsabilidade pelo déficit habitacional. (ROUQUIÉ, op. cit., p. 233). Na versão oficial, o desabastecimento da matéria-prima no mercado devia-se ao fato de que tais empresas, em nome de interesses financeiros contrários ao “interesse nacional”, privilegiavam indevidamente, as atividades de exportação.

54 No limite, uma intervenção militar internacionalmente apoiada poderia levar a um conflito militar envolvendo potências nucleares, opondo, por exemplo, os Estados Unidos à Rússia e à China. Recentemente a Rússia enviou aeronaves para o país sul-americano com mais de cem funcionários do governo russo, além de dois bombardeiros Tupolev 160 capazes de transportar armas nucleares, fato que irritou os americanos e ensejou protestos públicos. Por outro lado, uma invasão norte-americana e de países aliados, como Colômbia e Brasil, teria um alto custo político e econômico, além de não ser estrategicamente simples, pois o território venezuelano é extenso e pleno de montanhas, florestas e pântanos e, ademais, porque a Venezuela conta com forças armadas bem aparelhadas por conta da cooperação militar com os russos. O interesse da China e da Rússia em apoiar o regime, some-se, vai além dos recursos em acordos bilaterais já investidos na Venezuela, sendo uma forma de fazer um contraponto aos EUA na América do Sul. Assim, do ponto de vista geopolítico é muito importante para os países do leste a manutenção de um aliado na região, quanto mais um aliado extremamente rico em reservas de petróleo.

de sobrevivência de um regime específico é consideravelmente maior quando se trata de um país rico<sup>55</sup>.

Conforme a literatura especializada, diversos fatores podem fragilizar as posições assumidas pelos regimes ditatoriais. Colomer destaca, entre outros: (i) o *tamanho do país* (um território extenso pode tornar difícil a manutenção de controles sobre certos entornos, ainda mais quando existem terrenos montanhosos ou geograficamente acidentados; ademais, uma população grande aumenta o número de rebeldes potenciais); e (ii) a *debilidade do Estado* (corrupção e incompetências estatais podem desencadear mal-estar, indignação e protestos populares)<sup>56</sup>. Por outro lado, o analista espanhol<sup>57</sup> pondera que a pobreza generalizada diminui os custos de oportunidades, dificultando, em termos materiais, os projetos de luta armada.

À vista desses aspectos, a situação venezuelana, de certa forma, se reequilibra, em função da presença simultânea de fatores que facilitam e de fatores que dificultam, em hipótese, as táticas e cálculos de rebelião.

Em nossa leitura, a despeito de todas as mazelas experimentadas pela população venezuelana, o fiel da balança pende, no momento, em favor do regime e se expressa tanto pela ausência de indicativos claros de que a oposição contará com apoio estrangeiro armado como, principalmente, pelas recentes demonstrações de lealdade do Exército. Considerando, com Eckstein, que, no comum dos casos, “as revoluções ocorrem [...] quando os obstáculos às fortes pressões são desbloqueados”, as Forças Armadas servem, ainda, como um forte escudo de proteção para o regime político vigente<sup>58</sup>.

Dentro desse raciocínio, avaliamos como baixo, a curto prazo, o risco de uma ruptura por colapso no caso venezuelano, designadamente porque a violência política é mais provável de ser aplicada quando os atores envolvidos percebem como altas as suas possibilidades de sucesso<sup>59</sup>. Nesse diapasão, a assimetria verificada entre o capital coercitivo do Estado – reforçado, inclusive, pela leal e numerosa Milícia Bolivariana – e as forças atualmente mobilizadas pela oposição permitem argumentar, por ora, que se mantêm em níveis baixos as expectativas em torno de uma eventual rebelião.

Sem embargo, é certo que, para durar, um regime político autoritário necessita não apenas de um eficiente aparelho repressão, mas também da provisão de benefícios coletivos capazes de assegurar a aquiescência de seus súditos. Nessa ordem de ideias, o cenário de instabilidade venezuelano tende a durar, sendo que a médio ou longo prazo o regime pode, finalmente, sucumbir, abrindo passo a um processo de transição democrática que só se dará por consumado quando o Estado venezuelano volte a realizar eleições pluripartidárias verdadeiramente livres<sup>60</sup>, retome um respeito reverencial pelas liberdades de opinião, de oposição

55 PRZEWORSKI et al., 2000 apud COLOMER, 2017, p. 337.

56 COLOMER, op. cit., p. 303-304.

57 Ibidem, p. 304.

58 ECKSTEIN, Harry. Abordagens teóricas para explicar a violência política coletiva. In: GURR, Ted Robert. *Manual do conflito político*. Brasília: Ed. UnB, 1985. p. 173.

59 ECKSTEIN, 1985, p. 178. Nessa direção, os analistas políticos tendem a crer que as lutas clandestinas nascem quando se dão estas duas condições: de um lado, que o regime seja considerado intolerável por uma significativa parte da população; de outro, que exista uma razoável esperança de que é possível derrubar o governo (DUVERGER, 1991 apud GALVIS GAITÁN, 2005, p. 222).

60 NOHLEN, Dieter. *¿Cómo estudiar ciencia política? Una introducción en trece lecciones*. Ciudad de México: Marcial Pons,

e de imprensa<sup>61</sup> e, finalmente, quando os grupos políticos locais compreendam que não existe alternativa aos processos democráticos de acesso ao poder, e que ninguém tem o direito de vetar *manu militari* a ação daqueles que governam com um suporte eleitoral autêntico<sup>62</sup>.

## REFERÊNCIAS

AFP. Nicolás Maduro expulsa militares que reconheceram Juan Guaidó como presidente da Venezuela. *Portal G1*, Rio de Janeiro, 04 abr. 2019. Disponível: <<https://g1.globo.com/mundo/noticia/2019/04/04/nicolas-maduro-expulsa-militares-que-reconheceram-juan-guaido-como-presidente-da-venezuela.ghtml>>. Acesso: 13 mai. 2019.

AGÊNCIA Lusa. Há 87% de pobres na Venezuela e 61% da população vive em pobreza extrema. *Observador*, 14 sep. 2018. Disponível em: <<http://www.observador.pt/2018/09/14/ha-87-de-pobres-na-venezuela-e-61-da-populacao-vive-em-pobreza-extrema/>>. Acesso em: 21 abr. 2019.

ALVIM, Frederico Franco. *Cobertura política e integridade eleitoral: efeitos da mídia sobre as eleições*. Florianópolis: Habitus, 2018.

AUMENTA deserção de oficiais de média patente da Venezuela. *Veja Online*, São Paulo, 24 abr. 2019. Seção Mundo. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/mundo/aumenta-desercao-de-oficiais-de-media-patente-da-venezuela/>>. Acesso em: 13 mai. 2019.

BALÃO, Sandra Maria Rodrigues. *A matriz do poder: uma visão analítica da globalização e antiglobalização no mundo contemporâneo*. 2. ed. Lisboa: MGI, 2014. p. 310

BATTISTELLA, Dario. *Teorias das relações internacionais*. 4. ed. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2014. p. 410-411.

BAZZO, Gabriela; FRANCO, Marina. MERCOSUL suspende direitos políticos da Venezuela por 'ruptura da ordem democrática'. *Portal G1*, São Paulo, 05 ago. 2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mundo/noticia/mercosul-suspende-direitos-politicos-da-venezuela-por-ruptura-da-ordem-democratica.ghtml>>. Acesso: 21 abr. 2019.

BLANCO DE MORAIS, Carlos. *O sistema político no contexto da erosão da democracia representativa*. Coimbra: Almedina, 2018.

BOLSONARO diz que se houver invasão na Venezuela, consultará Congresso, mas decisão final é dele. *O Globo*, Mundo. 08 abr. 2019. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/bolsonaro-diz-que-se-houver-invasao-na-veezuela-consultara-congresso-mas-decisao-final-dele-235883255>>. Acesso em: 21 abr. 2019.

2012. p. 54.

61 DAHL, 2015, p. 27.

62 URIARTE, Edurne. *Introducción a la ciencia política: la política en las sociedades democráticas*. 3. ed. Madrid: Tecnos, 2010. p. 123.

- BORBA, Pedro dos Santos de. *Segurança na América do Sul*. Porto Alegre: Nerint, 2009.
- CENTRAL Intelligence Agency. *The World Factbook 2016-2017*. Political South America. Washington DC, 2017. Disponível em: <<http://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/sa.html>>. Acesso em: 16 abr. 2019.
- CHALCO REYES, Marcial. *Estado, poder y abuso del poder*. Bogotá: Temis, 2014.
- COLOMBO, Sylvia. Colômbia sugere aliança com Bolsonaro para derrubar Maduro. *Folha de S. Paulo*, Nova York, 29 out. 2018. Disponível em: <<https://www.folha.uol.com.br/mundo/2018/10/colombia-sugere-alianca-com-bolsonaro-para-derrubar-maduro.shtml>>. Acesso: 21 abr. 2019.
- DAHL, Robert A. *Poliarquia*. São Paulo: EDUSP, 2015.
- DELGADO, Fernanda. O mercado internacional de petróleo: dos fundamentos do mercado à geopolítica. *FGV Energia*, Rio de Janeiro, 18 jun. 2018. Disponível em: <<https://fgvenergia.fgv.br/noticias/o-mercado-internacional-de-petroleo-dos-fundamentos-de-mercado-a-geopolitica>>. Acesso em: 21 abr. 2019.
- DONADIO, Marcela; TIBILETTI, María de la Paz. *Atlas comparativo de la defensa en América y Caribe*: edición 2016. Buenos Aires: RESDAL, 2016.
- ECKSTEIN, Harry. Abordagens teóricas para explicar a violência política coletiva. In: GURR, Ted Robert. *Manual do conflito político*. Brasília: Ed. UnB, 1985.
- EFE. Colômbia fecha parte da fronteira com a Venezuela por 2 dias para 'avaliar danos'. Portal G1, Rio de Janeiro, 24 fev. 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mundo/noticia/2019/02/24/colombia-fecha-parte-da-fronteira-com-a-venezuela-por-2-dias-para-avaliar-danos.ghtml>>. Acesso em: 21 fev. 2019.
- FREEDOM in the world 2019. Agregate Freedom Score. *Data base*. Disponível em: <<https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2019/venezuela>>. Acesso em: 10 mai. 2019.
- GUAIDÓ diz ter apoio de militares para pôr 'fim à usurpação' na Venezuela e convoca povo às ruas. *Portal G1*, Rio de Janeiro, 30 abr. 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mundo/noticia/2019/04/30/juan-guaido-diz-que-tem-apoio-de-principais-unidades-militares-e-pede-para-que-venezuelanos-tomem-as-ruas.ghtml>>. Acesso em: 13 mai. 2019.
- GALVIS GAITÁN, Fernando. *Manual de ciencia política*. 2. ed. Bogotá: Temis, 2005.
- HAUSMANN, Ricardo; RIGOBON, Roberto. In search of the Black Swan: analysis of the statistical evidence of electoral fraud in Venezuela. *Statistical Science*, v. 26, n. 4, p. 543-563, 2011.
- HERMET, Guy. Legitimidade. In: HERMET, Guy et al. *Dicionário de Ciência Política e das instituições políticas*. Lisboa: Escolar Editora, 2014, p. 157-159.
- INSTITUTO Brasileiro de Geografia e Estatística. Países. Venezuela. *Base de dados*. Disponível em: <<http://países.ibge.gov.br/dados/Venezuela>>. Acesso em: 16 abr. 2019.

INSTITUTO de Economia Agrícola. Secretaria de Agricultura e Abastecimento. *Base de dados*, 2018. Disponível em: <<http://www.iea.agricultura.sp.gov.br/out/index.php>>. Acesso em: 20.11.2018.

INDEX Mundi. Mapa Comparativo entre Países. População. América do Sul. *Base de dados*. Disponível em: <<http://indexmundi.com/map/?v=21&r=sa&l=pt>>. Acesso em: 16 abr. 2019.

LARA, António de Sousa. *Ciência política: estudo da ordem e da subversão*. 9. ed. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2017.

LAZO-CIVIDANES, Jorge. Elecciones en Venezuela: ¿el fin de la era Chávez? *La Chronique des Amériques*, Montreal, n. 39, nov. 2006.

MALTEZ, José Adelino. *Manual de ciência política: teoria geral da República*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2018.

MARQUES, Fernando Pereira. *Introdução ao estudo dos partidos políticos e sistemas eleitorais*. Lisboa: Âncora, 2016.

MAZUI, Guilherme. Em comunicado, países do Mercosul pedem que Venezuela estabeleça canais de acesso para ajuda humanitária. *Portal G1*, Brasília, DF, 18 jun. 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mundo/noticia/em-comunicado-paises-do-mercosul-pedem-que-venezuela-estabeleca-canais-de-acesso-para-ajuda-humanitaria.ghtml>>. Acesso em: 21 abr. 2019.

MIRANDA, Jorge. *Direito eleitoral*. Coimbra: Almedina, 2018.

MONTEIRO, J. A. Pereira. *Poder e obediência: uma teoria do consentimento*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2003.

MOREIRA, Adriano. *Ciência política*. 6. ed. Coimbra: Almedina, 2014.

NAVES, Mônica Martins; CÍCERO, Pedro Henrique de Moraes. Desigualdade e desenvolvimento na Venezuela: uma análise histórico-contemporânea. In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL PENSAR E REPRESENTAR A AMÉRICA LATINA, 2., 2014, São Paulo. *Anais [...]*. São Paulo: USP, 2014.

NERY, Tiago. As diferentes trajetórias de desenvolvimento de Brasil e Venezuela (1945-2015). *Cadernos de Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 20, p. 35-60, 2017.

OHLEN, Dieter. *¿Cómo estudiar ciencia política? Una introducción en trece lecciones*. Ciudad de México: Marcial Pons, 2012.

NORRIS, Pippa. *Why electoral integrity matters?* Oxford: Oxford Press, 2013 (edição eletrônica Kindle).

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Informe preliminar sobre la crisis de migrantes y refugiados venezolanos en la región*. Washington DC: OEA, 2019.

REUTERS [<https://ita.reuters.com/articulo/petroleo-opep-sondeo-idLTACKN-1RD261-OUHLT>]. Acesso: 21.4.2019.

- ROMERO, Carlos. La política exterior de la Venezuela bolivariana. *Plataforma Democrática*, São Paulo, working paper n. 4, jul. 2010.
- ROUQUIÉ, Alain. *A la sombra de las dictaduras*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2010.
- SALGADO, Tiago Santos. A ingerência estadunidense na Venezuela chavista. *Revista Aedos*, Porto Alegre, v. 9, n. 21, p. 57-82, dez. 2017.
- SCHEDLER, Andreas. *La política de la incertidumbre en los regímenes electorales autoritarios*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2016.
- SCHENEGOSKI, A. M.; ALBUQUERQUE, E. S. A geopolítica da política externa bolivariana. *GEOUSP – Espaço e Tempo*, São Paulo, v. 18, n. 1, p. 71-82. 2014. (Online).
- SILVA, Luiz Fernando de O. Questão militar na Venezuela chavista: política, representação e tempo presente. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DO TEMPO PRESENTE, 3., 2017, Florianópolis. *Anais [...]*. Florianópolis: UDESC, 2017.
- TRADING Economics. *Base de dados*, 2019. Disponível em: <<https://pt.tradingeconomics.com>>. Acesso em: 9 mai. 2019.
- URIARTE, Edurne. *Introducción a la ciencia política: la política en las sociedades democráticas*. 3. ed. Madrid: Tecnos, 2010.
- VENEZUELA já teve mais de 2.000 presos políticos em 2019, diz ONG. *Folha de S. Paulo*, Caracas, 8 mai. 2019. Mundo. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/05/venezuela-teve-mais-de-dois-mil-presos-politicos-em-2019-diz-ong.shtml>>. Acesso em: 10 mai. 2019.
- VENEZUELA. Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores. *Guyama Esequiba: historia de un despojo*. Caracas: MPPRE, 2016.
- VILLA, Rafael Duarte; VIGGIANO, Juliana. Trends in South American weapons purchases at the beginning of the new millenium. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, DF, v. 55, n. 2, p. 28-47, dec. 2012.
- THE World Bank. World Development Indicators. GDP Growth (annual %). *Base de dados*. Disponível em: <<https://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=world-development-indicators#>>. Acesso em: 22 abr. 2019.
- ZIPPELIUS, Reinhold. *Teoria Geral do Estado: ciência política*. São Paulo: Saraiva, 2016.

ANEXOS

Figura 1:



Fonte: SCHENEGOSKI; ALBUQUERQUE, 2014.

Figura 2:







# CIDADANIA E DIREITOS HUMANOS: ANÁLISE SOBRE A EXPANSÃO DO CONCEITO DE CIDADANIA

## CITIZENSHIP AND HUMAN RIGHTS: ANALYSIS ON THE EXPANSION OF THE CONCEPT OF CITIZENSHIP

João Hélio Reale da Cruz \*

### RESUMO

O conceito de cidadania evolui para incluir em seu conteúdo outros direitos além da participação política, comportando, os direitos políticos, civis e sociais. Nota-se que a ampliação do rol de direitos abrangidos pela cidadania não se deu de forma graciosa, mas por meio das lutas empreendidas nos diversos contextos, seja num momento de afirmação liberal e depois em conquistas de diversos setores da sociedade. Buscando demonstrar a expansão do conceito de cidadania e uma análise a partir da contemporânea concepção de direitos humanos, a pesquisa bibliográfica constituiu-se na metodologia adequada para a espécie de trabalho concebida. Demonstra-se, ao final, que o conceito de cidadania desdobra-se além da mera correlação com o vínculo de nacionalidade, para uma cidadania em amplo espectro, considerando que o ser humano é titular de direitos, independentemente de sua atribuição por um estado nacional.

Palavras-chaves: Cidadania. Participação. Democracia. Dignidade humana. Direitos humanos.

### ABSTRACT

The concept of citizenship evolves to include in its content rights other than political participation, including political, civil and social rights. It noted that the expansion of the scope of rights covered by citizenship did not take place gracefully, but through the struggles undertaken in the various contexts, either in a moment of liberal affirmation and later in achievements of various sectors of society. Seeking to demonstrate the expansion of the concept of citizenship and an analysis from the contemporary conception of human rights, the bibliographic research constituted the appropriate methodology for the kind of work conceived. In the end, it demonstrated that the concept of citizenship unfolds beyond the mere correlation with the nationality bond to a broad-spectrum citizenship, considering that the human person holds rights regardless of their attribution by a national state.

Keywords: Citizenship. Participation. Democracy. Human dignity. Human rights.

---

\* Bacharel em Direito – UESC, Mestre em Direito – UNESA/UnifG. Professor – UNEB. Analista Judiciário – TRE/BA.

## INTRODUÇÃO

Desde a antiguidade clássica havia uma preocupação em determinar quais os seres humanos teriam o direito de participar das decisões de governo de suas cidades, estabelecendo-se isso por meio da consanguinidade ou pelo *status* que o governante atribuía, surgindo a ideia de cidadania, sendo cidadão aquele que participava da vida política.

O conceito de cidadania evolui para admitir em seu conteúdo, direitos que estão além da participação política, também passa a conter os direitos civis, atribuindo-se a cidadania aos proprietários, sendo prevalente o critério econômico, o que ocorre com a construção da cidadania liberal, abrindo-se mais tarde para incluir os direitos sociais, decorrente das conquistas de setores da sociedade antes excluídos.

A participação política proporciona uma maior amplitude de direitos e materializa a democracia, o cidadão passa a influenciar na formação de decisões políticas e na efetivação dos direitos. Pela via da participação a cidadania e a democracia vêm sendo aperfeiçoadas.

O fenômeno conhecido como mundialização tem corroborado para as discussões acerca de uma cidadania mundial ou cosmopolita, aqui os direitos humanos ocupam um papel relevante, pois enquanto conteúdo dessa cidadania revela-se como instrumento de emancipação e de luta diante da face excludente da globalização.

O presente trabalho propõe-se a analisar a evolução do conceito de cidadania, discutindo sobre os elementos que a informam, bem como destacar a relação com os direitos humanos, a partir do conceito de cidadania cosmopolita ou mundial.

A pesquisa bibliográfica foi a metodologia escolhida para o desenvolvimento do trabalho por se tratar de tema que remete a tratativas teóricas de autores nacionais e estrangeiros nos campos da cidadania e dos direitos humanos, desde os destaques históricos e filosóficos às proposições de uma possível política de proteção aos direitos humanos.

O trabalho referencia-se em Barretto<sup>2</sup>, Aristóteles<sup>3</sup>, Cortizo<sup>4</sup>, Torres<sup>5</sup>, Habermas<sup>6</sup>, Radbruch<sup>7</sup>, Fernandéz<sup>8</sup>, Piovesan<sup>9</sup>, Kant<sup>10</sup>, dentre outros autores que fundamentaram a pesquisa realizada.

Em sua primeira parte o artigo trata da evolução do conceito de cidadania, destacando as bases da cidadania liberal e a discussão sobre o contexto democrático. Na segunda parte do texto destaca-se a concepção de direitos humanos e sua correlação com o conceito de cidadania em âmbito global, encaminhando-se às considerações finais.

2 BARRETTO, Vicente. *O fetiche dos direitos humanos e outros temas*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

3 ARISTÓTELES. *A política*. Brasília: UnB, 1985.

4 CORTIZO, María del Carrmem. Matrizes clássicas e novas noções de cidadania. *Revista Katálysis*, v. 6, n. 1, p. 28-38, 2003. Disponível em: <https://www.journal.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/7118/6618>. Acesso em: 22 fev. 2014.

5 TORRES, Ricardo Lobo. A cidadania multidimensional. In: MOREIRA, Eduardo Ribeiro. PUGLIESI, Márcio. (Coord.). *20 anos da Constituição brasileira*. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 39-57.

6 HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia entre faticidade e validade II*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2011.

7 RADBRUCH, Gustav. *Filosofia do direito*. Coimbra: Armênio Amado Editor, 1974.

8 FERNÁNDEZ, Eusebio. *Teoría de la justicia y derechos humanos*. Madrid: Editorial Debate, 1991.

9 PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e justiça internacional*. São Paulo: Saraiva, 2007.

10 KANT, Immanuel. *Fundamentação da metafísica dos costumes e outros escritos*. São Paulo: Martin Claret, 2008.

# 1 A EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE CIDADANIA

## 1.1 BASES DA CIDADANIA LIBERAL

A ideia de cidadania está diretamente relacionada à participação política, desde discussões remotas sobre o papel do cidadão. O perfil do cidadão grego pode ser compreendido comparando os critérios para atribuir-se a cidadania em diversas cidades gregas, considerando os laços de consanguinidade ou a atribuição que o próprio governante realizava.<sup>11</sup>

Conforme acentua Torres, “entre os gregos e os romanos a cidadania criava o elo entre o homem livre e a cidade, reconhecendo-lhe direitos e impondo-lhe obrigações”.<sup>12</sup> A cidadania refere-se à capacidade de titularizar direitos e também ao exercício dos deveres correlatos.

O conceito de cidadania passa por acréscimos ao longo do tempo, observando também o tom ideológico que traz consigo. Nesse sentido, Barretto faz uma crítica à forma como a bibliografia de teoria do estado e do direito constitucional trata do tema cidadania, pois reduzem ao “ângulo exclusivamente jurídico”, asseverando que o caráter político da cidadania deve ser considerado, inclusive para a compreensão de sua natureza jurídica.<sup>13</sup>

Assim, o conceito de cidadania passa por influências contextuais que marcam no tempo e no espaço sua relação com a aquisição de direitos e deveres e o seu exercício.

O ideal político de cidadania é destacado por Barretto, ao fazer um resgate histórico do seu significado a partir do relato da homenagem dos mortos em prol de Atenas na Guerra do Peloponeso.

Naquele momento Péricles realiza o que se entende por primeira formulação sobre cidadania no ocidente, declarando que os homenageados haviam morrido pela causa de Atenas, sendo esta uma cidade que “atendia aos interesses da maioria dos cidadãos”, garantia a igualdade perante a lei e na escolha do governante, observava-se o mérito.<sup>14</sup> Conforme acentua o Barreto:

Péricles enunciou um conjunto de direitos, que iria, séculos depois, formar a substância da cidadania moderna: a igualdade de todos perante a lei, a inexistência de desigualdades sociais impeditivas do acesso social e no emprego do mérito como critério de escolha dos governantes. Péricles, entretanto, percebeu que esses ideais da civilidade somente poderiam ser realizados através da participação política dos cidadãos no governo da comunidade.<sup>15</sup>

Aqui a concepção de cidadania aponta também para questões relacionadas à aquisição de direitos, servindo de fundamento para a concepção liberal de cidadania. A igualdade perante a lei, apontada no discurso de Péricles, é incorporada ao ideal liberal.

11 ARISTÓTELES, 1985, livro 3.

12 TORRES, 2009, p. 42.

13 BARRETTO, 2013, p. 179.

14 Ibid., p. 181.

15 Ibid., p. 181.

Na antiguidade clássica a cidadania era concebida como vínculo entre o indivíduo e o estado, sendo cidadão aquele a quem fosse dado o direito de participar nas decisões e atividades de governo.

Sob esse aspecto é que juristas, durante muito tempo, concebiam cidadania relacionada apenas à nacionalidade, ao pertencimento a um determinado estado.<sup>16</sup> O vínculo de nacionalidade confundia-se com a própria cidadania, ter o título de nacional equivalia a ser cidadão de determinado país.

As constituições brasileiras de 1824 e de 1891<sup>17</sup>, por exemplo, confundiam nacionalidade com cidadania, quando declarava no art. 6.º e no art. 62, respectivamente, quem eram considerados cidadãos brasileiros, quando se tratava de questões ligadas à aquisição da nacionalidade brasileira.

Isso reflete as ideias iluministas que informavam o pensamento liberal, buscando justificar a formação do estado a partir de um pacto social, de onde, segundo Del Carmen Cortizo, emanava o conjunto de direitos que preenchia o conceito de cidadania, sempre dependente da organização política.<sup>18</sup>

Ressalta-se que a cidadania do estado liberal calcava-se no aspecto econômico. Para ser cidadão haveria o indivíduo de ser educado e proprietário. No caso do Brasil, a Constituição Imperial de 1824<sup>19</sup>, concebida sob influência liberal, no art. 92, V, excluía da capacidade de votar o homem que não tivesse renda líquida anual de, no mínimo, cem mil réis em bens de raiz, indústria, comércio ou emprego, estabelecendo o voto censitário.

Dessa forma, estaria excluía da participação política uma significativa parcela da população, os empregados com baixos salários, os não proprietários, bem como os analfabetos, em um tempo quando o critério econômico e intelectual embasava a escolha de quem poderia participar das decisões políticas.

A influência da teoria política liberal na formação de um conceito moderno de cidadania, segundo Barretto, decorre da expectativa que se criou em torno da “participação do poder político para todos os cidadãos”<sup>20</sup>, a partir daí as lutas foram travadas por diversos segmentos sociais para conquistar os direitos de cidadania.

Assim, ser cidadão não significava mais estar ligado apenas ao seu respectivo país pelo vínculo da nacionalidade, mas importava ter à sua disposição um rol de direitos que lhe seriam garantidos pelo Estado.

## 1.2 A CIDADANIA NO CONTEXTO DEMOCRÁTICO CONTEMPORÂNEO

Com as revoluções americana e francesa o conceito de cidadania incorpora direitos fundamentais do homem. Na expressão de Bezerra, os “direitos individuais vinculados à liberdade, à igualdade, à propriedade e à resistência às diversas formas de opressão”.<sup>21</sup>

16 HABERMAS, 2011.

17 BRASIL. [Constituição (1891)]. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891*. República [do] Brasil: Presidência da República, [1926]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/\\_CCIV1\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/_CCIV1_03/constituicao/constituicao91.htm)>. Acesso em: 27 fev. 2014.

18 CORTIZO, 2003.

19 BRASIL. [Constituição (1824)]. *Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824*. Império do Brasil: D. Pedro I, [1824]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm)>. Acesso em: 27 fev. de 2014.

20 BARRETTO, op. cit., p. 183.

21 BEZERRA, Paulo Cesar Santos. *Temas atuais de direitos fundamentais*. Ilhéus: Editus, 2007, p. 32

Em princípio esses direitos são conferidos aos proprietários e mais tarde passa a abranger outras categorias, como os operários, as mulheres e outros grupos que foram inseridos no contexto da participação política, ao que se chamou de democratização do estado liberal.<sup>22</sup>

A expressão cidadania, para Habermas, deixou de ser designativo apenas do pertencimento de um indivíduo a um Estado, passando a “caracterizar os direitos e deveres dos cidadãos”<sup>23</sup>, conforme discutido anteriormente.

O conceito de cidadania abrange não somente a ideia de pertença a um determinado estado, como também abrange a titularidade dos direitos fundamentais, transformando súditos em cidadãos<sup>24</sup>. Nesse aspecto, é bom destacar que T. H. Marshall traça um esquema que permite visualizar como se dá a democratização do estado liberal, mais propriamente na Grã-Bretanha, quando afirma que a cidadania moderna constitui-se dos direitos civis (Século XVIII), direitos políticos (Século XIX) e direitos sociais (Século XX).<sup>25</sup>

Os direitos civis seriam decisivos para garantir em diversos aspectos a liberdade do indivíduo, traduzindo-se em liberdade de locomoção, de culto, de manifestação do pensamento, direito de propriedade e liberdade para contratar validamente.

No campo dos direitos políticos está a possibilidade de participação na formação das decisões de governo, a participação política, que inclui não somente o direito de exercer o sufrágio, mas também de compor organismos políticos dotados de autoridade.

Esses dois grupos de direitos compreendem o que se chamou de direitos fundamentais de primeira dimensão, fazendo parte de um primeiro rol de direitos que estão apegados à cidadania.

Os direitos sociais revelam-se como direitos de cidadania, na medida em que surgem como direitos que devem ser garantidos pelo estado, revelando sua face interventiva, abrangendo o direito à saúde, educação, moradia, renda digna, emprego. Trata-se da participação do cidadão na ordem econômica e social, são direitos de inclusão.

Na concepção de Marshall, os direitos sociais dizem respeito:

[...] a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade. As instituições mais intimamente ligadas com ele[s] são o sistema educacional e os serviços sociais<sup>26</sup>

Estes direitos realizam um importante papel na sobrevivência democrática, uma vez que servem como um substrato ao exercício dos direitos civis e políticos, pois possibilitam ao cidadão participar da riqueza coletiva.<sup>27</sup>

22 BARRETTO, op. cit., p. 183.

23 HABERMAS, op. cit., p. 285.

24 BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992, p. 1

25 BARRETTO, op. cit., p. 183-184.

26 CADEMARTORI, Daniela; CADEMARTORI, Sérgio. Mutações da cidadania: da comunidade ao estado liberal. *Seqüência: Estudos Jurídicos e Políticos*, [S.l.], p. 84, jan. 2007. ISSN 2177-7055. Disponível em: <<https://www.journal.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15044/13716>>. Acesso em: 22 fev. 2014.

27 CADEMARTORI, 2014, p. 85.

Os direitos de cidadania estão para além das questões relativas apenas à participação nas decisões políticas, mas abrangem também a participação na ordem económica. A titularização de direitos implica também aos direitos relacionados à própria sobrevivência da pessoa, por essa razão a participação também na riqueza.

Conforme explica Barretto, “A cidadania do estado democrático de direito tem, portanto, uma dupla face: ela se realiza através da participação do poder político, e, também, no sistema econômico”.<sup>28</sup>

A participação política continua a ser um importante vetor da cidadania a compor seu ideal contemporâneo, sem a qual a democracia não se realiza, compreendendo-se tanto a democracia como a cidadania enquanto um processo, de acordo com o que afirma Cortizo, “cidadania é processo mesmo de construção permanente de direitos, portanto depende da capacidade dos indivíduos que atuam no espaço público para instituir direitos [...]”<sup>29</sup>.

A democracia exige participação com vistas a produzir uma cultura cívica, nos termos que Barretto admite ao afirmar que “a prática da democracia é que criará uma nova cultura cívica e um novo regime político, garantindo a plena eficácia da ordem constitucional.”<sup>30</sup>

A cidadania contemporânea exige mais do que direitos formalmente previstos, há uma premente necessidade de garantir-se a efetividade dos direitos, trazer para o plano concreto os direitos fundamentais, o que depende sempre da participação dos indivíduos.

## 2 CIDADANIA E DIREITOS HUMANOS

### 2.1 DIREITOS DA PESSOA HUMANA

A dignidade humana torna a pessoa como um fim em si mesmo, o que decorre da sua racionalidade, pois para Kant, “a natureza racional existe como um fim em si mesmo”.<sup>31</sup>

O valor do humano deve orientar as relações entre os indivíduos e o Estado, uma vez que a dignidade da pessoa deve ser definida numa dimensão relacional.<sup>32</sup> O respeito aos direitos da pessoa é exigível das instituições públicas e também dos particulares, no primeiro caso numa relação vertical e no segundo na horizontalidade.

Considerar o humano como um fim em si mesmo é uma diretiva para o agir, devendo orientar as ações envolvendo o ser humano em diversas esferas, sobretudo na esfera jurídica, ao se tratar de produção legislativa e da efetividade dos direitos.

O ser humano teria então direitos pelo fato de ser humano, direitos que seriam oponíveis a outros humanos e aos demais entes.

A justificação da existência de direitos humanos teve suas bases no direito natural, que conforme elucida Fernández “*Derecho natural sea entendido como ética*

28 BARRETTO, op. cit., p. 186.

29 CORTIZO, op. cit., p. 37.

30 BARRETTO, op. cit., p. 188.

31 KANT, Immanuel. *Fundamentação da metafísica dos costumes e outros escritos*. São Paulo: Martin Claret, 2008, p. 61.

32 BEZERRA, 2007, p. 47.

*jurídica material (en el sentido que le da a estas palabras H. Welzel), es decir, como valores superiores al Derecho positivo a los cuales este debe estar subordinado.*"<sup>33</sup>

Seriam os direitos humanos superiores por estarem alicerçados no direito natural, portanto superior ao direito positivo. O direito natural poderia decorrer da vontade dos deuses ou da razão humana.

Dentre as diversas críticas ao direito natural, Alf Ross traz uma observação, "*No hay ideología que no pueda ser defendida recurriendo a la ley natural*"<sup>34</sup>, deixando entender que o direito natural poderia ser utilizado como fundamento de qualquer ideologia, não servindo para justificar os direitos humanos.

Notadamente, os autores como Bobbio<sup>35</sup> e Piovesan<sup>36</sup>, admitem os direitos humanos como direitos históricos resultantes em reconhecimento pelo direito positivo.

A Constituição norte-americana de 1776, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, França de 1789, e precipuamente a Declaração Universal dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas de 10 de dezembro de 1948, são exemplos de documentos que positivam os direitos humanos, tendo-se que esta última trata dos direitos sem especificar uma nacionalidade.

Ressalta-se que a Declaração não exaure em si, mas é um instrumento propulsor para um aprofundamento na proteção dos direitos humanos, que não são estáticos, mas se modificam e se expandem ao longo do tempo.<sup>37</sup>

Há aqueles que defendem um fundamento ético para os direitos humanos, partindo da ideia de dignidade humana, segurança, liberdade e igualdade<sup>38</sup>, ressaltando que é possível também tratar de racionalidade e universalidade desse fundamento, sem afirmar que são direitos absolutos, mas trata-se de direitos morais que se pretendem universalizados em um momento histórico concreto.<sup>39</sup>

Os princípios fundadores dos direitos humanos estariam a orientar a produção do direito positivo e seriam mais fortes do que este.<sup>40</sup> Essa concepção precisa nortear a produção jurídica nos diversos países do globo, nos quais a pessoa seja considerada por ser.

Os direitos humanos devem ser garantidos, independentemente do vínculo de nacionalidade, pois dizem respeito ao indivíduo pelo fato de ser humano, em referência à dignidade que lhe é própria.

## 2.2 CIDADANIA E EFETIVIDADE DOS DIREITOS HUMANOS

A escalada globalizante e a destruição de barreiras entre os países exigem uma reflexão sobre o conceito de cidadania que abranja um novo tipo de cidadão, não somente o portador de direitos e deveres em relação a um estado, mas que se refira ao cidadão do mundo.

Neste sentido é que se trata da cidadania cosmopolita, sendo a que "o cidadão desfruta no plano cosmopolita, no qual também possui direitos subjetivos", o

33 FERNÁNDEZ, 1991, p. 42.

34 *Idem*, op. cit., p. 97.

35 Cf. BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

36 Cf. PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e justiça internacional*. São Paulo: Saraiva, 2007.

37 PIOVESAN, 2007, p. 13.

38 FERNÁNDEZ, op. cit., p. 115.

39 *Ibidem*, p. 118.

40 RADBRUCH, 1974, p. 417.

que, na visão de Torres, torna o direito internacional público mais do que conjunto de normas que regem as relações entre os países, assumindo o caráter de “direito internacional dos direitos humanos” a garantir o “*status* específico aos cidadãos de diversos países”.<sup>41</sup>

O desenvolvimento da cidadania cosmopolita resulta na criação de tribunais supranacionais e organismos voltados à proteção dos direitos humanos, com vistas a dar-lhes efetividade, pois se assim não for de pouco vale a teorização a respeito, deve-se avançar para a proteção dos direitos, o que em plano global requer disposição dos agentes envolvidos.

A ideia de um direito cosmopolita inicia com Kant quando afirma que:

Os povos da terra participam em vários graus de uma comunidade universal, que se desenvolveu ao ponto de que a violação do direito, cometida em um lugar do mundo, repercute em todos os demais. A ideia de um direito cosmopolita não é, portanto, fantástica ou exagerada; é um complemento necessário ao código não escrito do Direito político e internacional, transformando-o num direito universal da humanidade.<sup>42</sup>

Os abusos cometidos pelos estados nacionais têm servido para o debate sobre a necessidade da criação de organismos que coibam a violação dos direitos humanos também pelos estados, responsabilizando-os.

A cidadania cosmopolita tem também um caráter “reivindicatório e combatente”<sup>43</sup>, considerando-se a luta para efetivação de direitos humanos em todos os países.<sup>44</sup>

Nesse debate também se insere a questão do multiculturalismo, uma vez que os direitos humanos enquanto componentes da cidadania cosmopolita podem traduzir-se como instrumentos de luta pela emancipação.

Na concepção de Santos, os direitos humanos têm servido como bandeira da expansão globalizante e também como meio para fundamentar um movimento de defesa em relação à globalização:

A complexidade dos direitos humanos reside em que eles podem ser concebidos, quer como forma de localismo globalizado, quer como forma de cosmopolitismo, ou, por outras palavras, quer como globalização hegemônica, quer como globalização contra-hegemônica.<sup>45</sup>

Ao tratar sobre multiculturalismo, Santos destaca que este é um contraponto à globalização e busca afastar “falsos universalismos” a respeito dos direitos humanos, apostando no diálogo intercultural que possibilite a construção de uma concepção de direitos humanos que se organize “como uma constelação de sentidos locais mutuamente inteligíveis”<sup>46</sup>.

41 TORRES, op. cit., p. 53.

42 KANT, 2008 apud BARRETTO, op. cit., p. 258.

43 TORRES, op. cit., p. 54.

44 BARRETTO, op. cit., p. 259.

45 SANTOS, Boaventura de Souza. Por uma concepção multicultural de direitos humanos. *Revista crítica de ciências sociais*, n. 48, jun. 1997, p. 18

46 SANTOS, 1997, p. 22



Para tanto, haveria de existir um espaço mínimo de consenso entre os povos em torno do conteúdo dos direitos humanos. Ocidente e Oriente necessitam firmar intenções para a proteção de direitos visando a proteção dos indivíduos nos mais diversos países.

A Declaração dos Direitos Humanos de 1948, embora não tenha a adesão de todos os países, pode ser destacada como uma base para as discussões sobre a necessidade de proteção do ser humano, independente da cultura ou do local em que ela se encontra.

O ser humano, pelo simples fato de ser, torna-se cidadão do mundo, e isso só é possível considerando a ideia de cidadania global, mas para tornar esta cidadania efetiva são necessários agentes capazes de fazer garantir os direitos enunciados nas declarações internacionais.

A cidadania mundial exige que haja capacidade para garantir o respeito aos direitos humanos, podendo ser citados os organismos internacionais de proteção dos direitos, como a Corte Européia de Direitos Humanos, Comissão e Corte Interamericana de Direitos Humanos, Comissão e Corte Africana dos Direitos Humanos e dos Povos.<sup>47</sup>

São entidades que necessitam ser fortalecidas para reprimir as violações aos direitos humanos, atuando de forma a proteger os direitos até mesmo em face do próprio estado nacional, mas essa dimensão exige um aperfeiçoamento do conteúdo dos direitos humanos em termos de consenso entre os estados, tendo em vista a soberania estatal.

Cada Estado deve comprometer-se em cumprir o conteúdo das declarações de direitos às quais se sujeitaram.

No destaque apresentado por Bobbio verifica-se que:

[...] só será possível falar legitimamente de tutela internacional dos direitos do homem quando uma jurisdição internacional conseguir impor-se e superpor-se às jurisdições nacionais, e quando se realizar a passagem de garantia dentro do Estado – que é ainda a característica predominante da atual fase – para a garantia contra o Estado.<sup>48</sup>

Percebe-se que a conjuntura internacional se desenvolve nesse sentido, com a criação de organismos transnacionais para a proteção dos direitos humanos.

As constituições de muitos países tem dado destaque às normas relativas aos direitos humanos, conferindo-lhe prevalência, em alguns casos até em face do direito interno. Como exemplo cite-se as constituições atuais da Venezuela e do Equador.

O artigo 23 da Constituição venezuelana traz disposição expressa sobre a prevalência dos tratados de direitos humanos sobre o direito interno.

Artigo 23. Os tratados, pactos e convenções sobre Direitos Humanos, assinada e ratificada pela Venezuela têm hierarquia constitucional e prevalecem sobre o direito interno, na medida em que contém disposições relativas ao gozo e exercício mais favoráveis do que as estabelecidas pelo presente Constituição e

<sup>47</sup> PIOVESAN, op. cit., p. 273.

<sup>48</sup> BOBBIO, 1992, p. 40-41.

da lei da República, e são imediatamente e diretamente aplicado pelos tribunais e outros organismos públicos.<sup>49</sup>

Na Constituição do Equador o art. 424 dá aos tratados de direitos humanos, que tenham sido ratificados, a mesma força das normas constitucionais, prevalecendo as regras de direitos humanos que se mostrarem mais favoráveis.

Artigo 424 -. A Constituição é a lei suprema e prevalece sobre qualquer outra lei. As regras e os atos de Estado devem manter a conformidade com as disposições constitucionais, caso contrário, não terá nenhum efeito legal. A Constituição e os tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Estado a reconhecer os direitos mais favoráveis do que as previstas na Constituição devem prevalecer sobre qualquer regra de direito ou ação governamental.<sup>50</sup>

A Constituição brasileira no art. 4.º, II, que o Brasil se pautará pela prevalência dos direitos humanos. O que demonstra que as questões referentes aos direitos humanos devem compor a agenda externa do país.

No plano interno o Brasil equipara os tratados e convenções internacionais que versam sobre direitos humanos às emendas à Constituição, desde que tenham sido aprovados com um *quorum* qualificado, conforme dispõe o art. 5.º, §3.º, da Constituição do Brasil.

Art. 5.º [...]

§ 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.<sup>51</sup>

Há uma preocupação em elevar os tratados internacionais de direitos humanos a um patamar constitucional ou considerá-los em um nível hierárquico superior à própria constituição do país. Isso sendo observado nas mais recentes constituições promulgadas, sobretudo naquelas que se inserem no que se convencionou chamar de novo constitucionalismo latino-americano<sup>52</sup>.

Reconhecer aos direitos humanos um *status* superior ao de outras normas internas significa considerar que o ser humano merece proteção, ainda que não seja nacional do país em que se encontre.

49 ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Venezuela. Introdução ao sistema jurídico. Textos fundamentais. *Constituição da República*. OEA: OEA, 2008. Disponível em: <<http://www.oas.org/juridico/mla/pt/ven/index.html>>. Acesso em: 30 set. 2019. Cf. Art. 23 da Constituição (tradução livre).

50 Idem. Equador. Introdução ao sistema jurídico. Textos fundamentais. *Constituição da República*. OEA: OEA, 2008. Disponível em: <<http://www.oas.org/juridico/mla/pt/ecu/index.html>>. Acesso em: 30 mai. 2013. Cf. Art. 424 da Constituição (tradução livre).  
51 BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 27 fev. 2014. Art. 5.º, §3.º.

52 Cf. OLIVEIRA, Fábio Corrêa Souza de; STRECK, Lenio. Um Direito Constitucional Comum Latino-Americano. Por uma teoria geral do Novo Constitucionalismo Latino-Americano. *Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica*, Belo Horizonte, Fórum, 2012, p.121-151; PASTOR, Roberto Viciano; MARTÍNEZ DALMAU, Rubén. Aspectos generales del nuevo constitucionalismo latinoamericano. In: El nuevo constitucionalismo en América Latina. Corte Constitucional del Ecuador, 2010. Los procesos constituyentes latinoamericanos y el nuevo paradigma constitucional. *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, n. 25, p. 7-29, 2010.

A construção de uma cidadania mundial passa pela exequibilidade das declarações de direito que lhe dê fundamento. Um ponto relevante para que isso ocorra é a possibilidade de fazer-se respeitar os direitos humanos no plano global, mas para tanto a questão da legitimidade das declarações de direito em face da diversidade cultural precisa ser superada.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O conceito de cidadania vem evoluindo através dos tempos, desde a ideia de participação à formulação de direitos, tem-se o cidadão como pertencente a um país. Esta concepção tem como contributos o ideário grego de democracia e cidadania, passando pela cidadania romana até a formação do conceito liberal de cidadania, atribuindo direitos e deveres e restringindo o acesso aos proprietários.

A Revolução Industrial trouxe para o cenário outros atores, a saber, os operários que também passam a lutar por direitos, incluindo a participação política, assim também sucede com as mulheres e outras minorias que vão lutando por espaço na vida pública e pela garantia de direitos.

A participação política do cidadão continua a ser um vetor fundamental para a concretização da democracia e efetivação dos direitos previstos. Tornar uma ordem democrática efetiva faz parte da construção de cada indivíduo que nela se insere.

A abertura de mercados, a redução de barreiras entre países, coloca em debate a construção de um conceito de cidadania que não se prenda à relação estritamente com o estado nacional, fala-se da cidadania cosmopolita.

O desenvolvimento dos direitos humanos e a exigência da sua proteção em todo o globo corroboram com a concepção de cidadania mundial, que exige o aperfeiçoamento de um sistema protetivo envolvendo o fortalecimento de entes internacionais capazes de tomar decisões que vinculem também os estados, pois as violações aos direitos humanos também pode partir destes.

A evolução do conceito de cidadania, com vistas a incluir a cidadania mundial, exige um aprofundamento dos debates acerca dos direitos humanos e sua efetividade, considerando o contexto multicultural e o respeito à dignidade do ser humano.

## REFERÊNCIAS

ARISTÓTELES. *A política*. Brasília: UnB, 1985.

BARRETTO, Vicente. *O fetiche dos direitos humanos e outros temas*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

BEZERRA, Paulo Cesar Santos. *Temas atuais de direitos fundamentais*. Ilhéus: Editus, 2007.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRASIL. [Constituição (1824)]. *Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824*. Império do Brasil: D. Pedro I, [1841]. Disponível em: <http://

[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm)>. Acesso em: 27 fev. de 2014.

\_\_\_\_\_. [Constituição (1891)]. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891*. República [do] Brasil: Presidência da República, [1926]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm)>. Acesso em: 27 fev. 2014.

\_\_\_\_\_. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 27 fev. 2014.

CADEMARTORI, Daniela; CADEMARTORI, Sérgio. Mutações da cidadania: da comunidade ao estado liberal. *Seqüência: Estudos Jurídicos e Políticos*, [S.I.], p. 65-94, jan. 2007. ISSN 2177-7055. Disponível em: <<https://www.journal.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15044/13716>>. Acesso em: 22 fev. 2014.

CORTIZO, María del Carmem. Matrizes clássicas e novas noções de cidadania. *Revista Katálysis*, v. 6, n. 1, p. 28-38, 2003. Disponível em: [https://www.journal.ufsc.br/index.php/\\_katalysis/article/view/7118/6618](https://www.journal.ufsc.br/index.php/_katalysis/article/view/7118/6618). Acesso em: 22 fev. 2014.

FERNÁNDEZ, Eusébio. *Teoría de la justicia y derechos humanos*. Madrid: Editorial Debate, 1991.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia entre faticidade e validade II*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2011.

KANT, Immanuel. *Fundamentação da metafísica dos costumes e outros escritos*. São Paulo: Martin Claret, 2008.

OLIVEIRA, Fábio Corrêa Souza de; STRECK, Lenio. Um Direito Constitucional Comum Latino-Americano. Por uma teoria geral do Novo Constitucionalismo Latino-Americano. *Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica*, Belo Horizonte, Fórum, 2012, p.121-151.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Equador. Introdução ao sistema jurídico. Textos fundamentais. *Constituição da República*. OEA: OEA, 2008. Disponível em: <<http://www.oas.org/juridico/mla/pt/ecu/index.html>>. Acesso em: 30 mai. 2013.

\_\_\_\_\_. Venezuela. Introdução ao sistema jurídico. Textos fundamentais. *Constituição da República*. OEA: OEA, 2008. Disponível em: <<http://www.oas.org/juridico/mla/pt/ven/index.html>>. Acesso em: 30 set. 2019.

PASTOR, Roberto Viciano; MARTÍNEZ DALMAU, Rubén. Aspectos generales del nuevo constitucionalismo latinoamericano. In: El nuevo constitucionalismo en América Latina. Corte Constitucional del Ecuador, 2010. Los procesos constituyentes latinoamericanos y el nuevo paradigma constitucional. *Revista del Instituto de*

*Ciencias Jurídicas de Puebla*, n. 25, p. 7-29, 2010.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e justiça internacional*. São Paulo: Saraiva, 2007.

RADBRUCH, Gustav. *Filosofia do direito*. Coimbra: Armênio Amado Editor, 1974.

SANTOS, Boaventura de Souza. Por uma concepção multicultural de direitos humanos. *Revista crítica de ciências sociais*, n. 48, jun. 1997, p. 11-32.

TORRES, Ricardo Lobo. A cidadania multidimensional. In: MOREIRA, Eduardo Ribeiro. PUGLIESI, Márcio. (Coord.). *20 anos da Constituição brasileira*. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 39-57.



# **FRAUDE NA COTA DE GÊNEROS E AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO AO MANDATO ELETIVO: UM ESTUDO DA JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL**

## **GENDER QUOTA FRAUD AND ACTION AGAINST THE ELECTIVE TERM: A STUDY OF THE JURISPRUDENCE OF THE BRAZILIAN SUPERIOR ELECTION COURT**

**João Paulo Oliveira \***

### **RESUMO**

O presente artigo trata da importância da igualdade de gênero nas eleições brasileiras, tendo como fundamento o respeito ao princípio constitucional da igualdade e as consequências de seu desrespeito, de acordo com os precedentes do Tribunal Superior Eleitoral. Além da cassação de toda a chapa proporcional, é possível que aqueles diretamente envolvidos na fraude fiquem proibidos de participar de uma nova eleição no caso do pleito ser anulado. Cuida também de caracterizar e indicar a Ação de Impugnação ao Mandato Eletivo como uma das formas possíveis para se apontar tal irregularidade grave, sempre se respeitando a ampla defesa e o contraditório, como exigências fundadas no Texto Constitucional, ao caracterizar as candidaturas do gênero feminino que, apesar de inscritas, não ocorrem de fato como fraude.

Palavras-chave: Igualdade de gênero. Sistema proporcional. Candidaturas femininas. Fraude. Ação de Impugnação ao Mandato Eletivo.

### **ABSTRACT**

This article deals with the importance of gender equality in Brazilian elections, based on respect for the constitutional principle of equality and the consequences of its disrespect, according to jurisprudential precedents of Brazilian Superior Electoral Court. In addition to the cancellation of the full proportional plate that participated in elections, it is possible that those directly involved in the fraud may be prohibited from participating in a new election, in case the election be overruled. It also takes care to characterize and indicate the Action against the Elective Term as one of the possible ways of pointing out such a serious irregularity, always respecting the broad defense and the contradictory, as requirements based on the Constitutional Text, when characterizing female candidates who, although registered, do not actually occur as fraud.

Keywords: Gender equality. Proportional electoral system. Feminine candidature. Fraud. Action against the elective term.

---

\* Advogado. Professor de Direito Eleitoral. Autor da obra Direito Eleitoral, já em sua terceira edição, pela Editora Juspodivm. Membro da comissão de sistematização da legislação eleitoral do Tribunal Superior Eleitoral.

## 1 INTRODUÇÃO

O Direito Eleitoral é essencial para a democracia brasileira, uma vez que regula o processo eleitoral, único meio legítimo de acesso aos cargos eletivos. Isso faz com que o Ordenamento Jurídico traga uma série de normas que, seguindo os valores constitucionais, cuidam de garantir que o pleito eleitoral seja legítimo.

Porém, não há legitimidade sem que se tenha o mínimo de isonomia, fazendo assim com que o processo seja marcado por um equilíbrio. Isso fica evidente a partir da determinação do Texto Constitucional (art. 14, § 9º)<sup>2</sup> do esforço para evitar abusos que tragam uma quebra da legitimidade das eleições.

Por outro lado, sabe-se que há uma desigualdade substancial de gênero no exercício de mandatos eletivos. Considerando-se a legislatura iniciada em 2019 na Câmara dos Deputados, os mandatos eletivos ocupados por pessoas do gênero feminino correspondem a apenas 15% (quinze por cento) das vagas<sup>3</sup>. Elas ocupam 77 (setenta e sete) cadeiras. É de se notar, no entanto, que esse número é cerca de 50% (cinquenta por cento) maior em relação à legislatura anterior, na qual apenas 51 cadeiras na Câmara Baixa<sup>4</sup> eram ocupadas por mulheres, o que equivalia a 10% (dez por cento) do total. Mesmo assim, está muito aquém da representação feminina na sociedade que, segundo padrões do IBGE, alcança 51,7% (cinquenta e um inteiros e sete décimos por cento) da população brasileira<sup>5</sup>.

Por conta da necessidade dessa igualdade, a Lei das Eleições<sup>6</sup> estabeleceu, no parágrafo terceiro de seu art. 10, a necessidade de os pedidos de registro de candidatura para as eleições proporcionais contemplarem 70% (setenta por cento) no máximo e 30% (trinta por cento) no mínimo nas candidaturas de cada gênero. Infelizmente, o percentual mínimo das candidaturas ainda não encontra efetividade, o que é demonstrado na percentagem de mulheres eleitas para a Câmara dos Deputados, em comparação com o número de mulheres na sociedade brasileira que corresponde a sua maioria.

Ocorre, no entanto, que muitas vezes as candidaturas femininas são pleiteadas apenas para formalmente cumprir o dispositivo legal do percentual entre gêneros nas eleições proporcionais, o que se apresenta como uma burla ao dispositivo legal e, portanto, aos valores constitucionais envolvidos, principalmente o da igualdade.

Há duas formas dessa irregularidade ocorrer: através de candidaturas -laranjas, quando a candidata não concordou ou sequer teve conhecimento que sua candidatura tivesse sido lançada, o que pode ocorrer através da falsificação de assinaturas dentre outros artifícios, ou então através de candidatura píffias, o que ocorre quando, apesar da cidadã ter ciência da formalização do registro de candidatura, acabou não exercendo atos típicos de campanha eleitoral, como

2 BRASIL, [Constituição(1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil, Brasília,DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao.htm)> Acesso em: 28 set. 2019

3 BRASIL Câmara dos Deputados. Bancada feminina na Câmara será composta por 77 deputadas na nova legislatura. Brasília, DF, 23 jan. 2019.

4 Idem

5 BRASIL. IBGE Educa. Quantidade de homens e mulheres. Brasília,DF [2018] disponível em <<https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18320-quantidade-de-homens-e-mulheres.html>> Acesso em: 11 nov.2019.

6 BRASIL. Lei nº 9.504/1997, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Presidência da República, [1997]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9504.htm)>. Acesso em:28 set. 2019.



propaganda, ou ainda arrecadação e gastos de valores para sua eleição, o que faz com que acabe tendo poucos votos.

As duas situações retratam ilícitos graves, conforme será disposto ao longo do trabalho e constituem, como tratado mais adiante, fraude que pode levar ao indeferimento de todas as candidaturas proporcionais lançadas pela agremiação partidária que não respeitou as cotas de gênero. O questionamento que se quer mostrar no presente artigo está relacionado ao meio em que se poderá arguir tais fraudes, bem como os efeitos que essa ação deve trazer, caso seja julgada procedente. Parece-nos evidente que as ilegalidades aqui apontadas auxiliam no baixo número de mulheres efetivamente eleitas.

O tema deste artigo diz respeito a qual o meio judicial necessário para fazer efetiva a cota de gênero, impedindo que os partidos políticos busquem apenas formalmente lançar mulheres como candidatas a cargos eletivos, sem respaldar suas candidaturas, indicando a Ação de Impugnação ao Mandato Eletivo como a mais adaptada no Ordenamento Jurídico Brasileiro a tal intento. É necessário também investigar quais os seus efeitos caso venha a ser julgada procedente, além de passar por seu procedimento. Utilizaremos como base a análise dos precedentes do Tribunal Superior Eleitoral, mostrando a sua evolução sobre o tema, passando pelo posicionamento do Supremo Tribunal Federal sobre a assunto.

No presente trabalho, o foco será em relação às eleições proporcionais. Isso porque a legislação ordinária apenas estabelece cota de gêneros para os cargos vinculados àquele sistema eleitoral. Mas no que tange aos cargos de chefe dos Poderes Executivos das Entidades Federativas, o problema é ainda pior. Segundo dados de 2018, o Brasil ocupa apenas a 161ª (centésima sexagésima primeira) posição, dentre os 186 (cento e oitenta e seis) países reconhecidos pela Organização das Nações Unidas<sup>7</sup>.

## 2 IGUALDADE ENTRE OS GÊNEROS E A LEI DAS ELEIÇÕES

O presente artigo será relacionado ao problema da igualdade de gêneros nas eleições brasileiras, mas vale destacar que esse não é apenas uma situação encontrada no Brasil, sendo, inclusive, preocupação da Organização das Nações Unidas, como se observa das Conferências das Nações Unidas sobre a Mulher<sup>8</sup>. Sobre o tema, escreveu Maria Luiza Viotti<sup>9</sup>, com foco na IV Conferência, cuja conclusão acabou resultando em documento denominado de Plataforma Pequim:

Identificaram-se doze áreas de preocupação prioritária, a saber: a crescente proporção de mulheres em situação de pobreza (fenômeno que passou a ser conhecido como a feminização da pobreza); a desigualdade no acesso à educação e à capacitação; a desigualdade no acesso aos serviços de saúde;

7 BRASIL. Agência Brasil. *Brasil ocupa 161º lugar em ranking da presença de mulheres no Poder Executivo*. <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2018-03/brasil-ocupa-161deg-lugar-em-ranking-da-presenca-das-mulheres-no-poder/>>. Acesso em: 11 nov. 2019.

8 BRASIL. ONU Mulheres. *Conferências mundiais da mulher*. Brasília, DF. Disponível em: <<http://www.onumulheres.org.br/planeta5050-2030/conferencias/>>. Acesso em: 30 out. 2019.

9 VIOTTI, Maria Luiza Ribeiro. *Declaração e plataforma de ação da IV conferência mundial sobre a mulher – Pequim 1995*. Disponível em: <[http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2014/02/declaracao\\_pequim.pdf](http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2014/02/declaracao_pequim.pdf)>. Acesso em: 11 nov. 2019.

a violência contra a mulher; os efeitos dos conflitos armados sobre a mulher; a desigualdade quanto à participação nas estruturas econômicas, nas atividades produtivas e no acesso a recursos; a desigualdade em relação à participação no poder político e nas instâncias decisórias; a insuficiência de mecanismos institucionais para a promoção do avanço da mulher; as deficiências na promoção e proteção dos direitos da mulher; o tratamento estereotipado dos temas relativos à mulher nos meios de comunicação e a desigualdade de acesso a esses meios; a desigualdade de participação nas decisões sobre o manejo dos recursos naturais e a proteção do meio ambiente; e a necessidade de proteção e promoção voltadas especificamente para os direitos da menina.

Observa-se que a preocupação com a desigualdade no que tange à participação no poder político é tema de discussões na ONU. O legislador brasileiro, já em 1997, entabulou na legislação ordinária regra que busca maior participação feminina nas candidaturas, buscando, ao certo, que isso se refletisse nas eleições parlamentares.

A Lei das Eleições<sup>10</sup> estabelece que nas eleições proporcionais é necessário que o partido lance candidatos de ambos os sexos, em percentuais que não podem ser inferiores a 30% nem superiores a 70%. É necessário que os partidos políticos obedeçam tal regra até o momento da eleição. Nesses termos, “os percentuais de gênero devem ser observados no momento do registro de candidatura, em eventual preenchimento de vagas remanescentes ou na substituição de candidatos<sup>11</sup>.”

De igual maneira, caso o partido não possua filiadas que tenham vontade de lançar candidatura, deverá diminuir o número de candidatos do outro gênero. A lógica é que nunca se pode deixar de formalizar o requerimento de candidatura dentro dos percentuais indicados. Nesse mesmo sentido:

[...] na impossibilidade de registro de candidaturas femininas no percentual mínimo de 30%, o partido ou a coligação deve reduzir o número de candidatos do sexo masculino para adequar-se os respectivos percentuais.<sup>12</sup>

A necessidade de se seguir com seriedade os percentuais de gênero previstos é destacada pelo STF. Em verdade, é preciso que seja dada efetividade à participação feminina nas candidaturas. Isso significa que os valores referidos ao Fundo Partidário (que têm natureza pública) também precisam ser aplicados de acordo com os limites previstos em lei. É óbvio que se a candidatura feminina

10 BRASIL. *Lei nº 9.504/1997, de 30 de setembro de 1997*. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Presidência da República, [1997]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9504.htm)>. Acesso em: 28 set. 2019.

11 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 1608-92.2014.6.16.0000/PR*. Acórdão. Eleições 2014. Agravo Regimental. Recurso Especial Eleitoral. Candidato a Deputado Federal. Servidor público. Ausência de documento indispensável. Comprovante de desincompatibilização. Descumprimento de percentuais para candidatura de cada sexo. Substituição de candidato por outro do mesmo gênero. Impossibilidade no caso. Registro de candidatura indeferido. Agravante: Paulo Sérgio Vieira. Agravado: Ministério Público Eleitoral. Relator: Min. Gilmar Mendes, em 11 de novembro de 2014. Inteiro teor. PSESS em 11 nov. 2014.

12 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Recurso Especial Eleitoral nº 29-39.2012.6.17.0134/PE*. Acórdão. Registro de candidaturas. Percentuais por sexo. Recorrente: Coligação Frente Renovadora pela Decência Política e Justiça Social. Recorrido: Ministério Público Eleitoral. Relator: Min. Arnaldo Versiani, em 06 de novembro de 2012. Inteiro teor. PSESS em 06 nov. 2012.

tiver um percentual superior ao estabelecido, a repartição do Fundo Partidário deve acompanhá-lo. Nesse caso, para exemplificar, se o percentual entre gêneros for de 50% para cada, é necessário que os valores do Fundo Partidário, a serem utilizados nas candidaturas, sejam divididos também igualmente. Esse é o decidido na ADI 5.617, no seguinte sentido:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL E ELEITORAL. ART. 9º DA LEI 13.165/2015. FIXAÇÃO DE PISO (5%) E DE TETO (15%) DO MONTANTE DO FUNDO PARTIDÁRIO DESTINADO AO FINANCIAMENTO DAS CAMPANHAS ELEITORAIS PARA A APLICAÇÃO NAS CAMPANHAS DE CANDIDATAS. PRELIMINAR DE IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO. REJEIÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE. OFENSA À IGUALDADE E À NÃO-DISCRIMINAÇÃO. PROCEDÊNCIA DA ACÇÃO. 1. O Supremo Tribunal Federal, ao examinar as alegações de inconstitucionalidade de norma, deve fixar a interpretação que constitucionalmente a densifique, a fim de fazer incidir o conteúdo normativo cuja efetividade independe de ato do Poder Legislativo. Precedentes. 2. O princípio da igualdade material é prestigiado por ações afirmativas. No entanto, utilizar, para qualquer outro fim, a diferença estabelecida com o objetivo de superar a discriminação ofende o mesmo princípio da igualdade, que veda tratamento discriminatório fundado em circunstâncias que estão fora do controle das pessoas, como a raça, o sexo, a cor da pele ou qualquer outra diferenciação arbitrariamente considerada. Precedente do CEDAW. 3. A autonomia partidária não consagra regra que exima o partido do respeito incondicional aos direitos fundamentais, pois é precisamente na artificiosa segmentação entre o público e o privado que reside a principal forma de discriminação das mulheres. 4. Ação direta julgada procedente para: (i) declarar a inconstitucionalidade da expressão “três” contida no art. 9º da Lei 13.165/2015; (ii) dar interpretação conforme à Constituição ao art. 9º da Lei 13.165/2015 de modo a (a) equiparar o patamar legal mínimo de candidaturas femininas (hoje o do art. 10, § 3º, da Lei 9.504/1997, isto é, ao menos 30% de cidadãs), ao mínimo de recursos do Fundo Partidário a lhes serem destinados, que deve ser interpretado como também de 30% do montante do fundo alocado a cada partido, para eleições majoritárias e proporcionais, e (b) fixar que, havendo percentual mais elevado de candidaturas femininas, o mínimo de recursos globais do partido destinados a campanhas lhes seja alocado na mesma proporção; (iii) declarar a inconstitucionalidade, por arrastamento, do § 5º-A e do § 7º do art. 44 da Lei 9.096/95.<sup>13</sup>

Esse mesmo posicionamento deve ser aplicado para o Fundo Especial de Financiamento de Campanhas, criado pela Lei 13.487/2017<sup>14</sup>. Tudo isso para

<sup>13</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 5617/DF. Relator: Min. Edson Fachin, julgado em 27 de setembro de 2018. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 03 out. 2018.

<sup>14</sup> BRASIL. *Lei 13.487/2017, de 6 de outubro de 2017*. Altera as Leis n.º 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

que seja possível a efetividade das normas constitucionais que impõem igualdade. Vale ressaltar que tal posicionamento da Suprema Corte é essencial para empregar conteúdo às candidaturas femininas, impedindo que o partido político acabe desidratando-as com a distribuição de valores de campanha em valores ínfimos, dedicando quase seu total para candidatos do gênero masculino.

Aliás, para que se tenha de fato a igualdade exigida pelo Ordenamento Constitucional, é necessário que se considere que a regra dos percentuais tem por base o gênero e não apenas o sexo biológico. Esse também é o entendimento atual da Corte Superior Eleitoral, segundo a qual:

A expressão “cada sexo” mencionada no art. 10, § 3o, da Lei no 9.504/1997 refere-se ao gênero, e não ao sexo biológico, de forma que tanto homens como mulheres transexuais e travestis podem ser contabilizados nas respectivas cotas de candidaturas masculina ou feminina.<sup>15</sup>

Por critério de organização das eleições, o gênero será aquele constante do cadastro eleitoral. Caso o cidadão(ã) pretenda modificá-lo, basta dirigir-se ao cartório eleitoral e o requerer, conforme aponta o art. 9º-A da Resolução 21.538 do TSE “a pessoa travesti ou transexual poderá, por ocasião do alistamento ou de atualização de seus dados no cadastro eleitoral, se registrar com seu nome social e respectiva identidade de gênero.”

A candidatura seguirá o gênero e o nome social registrados no cadastro eleitoral. Como já afirmado, a necessidade da igualdade entre os gêneros segue a lógica do Princípio Constitucional da Isonomia. Princípios, segundo lição já clássica de Alexy<sup>16</sup>, são mandamentos de otimização. A lógica é que esses princípios sejam aplicados na maior medida possível para garantir-lhes efetividade.

Esses princípios concretizam valores. Dworkin<sup>17</sup>, por sua vez, acaba por trazer como base para aplicação do Ordenamento Jurídico a garantia do igual respeito e consideração. Por isso, é necessário que se tenha uma série de instrumentos para concretizar, de fato, a determinação da legislação.

Explica-se: é muito comum que sejam lançadas candidaturas femininas apenas com o objetivo de cumprir formalmente o dispositivo legal citado. Ocorre, no entanto, que essas candidaturas não se concretizam. Apesar do registro deferido, não há gasto ou arrecadação de valores, ou realização de propaganda eleitoral, muito menos utilização do horário eleitoral gratuito no rádio e na televisão.

Não basta, pois, que haja a formalização da candidatura feminina. É essencial que tais candidaturas ocorram de fato. Isso significa que não apenas a candidata tenha autorizado a sua candidatura, até mesmo porque candidatar-se a mandato eletivo é ato de vontade, sendo necessária a autorização por escrito do

no rádio e na televisão. Brasília, DF: Presidência da República, [2017]. 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:

15 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Consulta nº 0604054-58.2017.6.00.0000*. Parecer. Consulta. Art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/97 (Lei das Eleições). Cotas. Sexo biológico ou gênero. Mulheres transgêneras e homens transgêneros. Art. 12 da Lei nº 9.504/97 (Lei das Eleições). “Nome completo”. Inteligência. Nome registral civil. Nome social. Candidaturas proporcionais e majoritárias. Consultante: Maria de Fátima Bezerra. Consultado: Ministério Público Eleitoral. Relator: Min. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto, em 1 de março de 2018.

16 ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. São Paulo: Malheiros Editores, 2008. p. 90.

17 DWORIKIN, Ronald. *Levando dos direito a sério*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2017. p. 350.

candidato<sup>18</sup>, como também que efetivamente pratique atos de campanha, mostrando que tem vontade de mostrar suas ideias para receber votos daqueles que com elas concordem.

Tal questionamento deve ser razoável, seguindo a lógica da proporcionalidade. Não se pode exigir que todos os candidatos a mandatos eletivos adotem exatamente a mesma estratégia na campanha eleitoral ou que se utilizem dos mesmos instrumentos ou ainda que arrecadem ou gastem os valores em campanha eleitoral.

Deve-se observar, sempre tendo em vista o caso concreto, se houve o mínimo de atuação em prol da campanha. Se há algum tipo de propaganda, por qualquer meio. Mesmo a propaganda realizada através de meios eletrônicos (que provou ser extremamente eficaz na última eleição geral) comprova que há, de fato, uma campanha eleitoral.

Se o partido lançar pelo menos 30% de candidatas em eleições proporcionais, é necessário que essas candidaturas sejam de fato exercidas. É essencial que se arrecade e gaste valores, que se faça propaganda eleitoral, ou seja, condutas que demonstrem que a candidata realmente almeja o sucesso eleitoral. Caso contrário terá ocorrido fraude. A fraude pode ser considerada como a conduta de praticar um ato ilegal, mas que visa dar a tal ato um aspecto, uma aparência de legalidade.

Por fim, a fraude implica frustração do sentido e da finalidade da norma jurídica pelo uso de artimanha, astúcia, artifício ou ardid. Aparentemente, age-se em harmonia com o Direito, mas o efeito visado – e, por vezes, alcançado – o contraria. A fraude tem sempre em vista distorcer regras e princípios do Direito. A fraude à cota de gênero pode ocorrer de duas maneiras: ou através da utilização de candidatas laranja, hipótese em que a cidadã sequer tem ciência de sua candidatura. Nesses casos, ocorre a falsificação da assinatura da cidadã. Ou nas candidaturas pífias que, como citado anteriormente, mostram candidatas que apesar de terem autorizado o registro da candidatura perante a Justiça Eleitoral, acabam não praticando qualquer ato próprio de campanha.

### 3 AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO AO MANDATO ELETIVO

Como já observado, é necessário o respeito a igualdade entre gêneros na disputa eleitoral. No entanto, é comum a ocorrência de fraude nos percentuais estabelecidos no art. 10, § 3º, da Lei das Eleições<sup>19</sup>.

O questionamento é de que maneira essa situação deve ser levada à consideração do Poder Judiciário Eleitorista, uma vez que, quando do registro de candidatura, nem sempre é possível verificar se de fato as candidatas estão concorrendo a mandato eletivo com o desenvolvimento de suas campanhas eleitorais.

A fraude é uma das causas de pedir da Ação de Impugnação ao Mandato Eletivo - AIME, conforme disposto no art. 14, § 10, da Constituição Federal<sup>20</sup>. Por

18 BRASIL. *Lei nº 9.504/1997, de 30 de setembro de 1997*. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Presidência da República, [1997]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9504.htm)>. Acesso em: 28 set. 2019

19 BRASIL. *Lei nº 9.504/1997, de 30 de setembro de 1997*. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Presidência da República, [1997]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9504.htm)>. Acesso em: 28 set. 2019

20 BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República,

isso, não é de se estranhar o fato de a fraude a cota de gênero ser levada a discussão através daquela ação eleitoral típica.

O Tribunal Superior Eleitoral tinha uma posição bem restrita do conceito de fraude. Para o Órgão Judiciário, a fraude a ser considerada para o ajuizamento da Ação citada deveria ser aquela que leva o eleitor a equívoco. Ou seja, a fraude tinha que estar relacionada diretamente ao ato da eleição, uma das etapas do processo eleitoral, ainda que que o ato em si tivesse sido praticado antes da eleição. Nesses termos, a fraude:

[...] não se restringe àquela sucedida no exato momento da votação ou da apuração dos votos, podendo-se configurar, também, por qualquer artifício ou ardid que induza o eleitor a erro, com possibilidade de influenciar sua vontade no momento do voto, favorecendo candidato ou prejudicando seu adversário;<sup>21</sup>

Posteriormente, o Tribunal Superior Eleitoral mudou radicalmente a sua jurisprudência e estendeu o conceito de fraude para fins de ajuizamento da Ação de Impugnação ao Mandato Eletivo. Com isso, passou a permitir que sejam tratadas questões relativas a registro de candidatura. É o que o se definiu no Recurso Especial Eleitoral 149/PI<sup>22</sup>:

RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO. CORRUPÇÃO. FRAUDE. COEFICIENTE DE GÊNERO.

1. Não houve violação ao art. 275 do Código Eleitoral, pois o Tribunal de origem se manifestou sobre matéria prévia ao mérito da causa, assentando o não cabimento da ação de impugnação de mandato eletivo com fundamento na alegação de fraude nos requerimentos de registro de candidatura.

2. O conceito da fraude, para fins de cabimento da ação de impugnação de mandato eletivo (art. 14, § 10, da Constituição Federal), é aberto e pode englobar todas as situações em que a normalidade das eleições e a legitimidade do mandato eletivo são afetadas por ações fraudulentas, inclusive nos casos de fraude à lei. A inadmissão da AIME, na espécie, acarretaria violação ao direito de ação e à inafastabilidade da jurisdição. Recurso especial provido.

Vale citar que, mais recentemente, o mesmo Tribunal Superior passou a permitir que essa discussão fosse levada à tona através de uma Ação de Investigação Judicial Eleitoral, como se observa do Ac.-TSE, de 16.8.2016, no REspe nº 24342, segundo o qual:

[2016]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 29 set. 2019.

21 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Agravo de Instrumento nº 0000544-43.2004.6.00.000/SP*. Acórdão. Agravo de Instrumento. Inaplicabilidade, princípio da fungibilidade, recurso extraordinário, interposição, decisão, (TRE), caracterização, erro grosseiro; cabimento, exclusividade, acórdão, (TSE). Agravo provido. Recurso Especial parcialmente conhecido, mas improvido. Recorrente: Márcio Rogério Fante. Recorrido: Diretório Municipal do Partido da Frente Liberal - PFL. Relator: Min. Fernando Neves da Silva. Inteiro teor. DJ - Diário de justiça, Volume 1, Data 06/08/2004, Página 162 RJTSE - Revista de jurisprudência do TSE, Volume 15, Tomo 3, Página 248.

22 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Recurso Especial Eleitoral nº 0000001-49.2013.6.18.0024/PI*. Acórdão. Recurso Especial Eleitoral provido. Recorrentes: Coligação Vitória que o Povo Quer e outro. Recorridos: Roberval Sinval de Moura Carvalho e outros. Relator: Min. Henrique Neves da Silva. Inteiro teor. DJE - Diário de justiça eletrônico, Data 21/10/2015, Página 25-26.

[...] 4. É possível verificar, por meio da ação de investigação judicial eleitoral, se o partido político efetivamente respeita a normalidade das eleições prevista no ordenamento jurídico - tanto no momento do registro como no curso das campanhas eleitorais, no que tange à efetiva observância da regra prevista no art. 10, § 3º, da Lei das Eleições - ou se há o lançamento de candidaturas apenas para que se preencha, em fraude à lei, o número mínimo de vagas previsto para cada gênero, sem o efetivo desenvolvimento das candidaturas.

5. Ainda que os partidos políticos possuam autonomia para escolher seus candidatos e estabelecer quais candidaturas merecem maior apoio ou destaque na propaganda eleitoral, é necessário que sejam assegurados, nos termos da lei e dos critérios definidos pelos partidos políticos, os recursos financeiros e meios para que as candidaturas de cada gênero sejam efetivas e não traduzam mero estado de aparências.<sup>23</sup>

Entendemos, no entanto, que a Ação de Impugnação ao Mandato Eletivo é mais adequada para discutir as questões relacionadas à fraude à cota de gênero nas eleições proporcionais. Há dois fundamentos para a afirmação expendida: O primeiro diz respeito ao prazo de decadencial para ajuizamento das ações. A Ação de Investigação Judicial Eleitoral - AIJE poderá ser ajuizada até a data da diplomação. Por outro lado, a Ação de Impugnação ao Mandato Eletivo poderá ser ajuizada até 15 dias após a diplomação. Por ter um prazo mais longo, há uma maior efetividade na AIME. O segundo argumento que entendemos de máxima relevância diz respeito às causas de pedir.

Ora, a AIJE tem como causa de pedir a ocorrência de abuso de poder político, abuso do poder econômico e abuso dos meios de comunicação, conforme disposto na Lei Complementar 64/90. Ora, a causa de pedir da ação citada deve se circunscrever aos atos abusivos citados. Explica-se. Os dispositivos que limitam os direitos políticos devem ser interpretados restritivamente.

Assim, não é possível, com a devida vênia, ampliar o objeto da AIJE para nele incluir outras irregularidades que não estejam relacionadas ao poder político, econômico e dos meios de comunicação. Isso também pode ser considerado sob outro prisma: é que o abuso do poder político e do poder econômico geram inelegibilidade pelo prazo de 8 anos, nos termos do art. 1º, I, *d* e *h*, da Lei Complementar 64/90. Evidentemente, não se pode estender a aplicação de inelegibilidade por analogia. E exatamente a inelegibilidade é consequência da citada ação. Vale observar, no entanto, que a Corte Superior Eleitoral<sup>24</sup> já decidiu, em apertada maioria, que é possível a aplicação de inelegibilidade em virtude de desrespeito a cota de gênero, mas tal restrição aos direitos políticos só poderia ocorrer em relação aos

23 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Recurso Especial Eleitoral nº 243-42.2012.6.18.0024/PI*. Acórdão. Recurso Especial. Ação de Investigação Judicial Eleitoral. Fraude. Percentuais de gênero. Captação Ilícita de Sufrágio. Recurso parcialmente provido. Recorrente: Coligação Vitória que o Povo Quer. Recorridos: Coligação Por um Novo Tempo e outros. Relator: Min. Henrique Neves da Silva. Inteiro teor. PSESS em 16 ago. 2016.

24 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Recurso Especial Eleitoral nº 0000193-92.2016.6.18.0018/PI*. Acórdão. Leading Case - A fraude da cota de gênero em eleições proporcionais implica a cassação de todos os candidatos registrados pela legenda ou pela coligação. Recurso conhecido e improvido. Recorrentes: Antonio Gomes da Rocha e outros. Recorridos: Antencio Pereira de Queiroga e outros. Relator: Min. Jorge Mussi, em 17 set. 2019. Publicado DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 193, Data 04/10/2019, Página 105/107.

diretamente envolvidos na fraude. Tal precedente será tratado de forma mais ampla no tópico a seguir.

Essa situação já não ocorre com a AIME, que tem fundamento constitucional e encontra-se prevista nos art. 14, §§ 10 e 11 do Texto Constitucional. As suas causas de pedir são: a corrupção, a fraude e o abuso do poder econômico.

Já observamos que o descumprimento das regras sobre percentual de gênero, através de candidaturas laranja ou candidatura simplórias nas eleições proporcionais se constitui fraude aos objetivos da lei. Por isso, como observado, o TSE acabou entendendo acerca da possibilidade de ajuizamento da Ação de Impugnação o Mandato Eletivo para combater as fraudes nas candidaturas femininas.

A fraude que aqui tratamos não prejudica diretamente o adversário ou confunde o eleitor, mas traz ardil que contraria o Ordenamento Jurídico Constitucional ao ofender um de seus princípios mais caros: o princípio da igualdade.

Parece-nos evidente que apontar fraude à cota de gêneros se qualifica para esse intento. Afinal de contas, esse ardil é empregado para dar uma aparência de legalidade a um conjunto de candidaturas que não cumpre os percentuais estabelecidos em Lei.

Entendemos assim, que dentre as ações eleitorais típicas, a que melhor se adequa a combater ilícitos nas cotas de gênero para registros de candidatura é a Ação de Impugnação ao Mandato Eletivo.

#### 4 PROCEDIMENTO E EFEITOS DA AIME

A impugnação ao mandato eletivo tem recebido uma interpretação analógica em relação à impugnação ao registro de candidatura, que se encontra prevista nos arts. 3º e seguintes da Lei Complementar 64/90<sup>25</sup>. É o rito comum eleitoral.

Em assim sendo, são considerados como legitimados ativos o Ministério Público Eleitoral, os partidos, coligações e candidatos. O partido, mesmo que tenha concorrido coligado, poderá em nome próprio ajuizar a ação, uma vez que não se pode obrigar a agremiação a manter-se unida com as demais após as eleições. Nesse sentido:

Com o advento das eleições, há legitimidade concorrente entre a coligação e os partidos que a compõem, para fins de ajuizamento dos meios de impugnação na Justiça Eleitoral, em face da eventual possibilidade de desfazimento dos interesses das agremiações que acordaram concorrer conjuntamente.<sup>26</sup>

Por outro lado, a legitimação passiva pertence ao eleito. No caso em discussão no presente trabalho, por envolver as eleições proporcionais, e pelo efeito de eventual procedência da ação produzir efeitos em relação a todos os eleitos

25 BRASIL. *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, [1990]. 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: 29 set. 2019.

26 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Recurso Especial Eleitoral nº 422260220096000000/MA 228652009*. Acórdão. Recurso inominado. Ação de Investigação Judicial Eleitoral. Eleições 2008. Arguição de Ilegitimidade Ativa de coligação partidária para ajuizamento de ações após pleito eleitoral. Não ocorrência. Recurso reconhecido e provido. Recorrentes: Merrial Lima de Arruda e Antônio Matias do Nascimento. Recorridos: Coligação Agora Sim! A força do novo (PCdoB/PSDB/PSDC/PTC). Relator: Min. Laurita Hilário Vaz, em 24 abr. 2013. /2013, *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 30 abr. 2013. p. 23-24.



pelo partido, entendo que deve haver litisconsórcio passivo necessário quando o objeto da impugnação ao mandato eletivo disser respeito a fraude cometida para descumprimento dos percentuais entre gêneros.

Ninguém pode sofrer qualquer diminuição em seu patrimônio jurídico sem ter a oportunidade de se defender. Por isso, permitir que todos os mandatos dos eleitos pelo sistema proporcional sejam cassados, quando há desrespeito ao sistema de cotas para gêneros, sem que todos tenham oportunidade de se manifestar afrontaria a garantia insculpida no art. 5º, LV, da Constituição Federal.

Por outro lado, também entendemos que, pelas características do sistema representativo, nesse caso em especial, o partido deveria ser considerado como litisconsorte passivo necessário. O raciocínio é o mesmo. Ora, o STF possui entendimento consolidado que os mandatos pertencem aos partidos políticos, embora essa vinculação atualmente só exista para os mandatos proporcionais<sup>27</sup>. É evidente que esses precedentes dizem respeito ao tema infidelidade partidária com suas consequências. Mas a lógica, por critério de equidade, pode ser aplicada ao presente raciocínio.

Explica-se. No requerimento de registro de candidatura, a Justiça Eleitoral vai realizar duas análises. A primeira é feita sobre a possibilidade de a agremiação lançar candidaturas. Nessa análise entra o cumprimento, nas eleições proporcionais, das cotas de gênero. Assim, fala-se em julgamento do DRAP – Demonstrativo de Regularidade dos Atos Partidários. Somente com tal declaração é que se passa para a análise individual dos pedidos de registro de candidatura. Conforme leciona José Jairo Gomes<sup>28</sup>, acerca da natureza complexa do processo de registro de candidatura:

A primeira dimensão é materializada no DRAP, podendo ser compreendida como um processo principal – também chamado de “processo raiz” ou geral. Esse processo é dotado de numeração própria. Seu objeto consiste em propiciar a análise de atos e situações pressupostos pelo registro de candidatura, tais como regularidade da agremiação e dos atos por ela praticados com vistas à disputa eleitoral. Nele são debatidos temas, como a situação jurídica do partido na circunscrição do pleito, validade da convenção, deliberação sobre a formação de coligação. O deferimento do registro do DRAP abre o caminho para a apreciação individualizada dos pedidos de registro dos pré-candidatos.

Com isso, caso a cota de gênero não tenha sido respeitada, o DRAP será indeferido, impedindo que as candidaturas lançadas pela agremiação partidária sejam analisadas. Por outro lado, se a situação trata de candidaturas laranjas, incluindo as hipóteses de candidaturas píffias, e se esses fatos não foram descobertos ainda na fase de registro de candidatura, a análise de tais circunstâncias deverá ser realizada apenas quando do ajuizamento da Ação de Impugnação ao Mandato Eletivo. Como a procedência da ação afetará o Demonstrativo de Regularidade

<sup>27</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 5081/DF. Relator: Min. Roberto Barroso, julgado em 27 de maio de 2015. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 19 ago. 2015.

<sup>28</sup> GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2017, p. 347.

dos Atos Partidários, é necessário que o partido político seja chamado a compor a lide, diferente do que ocorre em outras hipóteses conforme retratado na Súmula 40 do TSE<sup>29</sup>.

Trata-se de situação de *distinguishing*, afastando-se a ideia da impossibilidade da presença do partido político na lide, enquanto litisconsorte passivo necessário nessa situação.

O Ministério Público Eleitoral, quando não for o autor da demanda, deverá atuar como *custos legis*. Caso o autor originário desista do pleito, poderá o órgão ministerial assumir o polo ativo da ação, uma vez que se trata de matéria de ordem pública.

Os procedimentos da ação seguirão o rito comum eleitoral, desenhado na Lei Complementar 64/90<sup>30</sup>. Assim, será iniciada através de petição, com os requisitos do art. 319 do Código de Processo Civil<sup>31</sup>, com a exceção do valor da causa e do pedido de realização de audiência prévia de conciliação, por não se compatibilizarem com o processo judicial eleitoral. É necessário asseverar ser mais importante os fatos narrados na petição inicial do que a qualificação que o autor lhe dê, conforme súmula 62 do Tribunal Superior Eleitoral<sup>32</sup>: “Os limites do pedido são demarcados pelos fatos imputados na inicial, dos quais a parte se defende, e não pela capitulação legal atribuída pelo autor.”

Haverá a notificação (citação) de todos envolvidos e do partido político responsável para apresentar defesa no prazo de 7 dias. É importante salientar que os prazos processuais eleitorais são contados em dias corridos, não se aplicando o art. 219 do Código de Processo Civil<sup>33</sup>. Na sequência, poderá ocorrer a dilação probatória. Após as diligências, caso sejam necessárias, no prazo de 5 dias e, por fim, as alegações finais no prazo também de 5 dias. Vale lembrar que a intimação do Ministério Público deve ser pessoal. A ação corre em segredo de justiça, embora seu julgamento seja público.

Apesar de seguir o mesmo rito da impugnação ao registro de candidatura, alguns pontos precisam de uma melhor interpretação. Assim, não há porque se manter o término de prazos em dias não úteis, conforme previsto na Lei das Inelegibilidades. Até mesmo porque, a regra segundo a qual os cartórios eleitorais continuarão abertos em sábados, domingos e feriados, é aplicada até a diplomação, segundo costumam apontar as resoluções do TSE. Como essa impugnação ao mandato eletivo pode ser ajuizada até 15 dias após a diplomação e o seu processamento irá além, resta evidenciado que a lógica da contagem dos prazos processuais será a comum. Assim, caso o prazo termine em dia não útil, ficará prorrogado para o primeiro dia útil subsequente.

29 O TSE entende que o partido político não é litisconsorte passivo necessário nas ações que visem à cassação de diploma. BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Súmula n° 40. Disponível em <http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/sumulas/sumulas-do-tse>. Acesso em 01 nov. 2019.

30 BRASIL. Lei Complementar n° 64, de 18 de maio de 1990. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9° da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1990]. 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: 29 set. 2019.

31 BRASIL. Lei n° 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, Parte especial, 16 mar. 2015. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm)>.

32 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Súmula n° 62. Disponível em <http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/sumulas/sumulas-do-tse>. Acesso em 29 set. 2019.

33 BRASIL. Lei n° 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, Parte especial, 16 mar. 2015. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm)>.

Permitir o ajuizamento da ação no primeiro dia útil seguinte, caso seu termo final recaia em dia em que não há expediente na Justiça Eleitoral, é interpretação que prestigia a higidez do processo eleitoral e, no caso em comento, a proteção à igualdade entre gêneros.

A competência da impugnação ao mandato eletivo vincula-se com as eleições em que o ilícito ocorreu. Como a cota de gêneros é exigida apenas nas eleições proporcionais, se a fraude ocorreu nas eleições para as câmaras municipais, a competência será do juiz eleitoral. Caso tenha ocorrido nas eleições para as assembleias legislativas, a câmara legislativa do Distrito Federal e a Câmara dos Deputados, a competência será do Tribunal Regional Eleitoral.

Caso fique provado no processo com direito a ampla defesa e ao contraditório, que houve de fato fraude no sistema de cotas de gêneros nas eleições proporcionais, a consequência da procedência da ação partirá da perda do mandato eletivo de todos os candidatos às eleições proporcionais daquele partido para aquela determinada casa legislativa. Por isso é que se propôs a necessidade de um litisconsórcio passivo entre todos os candidatos àquela eleição pela agremiação. Assim também como se faz necessária a participação do partido político.

Aliás, como já visto, a procedência da AIME acabará atingindo o DRAP e, por via de consequência, todas as candidaturas registradas pelo partido político. Por isso é que ocorre a perda do mandato eletivo de todos os cidadãos registrados para as eleições proporcionais da agremiação, ainda que não tenham tido conhecimento anterior do ilícito. É o que já decidiu o Tribunal Superior Eleitoral<sup>34</sup>:

(...) 4. A fraude na cota de gênero de candidaturas representa afronta à isonomia entre homens e mulheres que o legislador pretendeu assegurar no art. 10, § 3º, da Lei 9.504/97 - a partir dos ditames constitucionais relativos à igualdade, ao pluralismo político, à cidadania e à dignidade da pessoa humana - e a prova de sua ocorrência deve ser robusta e levar em conta a soma das circunstâncias fáticas do caso, o que se demonstrou na espécie.

5. A extrema semelhança dos registros nas contas de campanha de cinco candidatas - tipos de despesa, valores, data de emissão das notas e até mesmo a sequência numérica destas - denota claros indícios de maquiagem contábil. A essa circunstância, de caráter indiciário, somam-se diversos elementos específicos.

6. A fraude em duas candidaturas da Coligação Compromisso com Valença I e em três da Coligação Compromisso com Valença II revela-se, ademais, da seguinte forma: a) Ivaltânia Nogueira e Maria Eugênia de Sousa disputaram o mesmo cargo, pela mesma coligação, com familiares próximos (esposo e filho), sem nenhuma notícia de animosidade política entre eles, sem que elas realizassem despesas com material de propaganda e com ambas atuando em prol da campanha daqueles, obtendo

34 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Recurso Especial Eleitoral n° 0000193-92.2016.6.18.0018/PI*. Acórdão. Leading Case - A fraude da cota de gênero em eleições proporcionais implica a cassação de todos os candidatos registrados pela legenda ou pela coligação. Recurso conhecido e improvido. Recorrentes: Antonio Gomes da Rocha e outros. Recorridos: Antencio Pereira de Queiroga e outros. Relator: Min. Jorge Mussi, em 17 set. 2019. Publicado DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 193, Data 04/10/2019, Página 105/107.

cada uma apenas um voto; b) Maria Neide da Silva sequer compareceu às urnas e não realizou gastos com publicidade; c) Magally da Silva votou e ainda assim não recebeu votos, e, além disso, apesar de alegar ter sido acometida por enfermidade, registrou gastos - inclusive com recursos próprios - em data posterior; d) Geórgia Lima, com apenas dois votos, é reincidente em disputar cargo eletivo apenas para preencher a cota e usufruir licença remunerada do serviço público.

7. Modificar as premissas fáticas assentadas pelo TRE/PI demandaria reexame de fatos e provas (Súmula 24/TSE).

CASSAÇÃO. TOTALIDADE DAS CANDIDATURAS DAS DUAS COLIGAÇÕES. LEGISLAÇÃO. DOCTRINA. JURISPRUDÊNCIA.

8. Caracterizada a fraude e, por conseguinte, comprometida a disputa, não se requer, para fim de perda de diploma de todos os candidatos beneficiários que compuseram as coligações, prova inconteste de sua participação ou anuência, aspecto subjetivo que se revela imprescindível apenas para impor a eles inelegibilidade para eleições futuras. Precedentes.

9. Indeferir apenas as candidaturas fraudulentas e as menos votadas (feito o recálculo da cota), preservando-se as que obtiveram maior número de votos, ensejaria inadmissível brecha para o registro de "laranjas", com verdadeiro incentivo a se "correr o risco", por inexistir efeito prático desfavorável.

10. O registro das candidaturas fraudulentas possibilitou maior número de homens na disputa, cuja soma de votos, por sua vez, contabilizou-se para as respectivas alianças, culminando em quociente partidário favorável a elas (art. 107 do Código Eleitoral), que puderam então registrar e eleger mais candidatos.

11. O círculo vicioso não se afasta com a glosa apenas parcial, pois a negativa dos registros após a data do pleito implica o aproveitamento dos votos em favor das legendas (art. 175, §§ 3º e 4º, do Código Eleitoral), evidenciando-se, mais uma vez, o inquestionável benefício auferido com a fraude.

12. A adoção de critérios diversos ocasionaria casuísmo incompatível com o regime democrático.

13. Embora o objetivo prático do art. 10, § 3º, da Lei 9.504/97 seja incentivar a presença feminina na política, a cota de 30% é de gênero. Manter o registro apenas das candidatas também afrontaria a norma, em sentido contrário ao que usualmente ocorre.

Vale dizer que nesse mesmo julgamento, o TSE acabou por aplicar a inelegibilidade do art. 1º, I, *d*, da Lei Complementar 64<sup>35</sup> para aqueles diretamente responsáveis pela fraude. Não concordamos com esse posicionamento, como já revelado em tópico anterior. Não vemos como se aplicar causa de inelegibilidade analogicamente, ampliando as situações expressas na Lei, como já explicitado no tópico anterior, uma vez que aquela irregularidade não representará, pelo menos

35 BRASIL. 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, [1990]. 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: 29 set. 2019.

em regra, abuso do poder político ou econômico.

Com a perda do mandato, outra situação deve ser destacada. É que a procedência da impugnação ao mandato eletivo leva à anulação dos votos de todos os integrantes da chapa proporcional, caso essa anulação atinja mais da metade dos votos naquela circunscrição eleitoral, a eleição será igualmente anulada, por força do disposto no art. 224 do Código Eleitoral<sup>36</sup>. Sobre o assunto, afirmam Andrade Neto, Cresta e Santos<sup>37</sup>:

Portanto, no caso de procedência da AIME por fraude à cota de gênero – ou seja, fraude no registro do DRAP –, todos os votos obtidos pelo partido ou coligação na eleição proporcional são anulados. Os votos são invalidados para todos os fins; não se aproveitam para ninguém e necessariamente desencadeiam: ou a renovação das eleições, caso comprometida mais da metade dos votos da circunscrição, nos termos do art. 224 do CE; ou a retotalização da eleição proporcional na circunscrição., caso metade ou menos da votação tenha sido comprometida. A retotalização ocorre porque, nos termos do art. 106 do CE, apenas os votos válidos devem ser incluídos no cálculo do quociente eleitoral. Os votos anulados em razão da fraude, antes incluídos, devem ser, portanto, excluídos, o que leva, necessariamente, à modificação dos quocientes eleitoral e partidário, e à redistribuição das cadeiras entre os demais partidos e coligações.

Por isso, pode-se afirmar que a procedência da AIME deve levar à perda dos mandatos eletivos de todos os candidatos que concorreram pela agremiação política àquela determinada casa legislativa (uma vez que a condenação deverá atingir o DRAP), bem como a anulação dos votos dados aos candidatos e aos partidos políticos. Ora, como o processo raiz, formado pelo Demonstrativo de Regularidade dos Atos Partidários, é atingido, não há que se falar em preservação dos votos para a legenda. Isso também trará uma modificação dos quocientes eleitoral e partidário naquele pleito, modificando substancialmente o número de votos necessários para a obtenção da vaga, bem como o número de votos que cada partido que permaneceu na disputa receberá.

## 5 CONCLUSÃO

Pelo exposto, podemos concluir que a cota de gêneros prevista no art. 10, § 3º, da Lei das Eleições<sup>38</sup> é obrigatória e o seu desatendimento leva a consequências graves. Essas consequências são necessárias para que, de fato, haja maior respeito à substância da proteção legal, com os partidos não apenas formalizando

36 BRASIL. *Lei n° 4.737, de 15 de julho de 1965*. Institui o Código Eleitoral. Brasília, DF: Presidência da República, [1965]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4737compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4737compilado.htm)>. Acesso em: 28 set. 2019.

37 ANDRADE NETO, João; CRESTA, Roberta Maia; SANTOS, Polianna Pereira dos. Fraude à cota de gênero como fraude à lei: os problemas conceituais e procedimentais decorrentes do combate às candidaturas femininas fictícias. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). *Abuso de poder e perda de mandato*. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 239-281. (Tratado de Direito Eleitoral, v. 7.).

38 BRASIL. *Lei n° 9.504/1997, de 30 de setembro de 1997*. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Presidência da República, [1997]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9504.htm)>. Acesso em: 28 set. 2019.

candidaturas femininas, mas efetivamente atuando para que as mulheres tenham reais chances de sucesso no pleito eleitoral, com a correta distribuição de valores e tempo de propaganda eleitoral no rádio e na televisão. De igual maneira deve ser tratada a utilização de candidatas-laranjas, quando ocorre a falsificação de suas assinaturas na autorização para o registro.

Apesar do Tribunal Superior Eleitoral permitir que tais irregularidade também seja discutida em investigação judicial eleitoral, pensamos que deve ser levada adiante apenas em Ação de Impugnação ao Mandato Eletivo, uma vez que se trata de fraude, sendo uma de suas causas de pedir, nos termos do art. 14, § 10, da Constituição Federal<sup>39</sup> e não de abuso do poder político ou econômico.

Essa ação deve trazer no polo passivo todos os candidatos da chapa proporcional, uma vez que todos podem ser afetados por sua eventual procedência, com a perda dos mandatos obtidos, trazendo-se também o partido político, que sofrerá igualmente as consequências, já que a poderá trazer o indeferimento da Declaração de Regularidade dos Atos Partidários (DRAP).

Por outro lado, os votos atribuídos aos candidatos ao pleito proporcional nas eleições em que houve a fraude à referida cota serão anulados, não sendo contabilizados sequer para os partidos políticos, em decorrência do indeferimento /cassação do DRAP.

Esses posicionamentos são necessários para cumprir o dispositivo legal, inserto no art. 10, § 3º, da Lei 9.504/97<sup>40</sup>, bem como os Princípios Constitucionais aplicáveis, principalmente a Igualdade entre Gêneros, valor dos mais importantes inserto na Constituição da República Federativa do Brasil.

## REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

ANDRADE NETO, João; CRESTA, Roberta Maia; SANTOS, Polianna Pereira dos. Fraude à cota de gênero como fraude à lei: os problemas conceituais e procedimentais decorrentes do combate às candidaturas femininas fictícias. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PEC-CININ, Luiz Eduardo (Org.). *Abuso de poder e perda de mandato*. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 239-281. (Tratado de Direito Eleitoral, v. 7.).

BRASIL. Agência Brasil. *Brasil ocupa 161º lugar em ranking da presença de mulheres no Poder Executivo*. <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2018-03/brasil-ocupa-161deg-lugar-em-ranking-da-presenca-das-mulheres-no-poder/>. Acesso em: 11 nov. 2019.

39 BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 29 set. 2019.

40 BRASIL. *Lei nº 9.504/1997, de 30 de setembro de 1997*. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Presidência da República, [1997]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9504.htm)>. Acesso em: 28 set. 2019.

\_\_\_\_\_. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 29 set. 2019.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. *Bancada feminina na Câmara será composta por 77 deputadas na nova legislatura*. Brasília, DF, 23 jan. 2019.

\_\_\_\_\_. IBGE Educa. *Quantidade de homens e mulheres*. Brasília, DF [2018] disponível em <<https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18320-quantidade-de-homens-e-mulheres.html>>. Acesso em: 11 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. *Lei n° 4.737, de 15 de julho de 1965*. Institui o Código Eleitoral. Brasília, DF: Presidência da República, [1965]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4737compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4737compilado.htm)>. Acesso em: 28 set. 2019.

\_\_\_\_\_. *Lei n° 9.504/1997, de 30 de setembro de 1997*. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Presidência da República, [1997]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9504.htm)>. Acesso em: 28 set. 2019.

\_\_\_\_\_. *Lei n° 13.487/2017, de 6 de outubro de 2017*. Altera as Leis n° 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, [2017]. 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: 29 set. 2019.

\_\_\_\_\_. *Lei n° 13.105, de 16 de março de 2015*. Código de Processo Civil. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, Parte especial, 16 mar. 2015. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm)>. Acesso em: 29 set. 2019.

\_\_\_\_\_. *Lei Complementar n° 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, [1990]. 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: 29 set. 2019.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. ADI 5617/DF. Relator: Min. Edson Fachin, julgado em 27 de setembro de 2018. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 03 out. 2018.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. ADI 5081/DF. Relator: Min. Roberto Barroso, julgado em 27 de maio de 2015. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 19 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. *Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral n° 1608-92.2014.6.16.0000/PR*. Acórdão. Eleições 2014. Agravo Regimental. Recurso Especial Eleitoral. Candidato a Deputado Federal. Servidor público. Ausência de documento indispensável. Comprovante de desincompatibilização.

Descumprimento de percentuais para candidatura de cada sexo. Substituição de candidato por outro do mesmo gênero. Impossibilidade no caso. Registro de candidatura indeferido. Agravante: Paulo Sérgio Vieira. Agravado: Ministério Público Eleitoral. Relator: Min. Gilmar Mendes, em 11 de novembro de 2014. Inteiro teor. PSESS em 11 nov. 2014.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. *Consulta nº 0604054-58.2017.6.00.0000*. Acórdão. Consulta. Art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/97 (Lei das Eleições). Cotas. Sexo biológico ou gênero. Mulheres transgêneras e homens transgêneros. Art. 12 da Lei nº 9.504/97 (Lei das Eleições). “Nome completo”. Inteligência. Nome registral civil. Nome social. Candidaturas proporcionais e majoritárias. Consulente: Maria de Fátima Bezerra. Consultado: Ministério Público Eleitoral. Relator: Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto, em 1º de março de 2018. PSESS em 1º de março de 2018.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. *Recurso Especial Eleitoral nº 0000193-92.2016.6.18.0018/PI*. Acórdão. Leading Case - A fraude da cota de gênero em eleições proporcionais implica a cassação de todos os candidatos registrados pela legenda ou pela coligação. Recurso conhecido e improvido. Recorrentes: Antonio Gomes da Rocha e outros. Recorridos: Atencio Pereira de Queiroga e outros. Relator: Min. Jorge Mussi, em 17 set. 2019. Publicado DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 193, Data 04/10/2019, Página 105/107.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. *Agravo de Instrumento nº 0000544-43.2004.6.00.000/SP*. Acórdão. Agravo de Instrumento. Inaplicabilidade, princípio da fungibilidade, recurso extraordinário, interposição, decisão, (TRE), caracterização, erro grosseiro; cabimento, exclusividade, acórdão, (TSE). Agravo provido. Recurso Especial parcialmente conhecido, mas improvido. Recorrente: Márcio Rogério Fante. Recorrido: Diretório Municipal do Partido da Frente Liberal - PFL. Relator: Min. Fernando Neves da Silva. Inteiro teor. DJ - Diário de justiça, Volume 1, Data 06/08/2004, Página 162 RJTSE - Revista de jurisprudência do TSE, Volume 15, Tomo 3, Página 248.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. *Recurso Especial Eleitoral nº 243-42.2012.6.18.0024/PI*. Acórdão. Recurso Especial. Ação de Investigação Judicial Eleitoral. Fraude. Percentuais de gênero. Captação Ilícita de Sufrágio. Recurso parcialmente provido. Recorrente: Coligação Vitória que o Povo Quer. Recorridos: Coligação Por um Novo Tempo e outros. Relator: Min. Henrique Neves da Silva. Inteiro teor. PSESS em 16 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. *Recurso Especial Eleitoral nº 29-39.2012.6.17.0134/PE*. Acórdão. Registro de candidaturas. Percentuais por sexo. Indeferido. Recorrente: Coligação Frente Renovadora pela Decência Política e Justiça Social. Recorrido: Ministério Público Eleitoral. Relator: Min. Arnaldo Versiani, em 06 de novembro de 2012. Inteiro teor. PSESS em 06 nov. 2012.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. *Recurso Especial Eleitoral nº 422260220096000000/MA 228652009*. Acórdão. Recurso inominado. Ação de Investigação Judicial Eleitoral. Eleições 2008. Arguição de Ilegitimidade Ativa de



coligação partidária para ajuizamento de ações após pleito eleitoral. Não ocorrência. Recurso reconhecido e provido. Recorrentes: Mercial Lima de Arruda e Antônio Matias do Nascimento. Recorridos: Coligação Agora Sim! A força do novo (PCdoB/PSDB/PSDC/PTC). Relator: Min. Laurita Hilário Vaz, em 24 abr. 2013. /2013, *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 30 abr. 2013. p. 23-24.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. Súmula n° 40. Disponível em <http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/sumulas/sumulas-do-tse>. Acesso em 01 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. Súmula n° 62. Disponível em <http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/sumulas/sumulas-do-tse>. Acesso em 29 set. 2019.

DWORKIN, Ronald. *Levando dos direito a sério*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2017.

GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

VIOTTI, Maria Luiza Ribeiro. *Declaração e plataforma de ação da IV conferência mundial sobre a mulher – Pequim 1995*. Disponível em: <[http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2014/02/declaracao\\_pequim.pdf](http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2014/02/declaracao_pequim.pdf)>. Acesso em: 11 nov. 2019.



# OS PARTIDOS POLÍTICOS NO REGIME DEMOCRÁTICO

## POLITICAL PARTIES IN THE DEMOCRATIC SYSTEM

Jorge Miranda \*

### RESUMO

O presente artigo tem como objetivo debater a importância estratégica dos partidos políticos para o regime democrático. Para atingir tal objetivo, uma conexão estreita entre a Ciência Política e o Direito Constitucional é apresentada, abordando-se, inicialmente, o fenômeno partidário em suas relações intrínsecas com a democracia, com destaque para a apresentação de um breve histórico da história partidária e das premissas teóricas modernas dos partidos políticos. A seguir, é desenvolvido o estudo do tratamento constitucional aferido a essas relevantes agremiações políticas, com ênfase nas realidades portuguesa e brasileira. Finalmente, de forma breve, é apresentado debate acerca da natureza jurídica dos partidos políticos.

Palavras-chave: Partidos Políticos. Sistemas Políticos. Democracia. Natureza Jurídica. Constituição.

### ABSTRACT

The purpose of this article is to discuss the strategic importance of political parties for the democratic system. To achieve this objective, a close connection between Political Science and Constitutional Law is presented, initially addressing the party phenomenon in its intrinsic relations with democracy, with emphasis on the presentation of a brief history of party history and the modern theoretical premises of political parties. The study of the constitutional treatment of these relevant political bodies, with emphasis on the Portuguese and Brazilian realities, is developed below. Finally, a brief debate on the legal nature of political parties is presented.

Keywords: Political Parties. Political Systems. Democracy. Legal Nature. Constitution.

### INTRODUÇÃO \*\*

É vasto e complexo o problema de que estou incumbido. Torna-se muito difícil encurtar.

Situar-me-ei em conexão estreita de Ciência Política e de Direito Constitucional. Donde: primeiro, o fenômeno partidário, em geral e em democracia; depois,

\* Professor das Faculdades de Direito da Universidade de Lisboa e da Universidade Católica Portuguesa.

\*\* Texto da intervenção proferida no I Colóquio Internacional de Direito Político e Eleitoral, realizado em Salvador, em 6 de setembro de 2019.

o seu tratamento pela Constituição; por último, brevemente, a questão da natureza jurídica dos partidos políticos.

## A) O FENÓMENO PARTIDÁRIO

### I – OS PARTIDOS NA HISTÓRIA

1. Como se sabe, é possível e conveniente distinguir um conceito amplo e um conceito restrito de partido político, que se ligam, aliás, a diferentes momentos e sistemas<sup>3</sup>.

Conceito amplo: o partido como agrupamento de indivíduos destinado a conquistar, exercer ou conservar o poder político.

Conceito restrito: o partido como associação de carácter permanente organizada para a intervenção no exercício do poder político, procurando, com o apoio popular, a realização de um programa de fins gerais.

No primeiro sentido, pode dizer-se que praticamente em todas as épocas e em todos os lugares se encontram partidos políticos. A dinâmica política consiste, em larga medida, numa luta ou competição pelo poder e, nesse processo, os homens e as mulheres dividem-se, sejam quais forem as motivações, afetivas, religiosas, ideológicas, económicas ou outras, em partidos.

Apenas estádios primitivos ou situações de grande estabilidade (como a monarquia *legítima* na aceção de Guglielmo Ferrero e com governantes tidos por legítimos) desconhecem essa realidade. No entanto, bastaria surgirem problemas de sucessão no trono ou crises graves na vida interna ou externa do Estado para se constituírem grupos mais ou menos fortes, coesos e relativamente duradouros, à volta desta ou daquela pessoa, ideia ou interesse.

A noção restrita corresponde, de certo modo ou até certo ponto, a uma espécie desse género tão variável e tão fluido. É a espécie de partidos própria dos últimos dois séculos, indeligiável do constitucionalismo moderno e da afirmação (não sem componentes diversos e, até, por vezes, antagónicos) do princípio de-

<sup>3</sup> Sobre toda esta matéria, cf. MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. Coimbra: Ed. Coimbra, 2007. 7 v., p. 22 et seq. e *Direito Eleitoral*. Coimbra: Coimbra, 2018; e autores citados. Entre outras obras, em Portugal, SOUSA, Marcelo Rebelo de. *Os partidos políticos no Direito Constitucional Português*. Braga: Liv. Cruz, 1983.; SILVA, Jorge Pereira da. O estatuto constitucional dos partidos políticos. In: *Direito e Justiça*. Lisboa: [s. n.], 1998. 12 v., 2 t., p. 175-186.; MIRANDA, Jorge. Divisão de poder e partidos políticos. In: ANUÁRIO PORTUGUÊS DE DIREITO CONSTITUCIONAL, 1 v., 2001. Coimbra: Coimbra, abr. 2004. p. 51 et seq.; CANAS, Vitalino. Partido político: um balanço do estudo do tema. In: ESTUDOS em homenagem ao conselheiro José Manuel Cardoso da Costa. Coimbra: Coimbra, 2003. p. 433 et seq.; TEJADA, Javier Tajadura. El estatuto constitucional de los partidos políticos. In: TEJEDA, Javier T. (coord.). *La constitución portuguesa de 1976: un estudio académico treinta años después*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006. p. 145 et seq.; CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa Anotada*. 4. ed. Coimbra: Coimbra, 2010. 1 v., p. 681 et seq., e *Constituição da República Portuguesa Anotada*. 4. ed. Coimbra: Coimbra, 2007. 2 v., p. 98 et seq.; LISI, Marco. *Os partidos políticos em Portugal: continuidade e transformação*. Coimbra: Almedina, 2011.; TEIXEIRA, Maria da Conceição Pequito. *O poder semi-soberano: partidos políticos e recrutamento parlamentar em Portugal*. Coimbra: Almedina, 2009; MIRANDA, Jorge. MEDEIROS, Rui. *Constituição Portuguesa Anotada*. 2. ed. Lisboa: UCE, 2017. 1 v., p. 732 et seq., e *Constituição Portuguesa Anotada*. Lisboa: UCE, 2018. 2 v., p. 232 et seq. No Brasil, CRETELLA JR, José. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1997. 3 v. em 2, p. 1124 et seq.; SILVA, Paulo Napoleão Nogueira da. *Breves comentários à Constituição Federal*. Rio de Janeiro, Forense, 2002. 1 v. p. 256 et seq.; MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil interpretada*. São Paulo: Atlas, 2002. p. 595 et seq.; MENDES, José Tarcízio de Almeida. *Direito Constitucional do Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2008. p. 475 et seq.; AGRA, Walber de Moura. *Curso de Direito Constitucional*. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012. p. 343 et seq.; KLEIN, Antônio Carlos. *A importância dos partidos políticos no funcionamento do Estado*. Brasília, DF: Brasília Jurídica, 2012.; MEZZAROBBA, Orides. *Introdução ao Direito Partidário Brasileiro*. 2. ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003; FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *Curso de Direito Constitucional*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 767 et seq.

mocrático e que acompanha as grandes transformações culturais, económicas e sociais entretanto ocorridas.

2. Precusores dos partidos neste segundo sentido são habitualmente considerados, como se sabe, os *Whigs* e os *Tories* na Inglaterra dos séculos XVII e XVIII e os agrupamentos de federalistas e antifederalistas aquando da formação dos Estados Unidos; não os clubes políticos e as fações do tempo da Revolução francesa (de girondinos e jacobinos, sobretudo).

As primeiras estruturas partidárias, da base à cúpula, vão emergindo entre 1825 e 1840. Na Grã-Bretanha, são as reformas eleitorais (a primeira das quais desde 1832) que leva alguns setores *Whigs* a constituir associações para a inscrição dos cidadãos nos cadernos eleitorais. Nos Estados Unidos, elas decorrem do primacial relevo da eleição na vida pública a todos os níveis territoriais.

Nos outros países do Ocidente, o advento dos partidos surge conexo com o alargamento do direito de sufrágio na segunda metade do século XIX e no início do século XX. Eles vão-se tornando necessários para enquadrar um número crescente de eleitores e para estabelecer as relações entre estes e os parlamentares. Mas há partidos de origem não parlamentar, fundados por sindicatos – caso do Partido Trabalhista britânico – ou influenciados por Igrejas, sociedades secretas, grupos económicos.

Ao longo do século XX alarga-se e reforça-se a presença dos partidos na vida política. Em vez dos partidos de quadros ou de notáveis, a tendência é para partidos de massas, e isso também devido às ideologias em conflito e à maior publicização da vida social. A clivagem entre direita e esquerda aparece então nítida.

Entretanto, os regimes antiliberais afastam o pluralismo político e os partidos de vocação totalitária, quando alcançam o governo, destroem todos os outros. A ideia de partido único aparece com o partido comunista soviético, obra de Lenine desde 1917, e é trasplantado, com outras inspirações, para a Itália fascista nos anos 20 e a Alemanha nacional-socialista nos anos 30.

Num regime de partido único, o partido como que se eleva a órgão do Estado. O aparelho deste fica-lhe completamente subordinado e a vontade do Estado, ainda que formalmente mediatizada, é a vontade do partido. Como se lia no art. 6º da Constituição soviética de 1977: “O Partido Comunista da URSS constitui a força dirigente da sociedade e do Estado e o núcleo do seu sistema político e de todas as organizações estatais e sociais”.

Quanto às democracias representativas do século XX que então subsistem e que, a seguir a 1945, primeiro, e a 1989, depois, atingem novo fôlego e nova expansão, elas tornam-se democracias representativas de partidos com consagração formal deles em muitas das Constituições, entretanto aprovadas<sup>4</sup>. Muito claramente com sistemas eleitorais de representação proporcional, algo menos em sistemas maioritários uninominais.

E é este o conspecto que pode fazer-se ainda em pleno século XXI.

<sup>4</sup> Como as da Itália de 1947 (art. 43º), da Grécia de 1975 (art. 29º), de São Tomé e Príncipe (art. 63º), de Cabo Verde (art. 56º), da África do Sul (art. 19º, nº 1) ou da Polónia (art. 11º).

3. Em Portugal, as Constituições liberais (de 1822, 1826, 1838 e 1911) ignoraram os partidos, embora eles começassem a surgir, em meados do século XIX, embora pouco estruturados. A primeira Constituição que se lhes iria referir viria a ser paradoxalmente a de 1933, do regime de Salazar, dizendo que os funcionários estavam ao serviço da coletividade, e não de qualquer *partido* ou organização de interesse partidário (art. 22º).

Todavia, um dos aspetos mais relevante da ideologia e da vida política desse regime (autoproclamado “Estado Novo”) viria a ser, ao invés, a proscrição dos partidos políticos. Se nenhuma lei os vedaria de forma taxativa, a legislação sobre associações conduziria ao mesmo resultado, na medida em que os sujeitava (contra, aliás, o art. 8º, nº 14 da própria Constituição) a autorização administrativa. Um “Estado sem partidos”, contraposto quer ao Estado pluripartidário ocidental, quer ao Estado de partido único soviético ou fascista, era o que se pretendia<sup>5</sup>.

Seria apenas com a revolução de 25 de abril de 1974 que se abriria um regime democrático, de sufrágio universal, livre e secreto, com reconhecimento expresso dos partidos nas leis eleitorais para a Assembleia Constituinte (art. 27º do Decreto-Lei nº 621-A/74 e arts. 26º e segs. do Decreto-Lei nº 621-C/74, ambos de 15 de novembro)<sup>6</sup>. Logo a seguir, com a Constituição de 1976 (arts. 47º, hoje 51º e 117º, hoje 114º, entre outros).

Muito parecida, embora com largas diferenças, é a evolução político-constitucional brasileira, culminando na Constituição de 1988, com um capítulo dedicado aos partidos políticos no título de direitos e garantias fundamentais (arts. 17º a 19º).

## II – O PARTIDO EM SENTIDO RESTRITO E MODERNO

4. O partido em sentido restrito e moderno envolve:

a) Uma base de filiados, composta direta ou indiretamente por cidadãos (não é suficiente para haver partido o mero grupo ou ala parlamentar);

b) Autonomia perante os órgãos constitucionais do Estado, ou seja, livre determinação e gestão e também, em princípio, livre formação e livre inscrição de filiados (o partido pode assenhorear-se do Estado como sucede nos regimes totalitários, mas é difícil considerar partido uma qualquer organização ou associação política criada de cima para baixo pelo poder político, como foi a União Nacional, no regime português de Salazar, ou como foram ou são partidos únicos de alguns países da Ásia e da África);

c) Permanência por tempo indefinido, sem se circunscrever a circunstâncias ou atos determinados (caso das comissões eleitorais, que só aparecem durante as eleições para promover candidaturas);

d) Serviço de interesse geral, à luz das concepções perfilhadas pelos seus membros, ou capacidade de definição de objetivos de política geral (o partido pode servir interesses setoriais, profissionais ou regionais, mas tem sempre de os enquadrar e proclamar numa visão dos interesses gerais; não é partido o grupo de pressão);

<sup>5</sup> Cf. QUEIRÓ, Afonso Rodrigues. *Partidos e partido único no pensamento político de Salazar*: discurso proferido na sessão de abertura do 5.º Congresso da União Nacional. Coimbra: Atlântida, 1970.

<sup>6</sup> Cf. MIRANDA, Jorge. *A Constituição de 1976*: formação, estrutura, princípios fundamentais. Lisboa: Petrony, 1978. p. 14 et seq., 75 et seq. e 359 et seq.

e) Vocação para o exercício do poder, através da titularidade dos órgãos governativos (e até não governativos) e da participação nas decisões do povo, sejam eleições ou referendos (o que exclui os clubes políticos e, porventura, as associações políticas);

f) Dependência do apoio popular, sobretudo eleitoral, e ação de doutrinação e propaganda para o obter.

5. E, para a consecução da sua finalidade essencial – alcançar e conservar o poder – os partidos desempenham múltiplas funções:

a) Ideológico-doutrinária (doutrinação e sensibilização aos problemas políticos, preparação de pessoal político);

b) Programática (elaboração e confronto de programas de governo e até, em certos momentos, projetos de Constituição);

c) Crítica (dos atos do Governo ou do partido no poder perante a opinião pública);

d) Eleitoral (promoção do recenseamento ou alistamento, escolha e propaganda dos candidatos, fiscalização do escrutínio);

e) Limitativa (presença de membros nos órgãos políticos, sobretudo nos Parlamentos, levando-os a refletir um equilíbrio de opções);

f) Institucionalizadora (possibilidade de substituição ou alternância dos titulares daqueles órgãos, *maxime* do Governo).

### III – OS PARTIDOS E OS SISTEMAS POLÍTICOS

6. Partidos e sistemas políticos influenciam-se reciprocamente. Esta afirmação verifica-se, sem dificuldade, tanto no contraste entre pluralismo e monismo políticos quanto na observação, em particular, das democracias ocidentais.

Por um lado, correspondem a tipos diferentes o partido do pluralismo, que tem de concorrer com outros partidos, e o partido único ou hegemónico de regimes totalitários e autoritários que se identifica com o poder. Por outro lado, a estrutura e as funções dos partidos afetam os regimes e as formas de governo diretamente: a democracia representativa nascida no Ocidente possui instituições distintas das da forma de governo leninista (por exemplo, o Parlamento ou a eleição que naquela é uma escolha e neste uma adesão ou ratificação).

Ao mesmo tempo conhecem-se as conexões entre bipartidarismo e sistema de governo parlamentar de gabinete e entre multipartidarismo e governo parlamentar de assembleia. E sabe-se que a flexibilidade dos partidos americanos não é dos menores fatores de amortecimento de choques ou conflitos entre o Presidente e o Congresso.

7. Justamente é o sistema de partidos – ou a forma e modalidade da existência ou coexistência dos partidos – que melhor ou mais ostensivamente, na nossa época, permite captar o sistema político de qualquer país.

Continuam a dominar os esquemas interpretativos a partir do número de partidos: sistemas monopartidários, bipartidários (perfeitos o imperfeitos) e multipartidários (atomizados ou não). Mas não parece que o critério numérico baste; é necessário atender ainda à força relativa dos partidos, ao seu grau de aproximação ou distanciamento e ao papel que efetivamente desempenham.

8. A mais brilhante análise nesta senda continua sendo talvez a de Giovanni Sartori<sup>7</sup>, para quem o número não é importante só por si (só o é enquanto afeta a mecânica ou o funcionamento do sistema) e que considera também os conceitos de pólo, polaridade e polarização.

Sartori começa por discernir sete sistemas de partidos, segundo um critério numérico: 1º) de partido único; 2º) de partido hegemônico; 3º) de partido predominante; 4º) de bipartidarismo; 5º) de pluralismo (multipartidarismo) limitado; 6º) de pluralismo (multipartidarismo) extremo; e, 7º) de atomização.

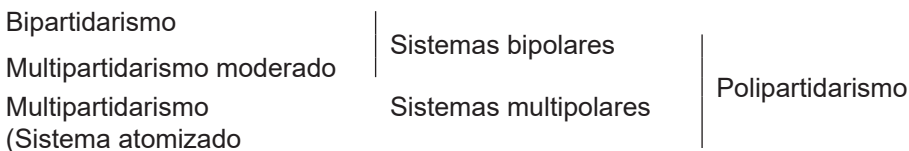
Assim como enuncia diferentes estruturas de poder: 1º) monopólio; 2º) hierarquia; 3º) concentração unimodal (com prevalência sem alternância); 4º) pouca fragmentação e(ou) segmentação despolarizada; 5º) fragmentação alta com polarização.

Contrapõe, de seguida, sistemas *competitivos* – sistemas pluralistas polarizados e moderados, sistemas bipartidários e sistemas de partido dominante – a sistemas *não competitivos* – de partido único e de partido hegemônico.

E chega ao seguinte esquema:

Unipartidarismo – Sistemas unipolares – Monopartidarismo

Partido hegemônico (Partido predominante)



#### IV – PARTIDOS E DIVISÃO DO PODER

9. Seja como for, o princípio democrático compreende o princípio da maioria e, por conseguinte, o partido ou a coligação de partidos que obtém a maioria de mandatos deve governar e os restantes passam para a Oposição (estou raciocinando, como é óbvio, em sistemas parlamentares e semiparlamentares ou semipresidenciais; em sistemas presidenciais, os problemas podem ser mais complexos, conforme se observa no Brasil).

Ora, realizando-se as eleições, por natureza, periodicamente, quem estiver hoje no Governo, amanhã estará na Oposição e quem estiver hoje na Oposição amanhã estará no Governo. E essa expectativa de alternância traduz, só por si, um investimento de confiança, de paz cívica e de estabilidade constitucional – sim, também de estabilidade constitucional, porquanto, como qualquer maioria é maioria

<sup>7</sup> SARTORI, Giovanni. *Parties and party systems: a framework for analysis*. Cambridge: University Press, 1976. 1 v. p. 119 et seq.



de certo momento ou de certa conjuntura, não pode sozinha alterar a Constituição, a Carta dos direitos fundamentais e das regras do jogo.

Donde, divisão de poder:

- sincronicamente, em cada tempo, entre maioria e minoria entre Governo e Oposição, com as inerentes garantias de liberdade;
- diacronicamente, ao longo dos tempos, entre diferentes orientações políticas e programáticas que se vão sucedendo à medida dos resultados das eleições e da variação das circunstâncias.

10. Mas, dito isto, há ainda uma forma de divisão de poder, não menos importante, nada despicienda à luz dos grandes princípios de um Estado de Direito – de um Estado democrático de Direito (art. 1º da Constituição brasileira) ou Estado de Direito democrático (art. 2º da Constituição portuguesa) – e que, todavia, nem sempre tem merecido a devida atenção. Refiro-me à divisão de poder entre os partidos e os cidadãos ou, se se preferir, entre os partidos e a sociedade civil.

Entram, aqui, os problemas:

- do exclusivo ou não do impulso político, designadamente de propositura de candidaturas pelos partidos;
- da relação entre o Parlamento e o referendo, ou entre democracia representativa e democracia semidireta;
- da separação entre Governo ou partido de Governo e Administração, à luz das exigências de institucionalização e isenção desta;
- da relação entre as direções partidárias (eleitas, pressupondo que seja observado o método democrático, pelos militantes) e os Deputados (eleitos por todos os cidadãos).

Pretende reforçar-se assim a ideia de cidadania, como *status activae civitatis*, na fórmula de Jelinek, ou a de *status activae processualis*, na de Häberle.

Isto mesmo sem considerar, noutro plano, a separação entre a preservação de uma esfera de vida pessoal que não se confunde (como, sob diferentes prismas, sustentavam Rousseau e Marx) com a esfera pública de cidadania.

11. Só os partidos são capazes de gerar Governos e programas de Governo e, por conseguinte, com ou sem previsão constitucional, cabe-lhes o essencial das iniciativas políticas a nível nacional e local.

Não quer isto dizer que não possa ou que não deva existir impulso político por parte dos cidadãos. Ele decorre, pelo menos, do exercício das liberdades de expressão, de associação, de reunião e de manifestação e das demais liberdades públicas; decorre da atividade dos grupos que se constituam por causa destes ou daqueles problemas coletivos; do direito de petição; assim como, quando admitida, da iniciativa popular. Tudo está em saber até onde os grupos de cidadãos conseguem influenciar as decisões governativas e qual a independência que conseguem manter diante dos próprios partidos e de outras organizações.

Problemática delicada vem a ser a das candidaturas. Há Constituições, como a portuguesa, que procuram reparti-las: candidaturas para o Parlamento reservadas aos partidos (art. 151º), candidaturas para a Presidência da República reservadas a grupos de cidadãos (art. 124º), candidaturas para os órgãos do

poder local provenientes de uns e outros (art. 239º, nº 4). Na prática, o papel dos partidos apresenta-se prevalecente (se bem que nas eleições presidenciais e nas municipais surjam fatores de ordem pessoal que se repercutem, de modo muito significativo, nos resultados).

Tudo estará, no entanto, em saber quem, dentro de cada partido, designa os candidatos. Em tese, de acordo com o princípio democrático, deveriam ser os militantes em cada círculo eleitoral, diretamente ou em convenção. Na prática, são bem conhecidos os desvios, a começar por intervenções ou imposições dos dirigentes nacionais ou locais.

Para além disso, certos sistemas eleitorais poderão depois conferir aos eleitores em geral um maior ou menor poder de escolha: assim, quando se estabeleça lista não bloqueada, ou voto cumulativo, ou voto único transferível, ou círculos uninominais ou circunscrições de candidatura. Tal como pode ser preconizada a adoção, com mais ou menos adaptações, do modelo norte-americano de eleições primárias, abertas tanto aos militantes quanto aos simpatizantes dos partidos.

De todo o modo, parece ineliminável alguma desigualdade entre cidadãos inscritos em partidos – que se supõe mais envolvidos na intervenção e na responsabilidade política permanente – e os demais cidadãos.

12. Há também um problema de que se fala muito pouco: o dos votos em branco, com o sentido que poderiam ou deveriam adquirir enquanto atribuição aos cidadãos de um acréscimo de faculdade de opção no escrutínio.

Com efeito, o voto em branco não equivale a voto nulo (nulo por deficiência do exercício do sufrágio pelo eleitor), nem à abstenção.

A abstenção pode ter as mais variadas causas: o desinteresse ou a indiferença dos cidadãos, a falta de vontade de participar ou para sair à rua para votar; assim como a rejeição dos partidos ou até do próprio regime democrático.

Não os votos em branco. Estes traduzem mais consciência cívica. Participa-se, mas exprime-se não identificação com nenhuma das candidaturas, ou desconfiança perante os candidatos apresentados ou perante o primeiro dentre eles, ou protesto contra o modo como as candidaturas foram formadas ou apresentadas. Os cidadãos cumprem o dever cívico de votar; todavia, recusam dar o seu voto ao candidato ou às candidaturas em presença.

Em Portugal e no Brasil, quanto à eleição do Presidente da República, consideram-se não validamente expressos os votos em branco (art. 126º, nº 1 da Constituição de 1976, art. 77º, § 2º das respetivas Constituições). Já quanto às demais eleições, no Brasil, contam-se como válidos os votos em branco para determinação do quociente eleitoral (art. 106º do Código Eleitoral).

São patentes as discrepâncias de regimes jurídicos no Brasil – até porque o exercício do sufrágio aí é obrigatório (art. 14º, § 1º da Constituição) – e a falta de enquadramento do problema em Portugal.

Consequências naturais da posição que preconizamos:

– Na eleição do Presidente da República, no primeiro turno, o voto em branco contaria como voto não favorável ao candidato mais votado e que, porventura, por isso não teria alcançado a maioria absoluta;

– Nas eleições para assembleia ou outros órgãos colegiais com representação proporcional, não atribuição do mandato ou dos mandatos correspondentes

aos votos em branco<sup>8</sup>.

13. Outro ponto a discutir respeita ao referendo ou plebiscito (no Brasil distingue-se, não na generalidade dos países) – a votação popular para a tomada de decisões ou a pronúncia sobre determinadas questões<sup>9</sup>.

O referendo é uma instância de poder que só faz sentido desde que seja um complemento – de propulsão ou de correção – da decisão do Parlamento, e não uma instância de repetição ou de substituição ou, muito menos (como tem sucedido em regimes autoritários ou totalitários) uma instância de aclamação<sup>10</sup>. E, para assim ser, o referendo tem de repousar nos cidadãos, direta e livremente, e poderá revelar-se um excelente estímulo a diferentes e novos movimentos sociais, utilíssimos também para o arejamento da democracia.

Em Portugal, os cidadãos têm direito de iniciativa de referendo, mas dependente de deliberação favorável do Parlamento (art. 115º, nº 2 da Constituição e arts. 16º e segs. da Lei nº 15-A/98, de 3 de abril)<sup>11</sup>, e quaisquer grupos de cidadãos, em número não inferior, cada um, a 5 000, têm direito (art. 41º da Lei nº 15-A/98) de participação nas campanhas referendárias, com os inerentes direitos de propaganda. Os partidos não ficam excluídos, mas deveriam aceitar certa autocontenção, não constrangendo, nem instrumentalizando aqueles grupos. Nos três referendos nacionais até agora efetuados, infelizmente, tal não se verificou.

Mais ainda: o referendo não deveria incidir sobre questões inerentes a um programa de Governo ou de cuja resolução dependesse a subsistência do Governo (até porque também cabe aqui salvaguardar a separação de poderes - a separação de poderes entre o Povo e o Parlamento). Senão, a não aceitar-se esta tese, um Governo derrotado em votação referendaria terá de demitir-se ou o Parlamento teria de ser dissolvido.

## V – PARTIDOS E PARLAMENTO

14. Cabe aqui retomar e enfatizar uma preocupação que há muito tenho acerca do funcionamento dos Parlamentos, por atingir o cerne do sentido das eleições. É a seguinte.

Adote-se a representação proporcional ou a maioritária, reserve-se ou não aos partidos o exclusivo de apresentação de candidaturas, em todos os países democráticos são os candidatos propostos por partidos que ocupam a totalidade ou a quase totalidade dos lugares dos Parlamentos. E, ainda que, em círculos uninominais o contacto eleitor-Parlamentar seja muito mais forte do que aquele que pode dar-se em círculos plurinominais com sufrágio por lista, mesmo ali os Deputados e Senadores aparecem enquadrados por organizações partidárias – tal como, em contrapartida, não deixa nunca de ser relevante o fator pessoal na escolha dos candidatos e na sua colocação nas listas nos países de representação proporcional.

Que relação deve haver, contudo, entre Deputados ou Senadores e partidos? Qual o grau de autonomia de cada Deputado ou Senador enquanto membro do Parlamento? Como inserir os Deputados e Senadores eleitos pelos diversos

8 Cf. MIRANDA, 2018, p. 256 et seq.

9 Cf. Id., 2007, p. 26 et seq., e autores citados.

10 Por isso, em Portugal, o referendo é convocado pelo Presidente da República sob proposta do Parlamento ou do Governo (art. 115º, nº 1) e está sujeito a fiscalização preventiva obrigatória do Tribunal Constitucional (art. 115º, nº 8).

11 Que exige 75.000 cidadãos.

partidos uns em face dos outros, formando todos uma mesma câmara? E como proceder em caso de conflito?

Uma tese radical tenderia a afirmar que a representação política se teria convertido em representação partidária, que o mandato verdadeiramente seria conferido aos partidos e não aos Parlamentares e que os sujeitos da ação parlamentar acabariam por ser, não os Deputados e Senadores, mas os partidos ou quem agisse em nome destes. Deveriam ser pois, os órgãos dos partidos a decidir, (com maior ou menor democraticidade ou com maior ou menor centralismo democrático) sobre as orientações de voto dos membros do Parlamento, sujeitos estes a uma obrigação de fidelidade a que não poderiam escusar-se senão em casos-limite de escusa de consciência.

Esta conceção ignora que, embora propostos pelos partidos, os Deputados e Senadores são eleitos por todos os cidadãos e não apenas pelos militantes ou pelas bases ativistas dos partidos e que juridicamente representam todo o povo. Levada às últimas consequências, com as comissões políticas ou os secretariados, exteriores ao Parlamento, a estabelecer como os seus membros haveriam de votar, essa conceção transformaria a assembleia política em câmara de partidos e retirar-lhe-ia a própria qualidade de órgão de soberania, por afinal ela deixar de ter capacidade de livre decisão. Porque, se a democracia assenta na liberdade política e na participação, como admitir que nos órgãos dela mais expressivos, os Paramentos, os Deputados e Senadores ficassem privados de uma e outra coisa?

O entendimento mais correto, dentro do espírito do sistema, parece dever ser outro. A representação política hoje não pode deixar de estar ligada aos partidos, mas não converte os Parlamentares em meros porta-vozes dos seus aparelhos. Pode dizer-se que o mandato parlamentar é (salvo em situações marginais) conferido tanto a eles quanto aos partidos; não é aceitável substituir a representação dos eleitores através dos eleitos pela representação através dos dirigentes partidários, seja qual for o modo por que estes são escolhidos. E, se em partidos fortemente ideológicos correspondentes a bem caracterizadas minorias políticas como os colocados em extremos do espectro político, não será muito grande o desfazamento entre eleitores e militantes, já nos restantes partidos ele será acentuado; e cabe perguntar se os Deputados e Senadores eleitos pelas listas de um partido estão mais vinculados aos militantes do que aos cidadãos eleitores, ou se têm mais base de apoio os órgãos representativos de 100 000 militantes ou os Deputados votados por um ou mais milhões de cidadãos.

Não por acaso, por isso, mesmo quando há reserva constitucional de candidatura aos partidos, um pouco por toda a parte, garante-se aos Deputados a subsistência dos seus mandatos independentemente dos partidos. Uma vez feita a verificação de poderes, eles não podem ser substituídos contra a sua vontade. E, portanto, se deixarem de pertencer aos respetivos partidos, por decisão sua ou por expulsão, não perderão o mandato – pelo menos, como sucede em Portugal, se não se inscreverem em partido diverso daquele por que foram propostos ao eleitorado [artigo 160.º, n.º 1, alínea c) da Constituição].

Uma democracia representativa autêntica exclui tanto a circulação livre de Representantes deste para aquele partido como uma *fidelidade partidária cega*, contrária à liberdade e à responsabilidade dos eleitos pelo povo; ela não pode

transformar-se em democracia *corporativa* de partidos.

Portanto, dando como certo o caráter bivalente da representação política, é preciso procurar o enlace, o ponto de encontro específico dos Deputados e Senadores e partidos. E esse enlace não pode ser senão o que oferecem os grupos ou bancadas parlamentares como conjuntos dos Deputados e Senadores eleitos pelos diversos partidos (em que, de resto, nem sempre é obrigatória a inscrição dos Deputados e Senadores).

São os grupos ou bancadas parlamentares que exercem as faculdades de que depende a atuação dos partidos nas assembleias políticas e só eles têm legitimidade democrática para deliberar sobre o sentido do seu exercício, não quaisquer outros órgãos ou centros de decisão extraparlamentares. E por aqui se afastam quer uma pura conceção individualista vendo o Parlamentar isolado ou desinserido de uma estrutura coletiva quer uma pura conceção partitocrática em que os homens dos aparelhos ou as “bases” se sobrepujassem aos Deputados e Senadores e aos seus eleitores.

Nem se excluem, assim, os corolários mais importantes do regime de eleição mediatizada pelos partidos, designadamente quanto à disciplina de voto. Pelo contrário, eles ficam colocados à sua verdadeira luz, que em sistema democrático, só pode ser a da cidadania de eleitores e de eleitos. Pois, se os grupos ou bancadas parlamentares implicam uma avançada institucionalização dos partidos, são, ao mesmo tempo um anteparo ou um reduto da autonomia individual e coletiva dos Parlamentares – dos Parlamentares que, por serem eles a deliberar, mais obrigados ficam a votar, salvo escusa de consciência, conforme a maioria se pronunciar.

15. Relacionado com tudo isto é aquilo a que, por vezes, se chama *rotatividade parlamentar*, ou seja, a substituição ou a possibilidade de substituição dos parlamentares durante o mandato, à mercê de conveniências próprias ou por imposição dos seus partidos.

Em Portugal, o Estatuto dos Deputados (Lei nº 7/93, de 1 de março, com muitas alterações) só admite suspensão do mandato do Deputado por motivo relevante e por causa de procedimento criminal; e, naturalmente, da assunção de cargos, como o de Ministro, incompatíveis (art. 4º). E, por motivo relevante entende-se doença prolongada ou licença por maternidade ou paternidade (art. 5º, nº 2).

São normas razoáveis e compreensíveis dentro da ideia do carácter representativo do mandato. A prática, infelizmente, afasta-se-lhes bastante.

16. É também deste prisma que deve ser considerado o problema da mudança de partido.

Em Portugal, a Constituição comina a perda de mandato de Deputado que se inscreva em partido diverso daquele pelo qual foi apresentado a sufrágio [art. 160º, nº 1, alínea d)], embora não imponha que permaneça no Parlamento como independente ou não inscrito. E tem de se entender que perde outrossim o mandato quem se apresente a eleição entretanto realizada (a nível municipal ou regional) ou a eleição correspondente a nova legislatura por qualquer outro partido.

No Brasil, deixa-se esta matéria à autonomia estatutária de cada partido (art. 17º, § 1º, *in fine*, da Constituição), embora não possa (ou não devesse) deixar de

valer aí o mesmo princípio e a Lei nº 9096/95 o consagre (art. 26º)<sup>12</sup>.

Não se trata ainda tanto de uma questão de fidelidade partidária quanto de coerência ética e política. A mudança de bancadas gera instabilidade institucional e o descrédito dos partidos e do Parlamento. Uma democracia estabilizada, se requer – nunca é demais repetir – liberdade dos Deputados e dos Senadores dentro dos respetivos partidos, não menos requer partidos consistentes e, tanto quanto possível, com linhas programáticas diferenciadas.

## B) RELEVÂNCIA CONSTITUCIONAL

### VI – SENTIDO DA RELEVÂNCIA CONSTITUCIONAL

17. Confinados, primeiro, ao domínio das associações privadas, os partidos tendem nos séculos XX e XXI, a ser cada vez mais regidos por Direito público – por consciência das suas funções na ordem pública e por imperativo de moralidade, liberdade e igualdade entre eles.

Donde: a regulamentação das campanhas eleitorais, a fiscalização de receitas e despesas, a tutela da disciplina partidária, a proteção das minorias, o registo, a consagração dos grupos parlamentares (intervindo nas comissões parlamentares, na fixação da ordem do dia e nos debates nas Câmaras); a atribuição de direitos como o de ação de inconstitucionalidade ou a vigilância, a suspensão ou a proibição, por via judicial ou administrativa, de partidos anticonstitucionais.

Em resumo, podem enunciar-se três graus de regulamentação: 1º) meramente externa, sobre as atividades dos partidos, de modo a não ofenderem a lei penal; 2º) ideológico-programática, sobre a ideologia e o programa dos partidos, de modo a não ofenderem os princípios constitucionais; 3º) interna, sobre a organização e o funcionamento dos partidos.

Nuns casos, são leis especiais, noutros é a Constituição formal que *ex professo* define e integra os partidos, olhando-os ou na perspectiva dos direitos fundamentais ou na do povo e dos órgãos constitucionais.

É o caso de numerosas Constituições, desde a Constituição de Weimar, de 1919 (art. 130º), passando pelas Constituições italiana de 1947 (art. 49º), alemã de 1949 (art. 21º), francesa de 1958 (art. 4º), espanhola de 1978 (art. 6º) e as nossas conhecidas Constituições portuguesa de 1976 (arts. 11º, nº 2, 51º, 114º. etc.) e brasileira de 1988 (art. 17º), sem contar com as novas Constituições da Europa centro-oriental, da América Latina e da África.

### VII – OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS

18. Quer a Constituição portuguesa de 1976 quer a Constituição brasileira de 1988 dedicam um tratamento significativo aos partidos políticos, mais extenso

<sup>12</sup> Cf. CRETILLA JR, 1997, p. 1129-1130; MENDES, 2008, p. 485 et seq.; BARREIROS NETO, Jaime. *Fidelidade partidária*. Salvador: JusPODIVM: Faculdade Baiana de Direito, 2009. p. 211 et seq.; AGRA, 2012, p. 349 et seq.; FERRARI, 2016, p. 772 et seq.

e intenso do que o que surge noutras Constituições, decerto por reação contra os regimes autoritários que as precederam e perante os riscos de outras ditaduras.

Em ambas as Leis Fundamentais, deparam-se-nos princípios substanciais claros.

Na Constituição portuguesa (arts. 10º, nº 1, 51º, 114º, etc.), uns situados no âmbito dos direitos, liberdades e garantias, outros na de organização do poder político):

- 1º) Liberdade;
- 2º) Democracia interna;
- 3º) Publicidade;
- 4º) Carácter nacional;
- 5º) Participação eleitoral;
- 6º) Participação orgânico-constitucional;
- 7º) Fiscalização jurisdicional.

Na Constituição brasileira (arts. 1º-V e 17º), no título dos direitos e garantias fundamentais:

- 1º) Liberdade;
- 2º) Carácter nacional;
- 3º) Independência em relação a entidades estrangeiras;
- 4º) Responsabilidade financeira;
- 5º) Relevância parlamentar;
- 6º) Autonomia interna.

Como se observa, são muito próximos, apesar de não totalmente coincidentes.

Sobretudo, a existência e o pluralismo dos partidos políticos constituem limites materiais de revisão constitucional ou “cláusulas pétreas” tanto na Constituição portuguesa (art. 288º, alínea *i*)) como na Constituição brasileira (art. 60º, IV).

## VIII – PARTIDOS E DEFESA DA DEMOCRACIA

19. A Constituição portuguesa fala em pluralismo de expressão e de organização política *democrática*, assim como em oposição *democrática* (arts. 114º, nº 2, e 288º, alínea *i*), 2ª parte), e impõe-se aos partidos o respeito do princípio da *democracia política* (art. 10º, nº 2). Donde, poder julgar-se, *prima facie* estar consagrada aí uma democracia *defensiva* ou *militante*<sup>13</sup>.

Pois *democrático* pode ser entendido tanto no sentido de *favorável* à democracia (sendo antidemocrático o que propugna um sistema político não democrático) quanto ao sentido de conforme com a democracia (sendo antidemocrático o que utiliza meios não democráticos de ação política para realizar o seu programa, democrático ou não). Ali, para se avaliar da democraticidade, haveria que confrontar a doutrina e as finalidades dos grupos políticos com a conceção democrática que a Constituição consagra; aqui, haveria que confrontar a prática com as regras fundamentais da vida política democrática, para verificar se estas são ou não observadas.

O primeiro entendimento reduziria a margem de liberdade e de segurança dos cidadãos; daria à maioria de momento a possibilidade de eliminar as minorias

<sup>13</sup> Para maior desenvolvimento, cf. MIRANDA, 2007, p. 159 et seq. e autores citados.

sob pretexto de contrariarem a democracia; desembocaria num beco sem saída, porque, afora a democracia pluralista e representativa de tipo ocidental, outras visões de democracia se conhecem, cada qual pretendendo-se de maior validade, de tal sorte que, onde essas concepções estivessem difundidas (como é o caso da maior parte dos países da Europa meridional), se tornaria impossível banir da vida pública os grupos e partidos correspondentes sem repressão ou sem marginalização de vasto número de cidadãos<sup>14</sup>.

É preferível, sem hesitar, o segundo entendimento. O caráter democrático da expressão e da organização políticas tem de ser visto em ato, e não em intenções, palavras, programas ou ideologias, e é isso que verdadeiramente interessa para salvaguarda da ordem constitucional democrática; o qualificar-se um partido nunca pode ser uma questão jurídica, porque juridicamente só atos podem ser apreciados, não ideologias; o exercício da liberdade política não pode ser restringido por razões ou opções de natureza política<sup>15</sup>.

Pode encarar-se o problema à luz de um princípio geral de “tolerância”<sup>16</sup>, mas, no plano jurídico-constitucional, o que está em causa é o princípio da liberdade e do pluralismo.

A menção da democracia no art. 2.º português incorpora uma regra prescritiva, não uma regra negativa ou proibitiva. Obriga a que na expressão e na organização políticas se observem as regras inerentes a uma ordem constitucional democrática – esse o sentido do art. 10.º, n.º 2; obrigando a que se siga o “método democrático”<sup>17</sup> de ação política, e não qualquer método assente na subversão ou na violência.

Não proíbe, só por si, nenhuma expressão ou organização, nem sequer a expressão e a organização que se proponham criar um regime diferente do regime democrático; nem autoriza qualquer discriminação com fundamento em fidelidade ou não à democracia, visto que ninguém pode ser privilegiado, beneficiado, prejudicado, privado de qualquer direito ou isento de qualquer dever em razão de convicções políticas ou ideológicas (art. 13.º, n.º 2), a informática não pode ser utilizada para tratamento de dados referentes a convicções políticas ou a filiação partidária (art. 35.º, n.º 3), são proibidos despedimentos por motivos políticos ou ideológicos (art. 53.º) e os funcionários e agentes do Estado e das demais entidades não podem ser prejudicados ou beneficiados em virtude do exercício de quaisquer direitos políticos previstos na Constituição, nomeadamente por opção partidária (art. 269.º, n.º 2).

O que a Constituição impede é a atividade, seja ela qual for e em nome de seja qual for a ideologia, que atente contra o respeito dos direitos fundamentais e contra o funcionamento das instituições constitucionais. Porém, essa atividade

14 Sobre o problema em geral, cf. por exemplo, LOEWENSTEIN, Karl. Contrôle législatif de l'extrémisme politique dans les démocraties européennes. In: *Revue du droit public*, Paris, v. 45, n. 55, p. 295-341, 516-541, 702-757, 1938.; BON VALSASSINA, Mariano. Profilo dell'opposizione anticostituzionale nello Stato contemporaneo. In: *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, Milão, v. 7, n. 3, p. 531-623, 1957.; CABRAL, Margarida Olazabal. Democracia e partidos políticos antidemocráticos. In: *Revista do Ministério Público*, Lisboa, ano 15 n. 59, p. 89 et seq., jul.-set. 1994.; SAJÓ, Andrés (Ed.). *Militant Democracy*. Utreque: Eleven International Publishing, 2004. (Issues in Constitutional Law); MARTINS, Ana Maria Guerra. Interdição de partidos políticos contrários ao princípio democrático. In: SOUSA, Marcelo Rebelo de. et al. (Coord.). *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda*. Coimbra: Coimbra, 2012. 1 v. p. 185 et seq.

15 Ou seja: democracia *militante* ou *protegida* é uma contradição *in terminis*.

16 Cf. PINTO, Paulo Mota. Nota sobre o imperativo de tolerância e seus limites. In: ESTUDOS em memória do Conselheiro Luís Nunes de Almeida. Coimbra: Coimbra, 2007. p. 747 et seq.

17 Como se diz no art. 49.º da Constituição italiana. Cfr., na mesma orientação, art. 4.º da Constituição francesa, art. 29.º, n.º 1, da Constituição grega ou art. 6.º da Constituição espanhola.



há-de apurar-se objetivamente através do seu enquadramento nos tipos de crimes previstos e punidos pela lei penal e só os tribunais a podem punir, como violação da legalidade democrática (art. 202.º, n.º 2), e não quaisquer órgãos políticos.

E é, a esta luz, que se entende a proibição de associações armadas, militarizadas e paramilitares e de organizações racistas (art. 46º, nº 4), aquelas por contrariarem a unidade do Estado e o Estado de Direito e estas por ofensivas da dignidade da pessoa humana.

20. Única exceção a este princípio – mas que, por isso mesmo, a confirma – é o art. 46.º, n.º 4, *in fine* [e, em conjugação com ele, o art. 160.º, n.º 1, alínea *d*], o qual não consente “organizações que perfilhem a ideologia fascista”. Verdadeira derrogação constitucional<sup>18</sup>, há, contudo, que delimitá-la restritivamente, até por maioria de razão à face das regras do art. 18.º, n.º 2.

Se ele pode ter sido emblemático na conjuntura histórica em que foi aprovado<sup>19</sup>, *de jure condendo* nem por isso ele se justifica, por pôr em causa tanto a total democraticidade do sistema como o princípio da igualdade, através da discriminação contra uma ideologia, entre as várias eventualmente não identificadas com a democracia pluralista consagrada na Constituição<sup>20</sup>.

## C) NATUREZA JURÍDICA DOS PARTIDOS

### IX – O PROBLEMA DA NATUREZA JURÍDICA

21. É tema recorrente na doutrina portuguesa (como nas de outros países), a procura de uma fórmula satisfatória de distinção entre as pessoas coletivas de Direito público e as de Direito privado.

Vários critérios têm sido propostos sem que se tenha chegado a conclusões pacíficas ou incontroversas:

– O critério da origem – as primeiras criadas por ato do poder público, as segundas provenientes da autonomia privada;

– O critério da necessidade de existência ou subsistência – sendo as primeiras as únicas nestas condições, não podendo autodissolver-se;

– O critério do interesse, sendo pessoas coletivas de Direito público as que prosseguem o interesse geral (ou o interesse geral do Estado) e pessoas coletivas de Direito privado as que prosseguem interesses particulares;

– O critério da integração – as primeiras integradas na Administração pública (ou na organização do poder público), não as segundas;

– O critério dos poderes – sendo as pessoas coletivas de Direito público as únicas dotadas de poderes de autoridade, de uma qualquer parcela do *jus imperii*;

– O critério do tipo ou da tipologia – as primeiras suscetíveis das mais diversas modalidades de configuração, as segundas necessariamente subsumíveis

18 Cf. o conceito em MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional: direitos fundamentais*. 5. ed. Coimbra: Coimbra, 2012. 4 t. p. 343 et seq.

19 Cfr., na Itália, a disposição transitória XIII da Constituição de 1947, ou na Polónia o art. 13.º da Constituição de 1999.

20 Até agora, e já há muitos anos, houve apenas um caso de uma organização com algumas características de organização de ideologia fascista, como reconheceu o Tribunal Constitucional no acórdão nº 17/94, de 18 de janeiro (*Diário da República*, 2ª série, de 31 de março de 1994: foi o caso do Movimento de Acção Nacional (MAN). Mas, como tinha cessado as atividades, o Tribunal não chegou a decidir a sua extinção.

Resta perguntar até se o art. 46º, nº 4, *in fine*, e o art. 16º, nº 1, alínea *d*) não terão já caducado.

nos tipos descritos pela lei civil e pela lei comercial (associações, sociedades civis e comerciais, cooperativas, fundações);

– O critério do regime jurídico – a sujeição a regras de Direito público ou a regras de Direito privado.

De todo o modo, as divisas entre uma e outra categoria não são, ou nem têm sido, sob muitos aspetos, tão nítidas quanto poderia supor-se *a priori*. Basta lembrar que o Estado e outras entidades públicas<sup>21</sup> servem-se, crescentemente, de processos de Direito privado, assim como, desde há muito, o Estado atribui a certas pessoas coletivas de Direito privado alguns poderes de autoridade. Isso por toda a parte, em maior ou menor grau.

22. Não parece fácil transpor, sem adaptações, os critérios assim aventados para a qualificação dos partidos políticos.

Seguindo os critérios da origem, da necessidade de subsistência, de integração na Administração pública e dos poderes de autoridade, os partidos dir-se-ia aproximar-se das pessoas coletivas de Direito privado. Seriam associações como quaisquer outras, porque criadas livremente pelos cidadãos, durando enquanto estes assim o entendessem, fora da Administração pública, desprovidos dos correspondentes poderes de autoridade, não sujeitos a tutela ou a superintendência.

Pelo contrário, seguindo os critérios do interesse e o da tipologia, aproximam-se das pessoas coletivas de Direito público. Eles visam também, à sua maneira, de acordo com as conceções programáticas e as estratégicas que adotem, o interesse geral. E são tão marcantes as especialidades do seu regime que não podem assimilar-se a meras associações de Direito privado.

23. Frisando, de novo, essas especialidades; no caso português:

a) A formação de um partido político depende de requerimento subscrito por 7.500 cidadãos eleitores (art. 15º, nº 1 da Lei Orgânica nº 2/2003);

b) Ao Tribunal Constitucional compete verificar a legalidade da constituição dos partidos e das suas coligações, bem como apreciar a legalidade das suas denominações, siglas e símbolos [art. 223º, nº 2, alínea e), 1ª parte da Constituição];

c) Os partidos são inscritos em registo existente nesse Tribunal (art. 14º da Lei Orgânica nº 2/2003);

d) Ninguém pode estar inscrito simultaneamente em mais de um partido (art. 51º, nº 2, 1ª parte da Constituição);

e) Nenhum partido pode subsistir quando o seu número de filiados seja inferior a 5.000 [art. 18º, nº 1, alínea e) da Lei Orgânica nº 2/2003];

f) Uma das causas de extinção dos partidos é a não apresentação de candidaturas, em sucessivas eleições;

g) Outra das causas é a não apresentação de contas em três anos consecutivos [art. 18º, nº 1, alínea d)];

h) Ao Tribunal Constitucional compete apreciar as contas dos partidos (arts. 25º e segs. da Lei nº 19/2003);

i) Ao Tribunal Constitucional compete julgar as ações de impugnação de eleições e deliberações de órgãos dos partidos políticos que, nos termos da lei, sejam recorríveis [art. 223º, nº 2, alínea h) da Constituição];

<sup>21</sup> Para empregar a expressão usada pela Constituição nos arts. 18º, nº 1, 22º, 269º, nºs 1 e 2, e 276º, nº 6

j) Ao Tribunal Constitucional compete ordenar a extinção de partidos [art. 223º, nº 2, alínea e), 2ª parte].

Ainda mais significativos são os direitos e poderes constitucionais dos partidos:

a) O direito de apresentação de candidaturas a todas as eleições para os órgãos do Estado, das regiões autónomas e das autarquias locais (art. 114, nº 1 da Constituição), exceto para Presidente da República (art. 124º), assim como para o Parlamento Europeu);

b) O direito exclusivo de apresentação de candidaturas para a Assembleia da República (art. 151º);

c) Os múltiplos direitos de organização e de intervenção parlamentar [arts. 175º, alínea b), 176º, nºs 2 e 3, e 180º];

d) A necessária audição pelo Presidente da República dos partidos representados na Assembleia da República aquando da nomeação do Primeiro-Ministro (art. 187º, nº 1);

e) A necessária audição pelo Presidente da República dos partidos representados na Assembleia da República e nas Assembleias Legislativas Regionais aquando da dissolução destas assembleias [arts. 133º, alíneas c) e j), e 234º, nº 1].

Todos estes traços acentuam a prevalência de elementos publicísticos sobre os privatísticos. Nem se esqueça que, se nenhum partido tem existência legalmente necessária, a existência de partidos em pluralismo é uma componente essencial de forma de governo consagrada na Constituição [arts. 10º, nº 2, 51º, nº 1, 114º, nº 1, 288º, alínea i)].

24. A distinção entre pessoas coletivas ou jurídicas de Direito público e de Direito privado tem sido construída, sobretudo, nas perspetivas simétricas do Direito administrativo e do Direito civil. Não parece, porém, que os partidos políticos caibam em qualquer destes ramos.

Por outro lado, não é forçoso que as pessoas coletivas de Direito público sejam encaradas apenas sob esses prismas. As pessoas coletivas de Direito internacional – para além dos Estados e de entidades afins, as organizações internacionais e a Santa Sé – são, sem dúvida, pessoas coletivas públicas. E pode então perguntar-se se, paralelamente, não pode considerar-se um conceito de pessoas coletivas de Direito constitucional.

Tal como não é forçoso que todas as associações sejam de Direito privado. Não o são as associações públicas, *maxime* as ordens profissionais (como a Ordem dos Advogados). Ora, nos partidos verifica-se outrossim um fenómeno de conjugação de um substrato pessoal com uma função pública. A diferença consiste em que esta função é de Direito administrativo nas associações públicas e de Direito constitucional nos partidos políticos, e em que as associações públicas são criadas por lei, mas não os partidos.

Em suma, os partidos são, no Direito português, associações e pessoas coletivas de Direito constitucional<sup>22</sup>.

22 Diferentemente, no sentido de associações privadas, embora com regime especial, SOUSA, 1983, p. 522 et seq.; CABRAL, loc. cit., 1994, p. 89 et seq.; SILVA, loc. cit., 1998 pág. 182. No sentido de associações privadas com funções constitucionais, CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Coimbra, 2004. p. 15 e seq.; e CANOTILHO, MOREIRA, 2010, p. 683.

25. Já no Brasil, a Constituição estabelece que os partidos só adquirem personalidade jurídica após registo na forma de lei civil (art. 17º, § 2)<sup>23</sup>.

Em face das demais normas constitucionais sobre partidos, eis aqui um problema de harmonização sistemática a proceder, mas em que não vou poder entrar. E, por isso, não é sem razão, conforme escreve Regina Ferrara<sup>24</sup>, que se pode reconhecer uma natureza complexa aos partidos políticos, pois, ao desempenharem uma relevante função de mediação entre o povo e o Estado, transitam entre a esfera privada e a esfera pública.

## CONCLUSÕES

Democracia representativa implica partidos políticos em pluralismo livre.

Não há democracia representativa sem partidos.

Não há partidos sem democracia representativa no seu interior.

Democracia representativa implica Estado de Direito.

## REFERÊNCIAS

AGRA, Walber de Moura. *Curso de Direito Constitucional*. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012. p. 343 et seq.

BARREIROS NETO, Jaime. *Fidelidade partidária*. Salvador: JusPODIVM: Faculdade Baiana de Direito, 2009. p. 211 et seq.

BON VALSASSINA, Mariano. Profilo dell'opposizione anticostituzionale nello Stato contemporaneo. In: *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, Milão, v. 7, n. 3, p. 531-623, 1957.

CABRAL, Margarida Olazabal. Democracia e partidos políticos antidemocráticos. In: *Revista do Ministério Público*, Lisboa, ano 15 n. 59, p. 89 et seq., jul.-set. 1994.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa Anotada*. 4. ed. Coimbra: Coimbra, 2007, 2 v., p. 98 et seq.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. *Constituição da República Portuguesa Anotada*. 4. ed. Coimbra: Coimbra, 2010. 1 v., p. 681 et seq.

\_\_\_\_\_. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Coimbra, 2004. p. 15 e seq.

CRETELLA JR, José. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1997. 3 v. em 2, p. 1124 et seq.

<sup>23</sup> Mas a lei anterior (a Lei nº 5682, de 21 de julho de 1971) declarava-os pessoas jurídicas de Direito público.

<sup>24</sup> FERRARI, 2016, p. 769.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. Curso de Direito Constitucional. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 767 et seq.

KLEIN, Antônio Carlos. A importância dos partidos políticos no funcionamento do Estado. Brasília, DF: Brasília Jurídica, 2012.

LISI, Marco. *Os partidos políticos em Portugal: continuidade e transformação*. Coimbra: Almedina, 2011.

LOEWENSTEIN, Karl. Contrôle législatif de l'extrémisme politique dans les démocraties européennes. In: *Revue du droit public*, Paris, v. 45, n. 55, p. 295–341, 516-541, 702-757, 1938.

MARTINS, Ana Maria Guerra. Interdição de partidos políticos contrários ao princípio democrático. In: SOUSA, Marcelo Rebelo de. et al. (Coord.). *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda*. Coimbra: Coimbra, 2012. 1.v. p. 185 et seq.

MENDES, José Tarcízio de Almeida. Direito Constitucional do Brasil. Belo Horizonte: Del Rey, 2008. p. 475 et seq.

MEZZAROBBA, Orides. Introdução ao Direito Partidário Brasileiro. 2. ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

MIRANDA, Jorge. *A Constituição de 1976: formação, estrutura, princípios fundamentais*. Lisboa: Petrony, 1978. p. 14 et seq., 75 et seq. e 359 et seq.

\_\_\_\_\_. *Direito Eleitoral*. Coimbra: Coimbra, 2018.

\_\_\_\_\_.; MEDEIROS, Rui. *Constituição Portuguesa Anotada*. 2. ed. Lisboa: UCE, 2017. 1 v., p. 732 et seq.

\_\_\_\_\_. *Constituição Portuguesa Anotada*. Lisboa: UCE, 2018. 2 v., p. 232 et seq.

\_\_\_\_\_. Divisão de poder e partidos políticos. In: ANUÁRIO PORTUGUÊS DE DIREITO CONSTITUCIONAL, 1 v., 2001. Coimbra: Coimbra, abr. 2004. p. 51 et seq.

\_\_\_\_\_. *Manual de Direito Constitucional*. Coimbra: Coimbra, 2007. 7 v., p. 22 et seq.

\_\_\_\_\_. *Manual de Direito Constitucional: direitos fundamentais*. 5. ed. Coimbra: Coimbra, 2012. 4 t. p. 343 et seq.

MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil interpretada*. São Paulo: Atlas, 2002. p. 595 et seq.;

PINTO, Paulo Mota. Nota sobre o imperativo de tolerância e seus limites. In: ESTUDOS em memória do Conselheiro Luís Nunes de Almeida. Coimbra: Coimbra, 2007. p. 747 et seq.

QUEIRÓ, Afonso Rodrigues. *Partidos e partido único no pensamento político de Salazar*: discurso proferido na sessão de abertura do 5.º Congresso da União Nacional. Coimbra: Atlântida, 1970.

SAJÓ, Andrés (Ed.). *Militant Democracy*. Utreque: Eleven International Publishing, 2004. (Issues in Constitutional Law).

SARTORI, Giovanni. *Parties and party systems: a framework for analysis*. Cambridge: University Press, 1976. 1 v. p. 119 et seq.

SILVA, Jorge Pereira da. O estatuto constitucional dos partidos políticos. In: *Direito e Justiça*. Lisboa: [s. n.], 1998. 12 v., 2 t., p. 175-186.

SILVA, Paulo Napoleão Nogueira da. *Breves comentários à Constituição Federal*. Rio de Janeiro, Forense, 2002. 1 v. p. 256 et seq.

SOUSA, Marcelo Rebelo de. *Os partidos políticos no Direito Constitucional Português*. Braga: Liv. Cruz, 1983.

TEIXEIRA, Maria da Conceição Pequito. *O poder semi-soberano: partidos políticos e recrutamento parlamentar em Portugal*. Coimbra: Almedina, 2009;

TEJADA, Javier Tajadura. El estatuto constitucional de los partidos políticos. In: TEJEDA, Javier T. (coord.). *La constitución portuguesa de 1976: un estudio académico treinta años después*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006. p. 145 et seq.

# Populus

Revista Jurídica da Escola Judiciária Eleitoral da Bahia

Artigos  
Republicados



ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL DA BAHIA





# LA RUTA HACIA UNA MEJOR DEMOCRACIA EN CHILE<sup>1</sup>

## A ROTA POR UMA MAIOR DEMOCRACIA NO CHILE

### THE ROUTE TO A BETTER DEMOCRACY IN CHILE

Tomas Jordán Díaz.

Pamela Figueroa Rubio.

## I. INTRODUCCIÓN

A partir del año 2014 la Presidenta Michelle Bachelet lideró la reforma política y electoral más importante desde el retorno a la democracia. Las principales normas reformadas se originaron en los últimos años de la dictadura militar, las que tuvieron como fin regular el sistema político y de partidos a partir del resultado del plebiscito de 1988, sosteniendo un modelo basado en el sistema electoral binominal, el financiamiento privado-empresarial de la política, una débil regulación de las campañas electorales, partidos políticos alejados de la ciudadanía y con escasa fiscalización, control y transparencia. A pesar de las reformas políticas que se habían llevado a cabo desde el retorno a la democracia en 1990, en particular las reformas legales de 1993 y la importante reforma constitucional de 2005, se hacía necesario emprender una serie de modificaciones que con mirada sistémica fortalecieran la democracia chilena.

La agenda de reformas políticas iniciada en 2014 tuvo por finalidad establecer un sistema que permitiera aumentar la representatividad de la política y la ampliación de la ciudadanía; fijar nuevas reglas de financiamiento de la política, de campañas y de los partidos políticos; y establecer un nuevo marco de fiscalización, control y sanción de los partidos y las campañas.

Lo anterior se instituyó como una de las respuestas posibles para el progresivo distanciamiento que se viene produciendo en Chile entre ciudadanía y sistema político, agravado por una crisis de confianza hacia las instituciones y en particular los partidos políticos y las instituciones representativas. A ello se suman las exigencias de una nueva sociedad más demandante de transparencia, participación e inclusión efectiva en los procesos de toma de decisiones.

La opción elegida tenía un alto grado de dificultad, pues era el propio sistema político el que debía aplicar una norma de auto-regulación y auto-corrección, más aún cuando el sistema pasaba por momentos complejos. Existía un escenario cla-

---

<sup>1</sup> Este documento contó con la colaboración de Francisco Espinoza Rabanales, Carolina Meza Prambis, Francesca Rosales Rojas, Andrea López González y Gonzalo Parra Coray, todos asesores de la División de Estudios de la Secretaría General de la Presidencia entre los años 2014-2018. Publicado en el libro "Reformas políticas en Chile: 2014-2016". Ministerio Secretaría General de la Presidencia e IDEA Internacional, 2017.

Abogado. Profesor de Derecho Constitucional Universidad Alberto Hurtado. Asesor para la reforma política en Chile entre los años 2014-2018 en el Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

Cientista política. Profesora de la Universidad de Santiago. Asesora para la reforma política en Chile entre los años 2014-2018 en el Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

ro, era necesario repensar y avanzar hacia un nuevo modelo de relaciones entre ciudadanía y sus instituciones.

En concreto, cuando hablamos de reforma política-institucional nos referimos al grupo de reformas constitucionales y legales que se realizaron al sistema político en Chile entre los años 2014 y 2016.

Esto requiere destacar previamente dos puntos. El primero, que se debe partir de la premisa que todo diseño de instituciones exige determinar dos cuestiones: i) el objeto y ii) el camino hacia ellas. El segundo, que se requiere de un análisis de escenarios que concluya con la necesaria concurrencia, al menos, dos requisitos: i) la existencia de una coyuntura crítica que permita la reforma y ii) la voluntad o fuerza política para impulsarlas.

Sobre el primer punto, el objeto fue establecer nuevas reglas, pero bajo una premisa de «cambio» de tales reglas, es decir, de avanzar hacia un nuevo modelo para el sistema político y de partidos. Esto es relevante, pues la reforma al financiamiento de 2003 tuvo otro objeto, y que fue regular normativamente las situaciones al margen de la legalidad que hasta ese entonces sucedían. Seguidamente, el camino hacia ello es una decisión clave.

Teniendo a la vista que las reformas afectan a los incumbentes y son ellos los que deben aprobarlas, se optó por una tesis de colaboración entre ejecutivo y legislativo, a diferencias de otros actores de la sociedad civil y académicos que postulaban la tesis del antagonismo con el Congreso. Esto permitió que seamos el único país en América latina que en un breve plazo haya podido reformar su sistema.

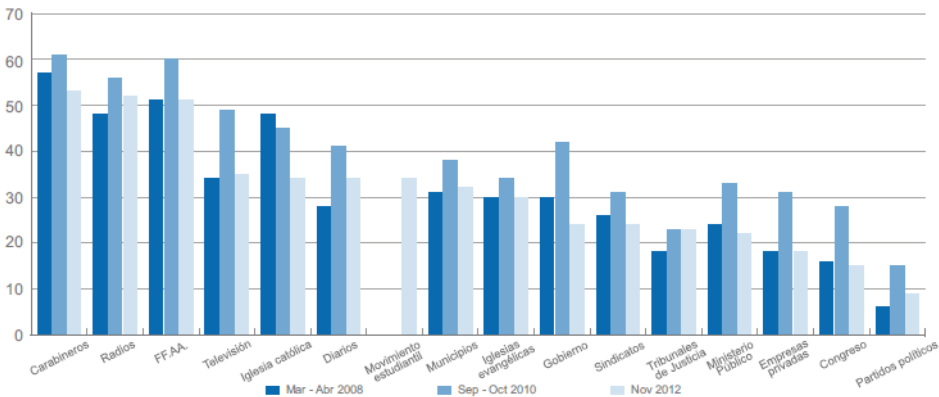
La coyuntura crítica son circunstancias o espacios temporales cuyos elementos factuales permiten efectuar transformaciones en el proceso político. Esto es lo que ocurrió en 2014-2015 con la formalización de dos ejecutivos del Banco Penta que financiaba a un partido político, el caso que involucró al hijo de la Presidenta M. Bachelet (llamado caso Caval) o el financiamiento ilegal a todo el espectro político por parte de la empresa Soquimich. Tales hechos generaron el umbral espacial para una reforma en dos ejes principales: los conflictos de intereses-probidad y la reforma al sistema político. En un régimen híper-presidencial, el liderazgo del Ejecutivo en el diseño y ejecución de una reforma institucional es clave, no sólo por la iniciativa exclusiva en muchas materias, urgencias y vetos, sino por la legitimidad de las reformas. La ex Presidenta M. Bachelet lideró la agenda.

Así, el presente artículo se estructura en tres apartados generales. En primer lugar, se describe el pilar de Reformas Políticas como un eje estructurante de la gestión del Gobierno, enfatizando el diagnóstico y los principios que sostienen la construcción de un nuevo modelo de relaciones entre la política y la ciudadanía. En segundo lugar, se explica el modelo político-legislativo diseñado por el Ejecutivo para impulsar la agenda, donde el foco se encuentra tanto en la configuración de tres bloques de iniciativas que facilitaron la construcción de concordancias necesarias para reformular el sistema político chileno, como en la descripción de cada uno de los proyectos que conformaron este pilar. En tercer lugar, y a modo de conclusión, se ofrecen algunas reflexiones finales que permiten dar una comprensión general de los objetivos perseguidos por el Gobierno.

## II. EL PILAR DE REFORMAS POLÍTICAS: NUEVAS REGLAS PARA UNA MEJOR DEMOCRACIA

Las reformas políticas, junto con la Agenda de Probidad y Transparencia, constituyeron uno de los ejes clave del Gobierno<sup>4</sup>. El diagnóstico inicial daba cuenta que la confianza hacia la política venía en una curva descendente y existía cada vez más una mayor distancia y desconexión entre instituciones políticas y ciudadanía. Los datos del *Informe de Auditoría de la Democracia* elaborado por el PNUD de 2014 daban cuenta de una baja confianza ciudadana en instituciones claves para el funcionamiento del régimen, la que había alcanzado el descenso más significativo de la región. El Congreso Nacional y los partidos políticos registraban un 15% y 9% de apoyo respectivamente. Si bien este descenso no es nuevo y se observaba una tendencia a la baja a nivel mundial, la caída en los últimos años en nuestro país ha sido más abrupta que en el resto de la región y de los países miembros de la OCDE.

**Figura n° 1. Porcentaje de confianza institucional, 2008 a 2012.**



Fuente: extraído de Informe de Auditoría de la Democracia, PNUD, pág. 57.

Se agregaba a lo anterior la creciente percepción ciudadana sobre la imposibilidad de influir efectivamente en los procesos de toma de decisiones y la baja tasa de asociatividad en organizaciones laborales, culturales, religiosas y, sobre todo, políticas. Los datos mostraban que las personas interesadas en ser parte de organizaciones políticas apenas superaban el 3% del total del padrón electoral.

Si bien un porcentaje mayoritario de los chilenos consideraba que la democracia sigue siendo el sistema de gobierno preferible por sobre otros, con un 63% según datos de Latinobarómetro de 2013, sólo un 41% de los ciudadanos están satisfechos con el funcionamiento efectivo del régimen, lo que obligó a evaluar las causas del bajo desempeño de nuestra democracia e impulsar medidas efectivas que nos permitieran reducir el distanciamiento entre ciudadanía y los actores e instituciones propias de este tipo de régimen de gobierno.

<sup>4</sup> En la cuenta pública anual de 2017 la Presidenta de la República desarrolló los cinco ejes que conformaron su agenda de gobierno. Las reformas políticas y la agenda de probidad y transparencia configuraron el quinto eje de su gestión.

Considerando el anterior diagnóstico, la opción fue avanzar hacia un fortalecimiento institucional con miras a fortalecer la representación democrática. Esto requería corregir los defectos del diseño institucional (baja competencia, dineros privados en la política, campañas desreguladas, partidos sólo enfocados a lo electoral y ausencia de transparencia y control), lo cual conllevaría a relegitimar el sistema político y de partidos. La relegitimación reduciría la distancia entre éste y los ciudadanos, robusteciendo la representación al poder ser los partidos los transmisores adecuados de los intereses de los ciudadanos. Para poder avanzar en este modelo, era indispensable establecer una alianza entre Gobierno, Congreso y ciudadanía.

El nuevo modelo planteado descansa en cinco ejes: ampliación de la ciudadanía; el rol público de los partidos políticos; un sistema de financiamiento público de la política; mayor transparencia, control y fiscalización y; un efectivo sistema de sanciones.

*1. La ampliación de la ciudadanía.* Su objetivo fue el incremento de la base electoral, mayor representación y otorgar mayor densidad al derecho a elegir y ser elegido. Se expresó en el nuevo sistema electoral proporcional moderado, la incorporación del voto de los chilenos y chilenas en el exterior y en la inclusión de mecanismos para una participación efectiva de las mujeres en la política por medio de la ley de cuotas. Hoy hemos incorporado a nuestro padrón electoral más de 39 mil compatriotas de 70 países que anteriormente no podían ejercer su derecho al sufragio por residir fuera del país. De igual forma, las nuevas reglas electorales y de partidos políticos han permitido aumentar el número de candidatas de 91 en 2013 a 397 en 2017.

*2. La instauración del rol público de los partidos políticos.* Su finalidad fue dejar atrás la visión de partidos políticos como meras agrupaciones privadas y dar paso a partidos políticos públicos, que persiguen y producen bienes de interés general relacionándose con mayor intensidad con la ciudadanía. Así, se definió a los partidos como entidades de derecho público, se establecieron derechos de los partidos y sus militantes (principalmente dinero público) y obligaciones (transparencia, democracia interna, nuevas reglas de propaganda, entre otros). Junto con ello, se inició un proceso de re-empadronamiento de los miembros de partidos políticos permitiendo el sinceramiento de la fuerza real y el inicio de un trabajo de arraigo en la sociedad civil.

*3. La nueva forma de financiar la política radicada principalmente en aportes públicos.* La complejidad del financiamiento privado empresarial de la política hizo imperativo cambiar el modelo de financiamiento de campañas electorales, partidos y candidatos, a uno basado únicamente en el aporte estatal, de los partidos políticos y las personas naturales. Esto buscó superar un sistema de financiamiento basado en las empresas y en los aportes reservados como vehículo para la competencia electoral y las actividades propias de las organizaciones políticas y representativas. El nuevo financiamiento de la política se rige por los principios de austeridad, transparencia, y prevención de los conflictos de interés y de la captura de los asuntos públicos por intereses particulares.

*4. Mayor transparencia y control sobre las actividades políticas y partidistas.* Definir a los partidos como entidades de derecho público, financiadas principalmente

por dinero público, conllevó la necesidad de establecer un diseño de fiscalización, transparencia y control. Ello se hizo efectivo por medio del nuevo Servicio Electoral (SERVEL) con autonomía constitucional, cuyo carácter autónomo permite establecer y ejecutar el principio de independencia del órgano fiscalizador en relación con el objeto de control de éste: los partidos y los candidatos. Así, se dispuso de herramientas de fiscalización y sanción, actuando el Servel como una Superintendencia de los partidos y agrupaciones políticas. Junto con ello, se establecieron obligaciones de transparencia que son fiscalizadas por el Consejo para la Transparencia.

5. *Un nuevo sistema de sanciones.* Un sistema como el esbozado sólo es posible si el Servicio Electoral cuenta con un sistema de sanciones adecuado. En este punto, la sanción más representativa es la pérdida del escaño como la principal medida contra las autoridades electas mediante financiamiento ilegal. No más dinero irregular en el proceso electoral.

Lo anterior constituyó la denominada reforma política legal. En breve: la reforma al sistema electoral, al sistema de financiamiento de la política, una nueva ley de partidos, la reforma constitucional y legal que permite el voto de los chilenos y chilenas en el extranjero, la reforma constitucional y legal que creó un nuevo Servicio Electoral y la reforma constitucional de pérdida del escaño.

### III. LA ESTRATEGIA LEGISLATIVA UTILIZADA

Los Gobiernos impulsan sus acciones en dos campos: las políticas públicas y las agendas legislativas. Ambos reflejan la ejecución del Programa de Gobierno, las prioridades de éste y su impronta o sello. En el caso de la agenda legislativa, esta requiere de un “diseño legislativo”, es decir, una prefiguración de los escenarios, modalidades y tiempos de tramitación para la aprobación de uno o más proyectos de ley o de reforma constitucional. Así, el diseño legislativo contiene un elemento inicial de diagnóstico de los escenarios o coyunturas políticas generales (instituciones y actores relevantes) como en particular el contexto de mayorías y minorías en el Congreso. En síntesis, el diseño legislativo requiere visualizar entornos y proponer caminos político-jurídicos para una relación colaborativa entre el poder Ejecutivo y Legislativo en cuanto órganos co-legisladores.

A partir de este análisis se vislumbra una “estrategia legislativa”. Ella será distinta si un Gobierno cuenta con una mayoría sólida en el Congreso, una mayoría relativa o circunstancial o se encuentra en minoría. Se debe examinar el tipo de proyectos de ley y si estos son de aquellos que necesariamente requieren de acuerdos transversales de Estado por los objetivos que se persiguen o más bien son proyectos donde basta la mayoría de la alianza gobernante. Por último, es necesario ponderar y definir la manera en que los proyectos serán tramitados en el Congreso. Esto se extiende a dos elementos, el primero, evaluar la necesidad o no de una etapa pre-legislativa o de sociabilización de las principales idea matrices de un proyecto, y el segundo, analizar y determinar los elementos propios de la tramitación legislativa, tales como decidir por qué cámara entrará el proyecto, el tipo de urgencia que otorgue preferencia a los proyectos, si será uno o más ministerios a cargo de su tramitación, analizar la comisión que conocerá el proyecto, entre otras cuestiones.

Luego, la estrategia puede ser puntual y específica cuando se refiere a un proyecto de ley determinado, o sistémica cuando son varios los proyectos de ley que regularán una o más materias relacionadas. En este último caso, se puede utilizar una estrategia de tramitación secuencial (un proyecto tras de otro) o de tramitación conjunta (más de un proyecto a la vez según materias y objetivos). Este segundo modelo de estrategia legislativa permite que los actores e incumbentes interactúen en función de la representación de los intereses con el resto de las iniciativas en tramitación.

En el caso de las reformas políticas, considerando el tipo de quórum para algunas materias (reformas constitucionales –3/5–, leyes orgánicas constitucionales –4/7– y quóruns simples –mayoría de los presentes–), la especial relevancia de las materias a legislar para el sistema político chileno y la coyuntura política compleja existente en esa época, el Gobierno utilizó una estrategia de acuerdos políticos transversales de Estado, con una etapa pre-legislativa para los proyectos más importantes y sistémica a través de la tramitación conjunta de distintos proyectos de ley. Además, complementando lo anterior, la estrategia contempló la creación y nombramiento del Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción, entendido como un consejo de alto nivel técnico-político cuyo objetivo era adicionar propuestas a la agenda del Gobierno y legitimar el debate sobre esos temas que ya se venía dando en la sociedad chilena a partir de los casos de financiamiento ilegal de la política, corrupción y tráfico de influencias que tuvieron alta connotación pública. En síntesis, el carácter sistémico de este conjunto de reformas políticas demandó una estrategia político-legislativa capaz de articular cada una de las iniciativas al Gobierno, al Congreso y a la ciudadanía. De esta forma, la lectura de las reformas impulsadas puede ser entendida a partir de cada una de las leyes aprobadas, aunque para su total comprensión requiere una mirada integral que ponga en valor los 5 ejes de la reforma.

En este sentido, el Gobierno impulsó un diseño legislativo que facilitaría la construcción de las sinergias necesarias para el adecuado diálogo entre las iniciativas, específicamente mediante la conformación de la agenda legislativa en tres bloques simultáneos entre 2014 y 2015. Sus objetivos fueron fortalecer el sistema de representación, los espacios de participación ciudadana y de control de la política a través de sus elementos estructurales que lo definen: el sistema electoral; el sistema de financiamiento de la política y de partidos políticos; y el sistema de control y fiscalización.

El primer bloque, se dirigió a reformular las reglas electorales del país y favorecer una mejor representatividad mediante el cambio del sistema electoral binominal por uno proporcional moderado, así como a ampliar la ciudadanía por medio del reconocimiento del sufragio de los chilenos en el exterior y la ley que regula el ejercicio del sufragio. El segundo bloque, buscó modificar las formas de financiamiento de la política con énfasis en los aportes públicos y la transparencia; la regulación de las campañas electorales, así como modernizar y ampliar los espacios de participación política de la ciudadanía a través del fortalecimiento del carácter público de los partidos políticos. Este segundo eje de reformas fue central en la estrategia, dado que permitió interconectar cada una de las iniciativas y dotar de mayor coherencia a las reformas. Finalmente, un tercer bloque de reformas diri-

gidas a modernizar los mecanismos de fiscalización, control y sanciones mediante la autonomía constitucional al Servicio Electoral y su fortalecimiento como entidad fiscalizadora y sancionadora, y la cesación del cargo por infracción a las normas de transparencia, límites y control del gasto electoral.

Cada uno de estos bloques se encuentra entrelazado por medio de cada una de las iniciativas legislativas. Así, por ejemplo, la reforma al sistema electoral binominal dialoga con la ley de partidos políticos y de financiamiento a la democracia, mediante el establecimiento de incentivos para la presentación de candidaturas femeninas o los nuevos requisitos para la inscripción de organizaciones partidarias, cláusulas de entrada y salida, entre otras. El ciclo cierra con un Servicio Electoral fortalecido y con herramientas efectivas de fiscalización y control en caso de infracciones a las normativas por parte de los partidos y candidatos, conllevando incluso la cesación del cargo.

Junto con lo anterior, es importante señalar que la estrategia legislativa que diseñó el Gobierno, si bien responde a una propuesta técnica que facilite su integralidad, ésta fue aislada del contexto socio-político, particularmente a los casos de financiamiento irregular de campañas electorales y de conflictos de interés y tráfico de influencias.

En cuanto a las vías de tramitación, el Gobierno optó por combinar diversas facultades constitucionales que promoviesen un debate adecuado entre todos los actores involucrados, así como la celeridad de las reformas. De esta manera, en algunos proyectos se favoreció el co-patrocinio de mociones parlamentarias o un refundido de ellas y, en otros casos se utilizó la iniciativa legislativa del Ejecutivo

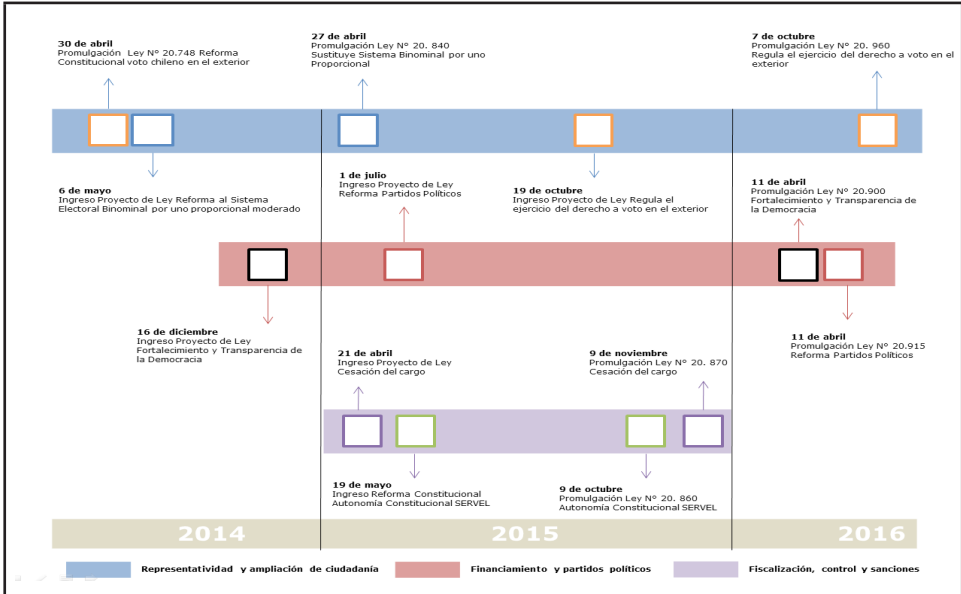
### Cuadro n° 1. Iniciativas legislativas para cada bloque

BLOQUE	PROYECTOS
<b>Representatividad y ampliación de ciudadanía</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Reforma constitucional que regula el ejercicio del sufragio de los ciudadanos que se encuentran fuera del país (Boletín N° 9069-07)</li> <li>2. Sustituye el sistema electoral binominal por uno de carácter proporcional inclusivo y fortalece la representatividad del Congreso Nacional (Boletín N° 9326-07)</li> <li>3. Regula el ejercicio del derecho a voto de los chilenos en el extranjero (Boletín N° 10344-06)</li> </ol>
<b>Financiamiento de la política y partidos políticos</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Fortalecimiento y transparencia de la democracia (Boletín N° 9790-07)</li> <li>2. Fortalece el carácter público y democrático de los partidos políticos y facilita su modernización (Boletín N° 10154-07)</li> </ol>

<b>Fiscalización, control y sanción</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Reforma constitucional que otorga autonomía al Servicio Electoral (Boletín N° 9840-07)</li> <li>2. Establece la cesación en los cargos de parlamentarios, alcaldes, consejeros regionales y concejales por infracción a las normas sobre transparencia, límites y control del gasto electoral (Boletín N° 10000-07)</li> </ol>
---	--

Fuente: Elaboración propia en base a información disponible en Cámara de Diputados.

**Figura n° 2. Reformas políticas y estrategia legislativa por bloques**



Fuente: Elaboración propia en base a documentos de la División de Estudios del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

## 1. Representatividad y ampliación de la ciudadanía

### a) Reforma al sistema electoral binominal por uno proporcional moderado (Ley N°. 20.840)

El 6 de mayo de 2014, dos meses luego de iniciar su segundo mandato, la Presidenta ingresó al Congreso el proyecto que sustituye el sistema electoral binominal por uno de carácter proporcional inclusivo y que fortalece la representatividad del Congreso Nacional.

Este proyecto, de acuerdo con lo descrito en su mensaje, se inscribe en el contexto de la tradición democrática chilena, en el sentido que cada una de las Cámaras responderá, principalmente, a un principio de representación particular. En el caso del Senado, el criterio básico es el equilibrio entre los distintos territorios.



Tratándose de la Cámara de Diputados, el principio rector debe ser la igualdad en el voto de todos los chilenos.

El criterio del equilibrio territorial no obsta a que, en el Senado, se consulte – de manera complementaria - una mayor representación relativa para las zonas más pobladas. Por otra parte, en cuanto a la Cámara de Diputados, el proyecto se propuso conciliar el principio de igualdad de voto con el propósito de no castigar en demasía la representación política de las zonas extremas del territorio.

Los objetivos de este proyecto pueden resumirse en seis puntos:

1. *Reducir la desigualdad de voto:* Disminuir la diferencia en el valor del voto, para alcanzar igualdad en el voto de los ciudadanos, sin importar el lugar donde se emite. Para alcanzar esto, fue necesario incrementar el número de Diputados y Senadores del país, para no disminuir la representación.
2. *Permitir la representación e inclusión de todas las corrientes políticas significativas:* Posibilitar el ingreso al Congreso Nacional de los diversos sectores de la sociedad a través de la elección de más escaños en un menor número de distritos. Tanto más escaños del total de diputados se elijan en distritos grandes, menor será la barrera de ingreso al Parlamento y mayor será la inclusión.
3. *Aumentar la competitividad e incertidumbre respecto de quienes resulten elegidos:* Permitir que todas las formaciones políticas puedan concursar con sus propios candidatos. Esto se logra permitiendo que las listas electorales presenten más candidatos que los que se eligen en cada territorio electoral.
4. *Facilitar la expresión de la mayoría y la representación de las minorías:* Asegurar que en todos los territorios la minoría tenga también expresión parlamentaria.
5. *Promover un Congreso que refleje la diversidad de la sociedad:* Generar incentivos para que los candidatos reflejen toda la diversidad ideológica, de género, de edad, origen étnico, social y cultural del país.
6. *Evitar que queden fuera candidatos con grandes votaciones:* Desarraigar el principal defecto del sistema binominal, evitando que candidatos que alcancen grandes mayorías puedan quedar fuera del Congreso.

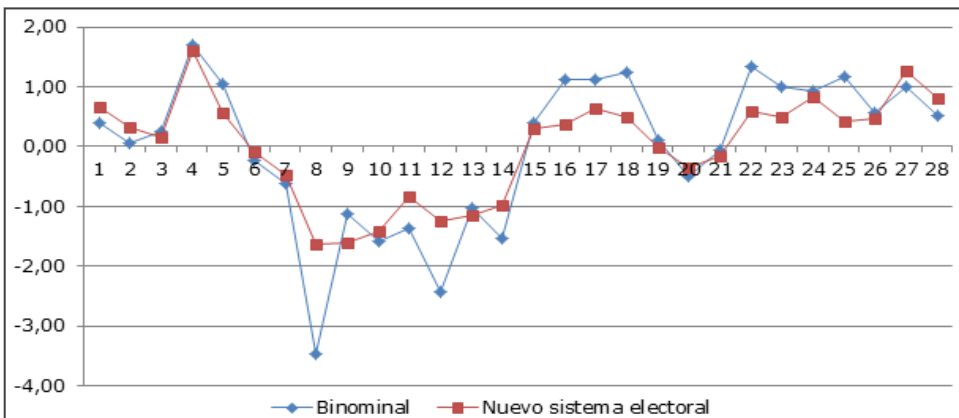
Ahora bien, una de las preguntas que se han planteado en relación a los contenidos del proyecto es ¿Por qué se debía avanzar hacia un sistema proporcional?, y la respuesta es que un sistema de este tipo nos permitirá tener una representación más equitativa, pues asigna a cada partido los curules correspondientes a la votación obtenida. De la misma forma debería reducir los efectos de sub y sobre representación de algunos partidos, distritos o circunscripciones y entre regiones. También aumentará la competitividad entre los candidatos, presionando hacia un mejoramiento y diferenciación de la oferta programática y aumentará la representación de minorías y del pluralismo de la sociedad. Finalmente se puede establecer que un sistema como el que se propuso tiende a igualar el voto entre

sectores más y menos poblados, al introducir nuevos escaños en algunas circunscripciones senatoriales y mantener los escaños en otras.

En términos concretos, la iniciativa ayuda a reducir de manera significativa las distorsiones electorales generadas por el sistema binominal en los siguientes aspectos:

1. El redistrictaje mejora la relación entre el porcentaje de escaños asignados a cada distrito y su porcentaje de población en 21 de los 28 nuevos distritos. Lo anterior favorece una representación proporcional de la cantidad de electores en la Cámara de Diputados.
2. Se reduce la sobre representación en los distritos de Atacama, Maule y Araucanía.
3. Se reduce la sub representación en aquellos distritos con densidad poblacional, específicamente en Valparaíso, Metropolitana y Biobío.
4. Se reduce significativamente la distancia entre el representante y los electores en 24 de los 28 distritos, a partir de una disminución del número de electores por escaño. Si bien se mantiene esta relación en los distritos 16°, 18°, 22° y 25° la sobre representación en cada uno de ellos disminuye.
5. Se favorece la igualdad del voto, reduciendo el malapportionment<sup>5</sup>. A través de los nuevos distritos se espera favorecer la representación en los distritos en zonas extremas y rurales a través de una combinación de los criterios demo y terra orientadores.

**Figura n° 3. Malapportionment con binominal y con nuevo sistema proporcional moderado**



Fuente: Elaboración propia en base a la Ley N° 20.840 y datos del Servel.

<sup>5</sup> El malapportionment corresponde a la diferencia entre el % de electores de cada distrito y el % de representantes en la Cámara. Mientras más grande es esta diferencia, la igualdad del voto es menor, y cuando existe una menor diferencia, la igualdad del voto mejora. En particular, este proyecto, la igualdad del voto mejora en 21 de los 28 distritos propuestos. En términos concretos, mientras más cercano a 0 el valor, más cerca de la igualdad del voto se encuentra. Cuando el signo de malapportionment es positivo, implica una sobrerepresentación, cuando este es negativo, indica una subrepresentación electoral.

## Características del nuevo sistema electoral

En términos generales, el nuevo sistema electoral permite distribuir las preferencias electorales en relación a una mayor igualdad de voto según criterio geográfico, para lo cual se aumenta el número de escaños por Circunscripción y Distrito y; una distribución equitativa entre la cantidad de votos obtenidos por cada lista y candidato bajo el coeficiente D'Hondt (El cuadro n° 2 resume las principales modificaciones al sistema de elecciones para el Congreso Nacional).

Las demás modificaciones aumentan la representatividad del Congreso Nacional, para lo cual se disminuye el umbral de entrada e inscripción de nuevos partidos políticos desde un 0,5 a un 0,25 y se promueve la inscripción de candidaturas bajo un criterio de paridad de género en 60/40 tanto en las elecciones primarias como congresales.

Finalmente, la fusión de distritos permitirá ajustar la representación de intereses por zonas favoreciendo la competitividad y la incertidumbre sobre quienes resultarán electos. Se esperarí un aumento de la participación electoral por medio del mejoramiento de la oferta programática en cada nuevo distrito.

**Cuadro n° 2. Comparativo del sistema electoral binominal y proporcional moderado**

CRITERIO	SISTEMA BINOMINAL	SISTEMA PROPORCIONAL MODERADO
Número de senadores	38	50
Circunscripciones	19	15
Escaños por Circunscripción	2	2, 3 y 5 <sup>1</sup>
Número de Diputados	120	155
Distritos	60	28
Escaños por Distrito	2	3 a 8 <sup>2</sup>
Cantidad máxima de candidatos	La misma cantidad de cargos a elegir	La cantidad de cargos a elegir más 1 (N+1)
Ley de cuotas	No aplica	La inscripción de candidatos no debe superar el 60% de un sexo <sup>3</sup>
Financiamiento por candidatas	No aplica	Por candidata electa se entregará a los partidos 500 UF. Además, se reembolsará gastos electorales por 0,100 UF por voto obtenido

<b>Ley de Primarias</b>	No aplica	Solo para el 40% del total de candidatos
<b>Subpactos electorales</b>	Se permite entre partidos de una misma lista	Se permite entre un partido e independientes
<b>Umbral de representación (nuevos partidos)</b>	0,5 del total de electores última elección de Diputados	0,25 del total de electores última elección de Diputados
<b>Inscripción de partidos</b>	3 regiones contiguas u 8 discontinuas	Sólo una región con exigencia del requisito del 0,25
<b>Candidaturas independientes</b>		0,5 de firmas del total de electores de la última elección de Diputados
<b>Método de elección (Fórmula electoral)</b>	Electas las mayorías de las 2 listas más votadas, con excepción del doblaje	Sistema de cifra repartidora con el coeficiente D'Hondt, se asignan escaños según la proporción de votos conseguidos
<b>Actualización de distribución de escaños</b>	No aplica	Se realizará cada 10 años a cargo del SERVEL

Fuente: Elaboración propia en base la Ley N° 20.840

<sup>1</sup> La diferencia en Circunscripciones se debe a la cantidad de electores en cada Región del país. El aumento de escaños promueve la igualdad territorial del voto.

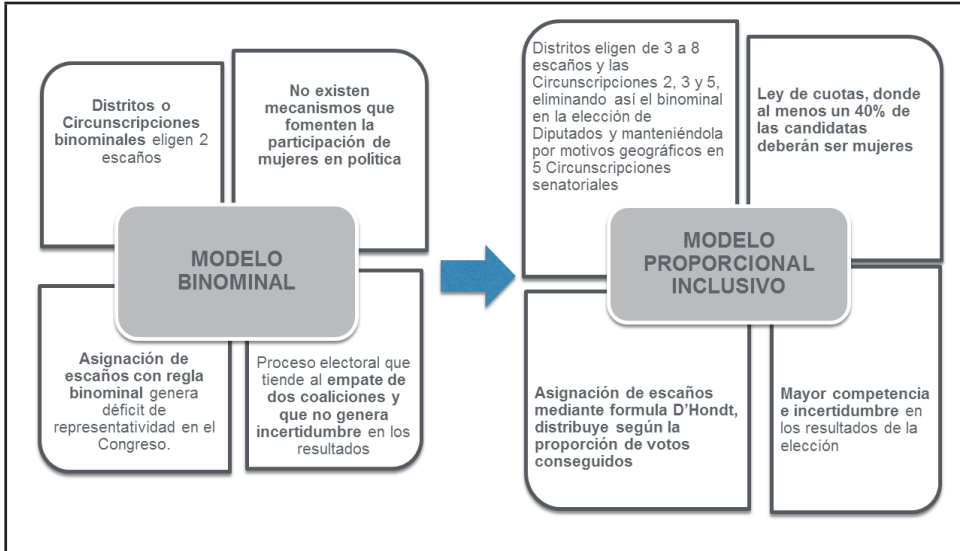
<sup>2</sup> La diferencia en los distritos se debe a la cantidad de electores en cada Región del país. El aumento de escaños promueve la igualdad territorial del voto.

<sup>3</sup> Este mecanismo es transitorio y sólo se aplicará en los procesos electorales parlamentarios de los años 2017, 2021, 2025 y 2029.

Finalmente, si bien el proyecto fue aprobado durante el año 2015, su estreno corresponde al actual ciclo electoral con la renovación en el Congreso de la Cámara de Diputados y con la mitad del Senado (en aquellas regiones impares). Sin embargo, ya es posible visualizar algunos efectos en la campaña electoral que se configuran a partir del cambio del sistema electoral. El primero de ellos guarda relación con el aumento del número de candidatos en cada distrito (N+1 y aumento de escaños), pasando en la elección de diputados, de 470 candidatos en 2013, a 960 en 2017, lo que implica un aumento en la competencia y en la incertidumbre del resultado. De la misma forma, la denominada ley de cuotas, ha generado un incremento en las postulaciones femeninas a cargos en el Congreso, pasando de 91 candidatas en 2013 a 397 en 2017 (cerca del 42% del total de candidatos). Otro cambio relevante tiene relación con la irrupción de nuevas fuerzas políticas en la competencia electoral, particularmente representado con las candidaturas del Frente Amplio, que se constituye como una alternativa que busca alcanzar escaños en el Congreso y de esta forma generar una nueva correlación de fuerzas

en el sistema político chileno, rompiendo de esta forma el empate que generaba el sistema binominal en la elección de los representantes. De esta forma, si en la elección de 2013 se presentaron 7 pactos en competencia y 14 partidos, en 2017 se han presentado 15 pactos con un total de 26 partidos políticos.

**Figura n° 4. Nuevo modelo del sistema electoral**



Fuente: Elaboración propia en base la Ley N° 20.840

## b) Voto de chilenos en el exterior (Leyes N° 20.748 y 20.960)

Durante su campaña y por medio de su actual programa de Gobierno, la Presidenta se comprometió a impulsar la tramitación, hasta su aprobación, de un proyecto de ley que otorgue el derecho a voto de chilenos en el extranjero. La opción fue acelerar la tramitación del proyecto de reforma constitucional, presentada en agosto de 2013, por las entonces Senadoras Soledad Alvear e Isabel Allende, junto a los Senadores Alberto Espina, Hernán Larraín y Patricio Walker, de esta forma, con fecha 2 de abril el Ejecutivo formuló indicaciones al proyecto y dio urgencia a su discusión. La aprobación del proyecto se logró el 23 de abril del 2014, siendo promulgado y convirtiéndose en la ley N° 20.748, que regula el ejercicio del sufragio de los ciudadanos que se encuentran fuera del país.

### Características del voto chileno en el exterior

Para hacer efectivo el ejercicio del derecho a sufragio fuera del país fue necesario regular dos cuestiones fundamentales. La primera de ellas consistió en el establecimiento de un procedimiento para materializar la inscripción en el Registro Electoral. La segunda, por su parte, consistió en regular la manera en que se llevarían a cabo los procesos electorales y plebiscitarios en el extranjero, adaptando

los mecanismos ya existentes a las nuevas condiciones de sufragio en el exterior. En este sentido las innovaciones de la ley son las siguientes:

1. *Incorpora a la Constitución Política un nuevo inciso en su artículo 13*, reconociendo a los ciudadanos con derecho a sufragio que se encuentren en el extranjero el ejercicio a voto desde el exterior en las elecciones primarias presidenciales, elecciones de Presidente de la República y plebiscitos nacionales.
2. *Reconocimiento del domicilio electoral en el extranjero*. Se crea un padrón electoral propio para chilenos fuera del país.
3. *Nuevas formas de cambio de domicilio electoral e inscripción*. El cambio de domicilio puede realizarse ante el consulado del país en que se encuentren viviendo en el momento de la elección o plebiscito. Además, a las actuales formas de cambio de domicilio ante el SERVEL, se agrega la alternativa de inscribirse o efectuar el cambio de domicilio ante la Jefatura Nacional de Extranjería y Policía Internacional de la Policía de Investigaciones de Chile, al momento de entrar o salir del país.
4. *Se adelantan los plazos para la confección de los Padrones Electorales*, a fin de establecer una mejor implementación del voto de los chilenos en el exterior. Se establece que la actualización del registro electoral se detendrá 140 días antes a la fecha de la elección; los padrones provisorios y nóminas provisorias de inhabilitados serán establecidos 120 días antes de la elección; los padrones y nóminas de inhabilitados auditadas serán establecidos 90 días antes de la elección; y los padrones y nóminas de inhabilitados definitivas serán establecidos 60 días antes de la elección.
5. *Se crean 121 nuevas circunscripciones electorales*. El SERVEL dando cumplimiento a lo establecido en la Ley 20.960, definió mediante resolución N°0992 las Circunscripciones Electorales que se abrirían en el extranjero.
6. *Los consulados de Chile como actores relevantes en el desarrollo del proceso*. Para llevar a cabo los procesos eleccionarios, la ley señala nuevas funciones para los Consulados, los cuales conformaran al menos una Junta Electoral, siendo responsables de informar a la ciudadanía de las condiciones en que se desarrollará el proceso electoral en cada local de votación. Así también, le corresponde al Cónsul estar a cargo de la oficina electoral y de desempeñar las funciones de delegado electoral.
7. *El Servicio Electoral define los locales y mesas de votación*. Mediante resolución fundada debe definir los locales de votación con 90 días antes de la elección o plebiscito, los cuales deberán contar con fácil acceso y, a lo menos, encontrarse dentro del territorio del país en que tiene asiento el correspondiente Consulado.
8. *Los chilenos en el extranjero también cumplirán un rol relevante en el desarrollo del proceso*, pues al igual que en las elecciones dentro del territorio nacional, los ciudadanos en el extranjero conformarán las mesas receptoras de sufragios.

9. *Voto y horario.* El proceso eleccionario se efectuará en papeletas oficiales de forma tradicional y similar a como se efectúa dentro del territorio nacional. Además, se establece que el mismo día y en el mismo horario fijado para el proceso eleccionario en el territorio nacional, ajustado al huso horario del respectivo país, se deberán efectuar las elecciones o plebiscitos en el extranjero.
10. *Se establecen reglas para las etapas posteriores al sufragio.* El Cónsul está encargado de escrutinio por mesas remitir los sobres que contienen las actas destinadas al Tribunal Calificador de Elecciones y al Colegio Escrutador, y al Servicio Electoral, respectivamente, quién debe enviarlas a través de dos valijas diplomáticas oficiales. Junto con esto, el día de la elección el Cónsul debe informar al Director del Servicio Electoral y al Tribunal Calificador de Elecciones, los resultados del escrutinio en cada una de las mesas, mediante comunicación electrónica.

Si bien la ley comenzó a regir desde su publicación en el diario oficial con fecha 14 de octubre de 2016, su implementación completa debió esperar hasta la realización de las primarias de candidatos presidenciales en julio de 2017, en la que sería la primera elección democrática donde participarán los chilenos residentes en el exterior.

En este proceso participaron activamente el Servicio Electoral junto a Cancillería, quienes también llevaron a cabo tres ensayos pilotos durante los meses de abril y marzo de 2017, en los países con mayor presencia de chilenos: Suecia, Australia y Argentina. En esta ocasión, la simulación abarcó la denominada “fase crítica” del proceso, como el traslado de materiales vía valija diplomática, el monitoreo de la entrega remota de cómputos desde los lugares de sufragio, así como la devolución de materiales electorales y la constitución de mesas en el extranjero.

De igual forma, desde el 18 de octubre de 2016 los chilenos residentes en el extranjero fueron inscritos en el Registro Electoral de forma automática en la medida que el Servicio Electoral tuviera acceso a la información que acredita que cumplen los requisitos de edad y vecindamiento. Ya en 2017 y particularmente el 27 de febrero, el Servel determinó las 121 Circunscripciones electorales en el extranjero y el 3 de mayo venció el plazo para solicitar cambio de domicilio e Inscripción en el Registro Electoral para participar en las elecciones primarias. De esta forma se concreta el Cierre del padrón electoral. En cuanto a las elecciones presidenciales, el pasado 20 de septiembre el Servicio Electoral publicó el padrón electoral definitivo, el cual contempla un total de 39.137 ciudadanas y ciudadanos habilitados para sufragar desde el exterior.

Asimismo, desde la promulgación de la ley se han realizado más de 21 mil cambios de domicilio electoral al extranjero y 700 incorporaciones al nuevo registro electoral. Los cinco países con más inscritos son Argentina (7.507), Estados Unidos (5.359), España (3.108), Canadá (2.581) y Alemania (1.813) respectivamente.

Entre los países con mayor número de electores se alcanzaron los siguientes porcentajes de participación: Argentina un 27% de participación, Estados Unidos un 30%, Canadá un 29%, España un 25% y Alemania un 38%. Asimismo, los países con mayor participación electoral fueron Nicaragua, Jordania, Croacia, Guatemala

y El Salvador, quienes a pesar de no tener una gran colonia de chilenos inscritos, alcanzaron una alta concurrencia.

Es importante destacar que en las elecciones primarias del 2 de julio de 2017 participaron 6.593 chilenos en el exterior en las primarias de un total de 21 mil connacionales habilitados para sufragar, lo que corresponde al 30% participación<sup>6</sup>.

**Cuadro n° 3. Padrón Electoral Definitivo de chilenos en el exterior.**

PAÍS	CIRCUNSCRIPCIÓN	ELECTORES
<b>Alemania</b>	Berlín	744
	Frankfurt	306
	Hamburgo	433
	Múnich	330
<b>Argelia</b>	Argel	4
<b>Argentina</b>	Bahía Blanca	616
	Bariloche	669
	Buenos Aires	1.443
	Comodoro Rivadavia	402
	Córdoba	228
	Esquel	23
	Mar Del Plata	407
	Mendoza	855
	Neuquén	1.491
	Rio Gallegos	197
	Rio Grande	262
	Rosario	253
	Salta	103
	San Juan	98
	San Luis	176
	Trelew	199
Ushuaia	85	
<b>Australia</b>	Canberra	98
	Melbourne	650
	Perth	159
	Sydney	1.106
<b>Austria</b>	Viena	193
<b>Bélgica</b>	Bruselas	572

6

El padrón electoral definitivo para las elecciones primarias se compuso de 21.270 electores.



<b>Bolivia</b>	La Paz	380
	Santa Cruz	299
<b>Brasil</b>	Brasilia	112
	Porto Alegre	114
	Rio De Janeiro	282
	Sao Paulo	1.089
<b>Canadá</b>	Calgary	124
	Montreal	1.103
	Ottawa	144
	Toronto	796
	Vancouver	316
	Winnipeg	98
<b>China</b>	Beijing	53
	Guangzhou	19
	Hong Kong	31
	Shanghai	102
<b>Colombia</b>	Bogotá	285
<b>Costa Rica</b>	San José	329
<b>Croacia</b>	Zagreb	21
<b>Cuba</b>	La Habana	82
<b>Dinamarca</b>	Copenhague	98
<b>Ecuador</b>	Guayaquil	413
	Quito	395
<b>Egipto</b>	El Cairo	17
<b>El Salvador</b>	San Salvador	72
<b>Emiratos Árabes Unidos</b>	Abu Dhabi	32
<b>España</b>	Barcelona	1.852
	Madrid	1.256

<b>Estados Unidos</b>	Chicago	452
	Houston	375
	Los Angeles	486
	Miami	1.269
	Nueva York	1.219
	Salt Lake City	123
	San Francisco	559
	Seattle	224
	Washington	652
<b>Filipinas</b>	Manila	18
<b>Finlandia</b>	Helsinki	103
<b>Francia</b>	Paris	1.383
<b>Grecia</b>	Atenas	87
<b>Guatemala</b>	Guatemala	127
<b>Guyana</b>	Georgetown	2
<b>Haití</b>	Puerto Príncipe	19
<b>Honduras</b>	Tegucigalpa	73
<b>Hungría</b>	Budapest	39
<b>India</b>	Nueva Delhi	15
<b>Indonesia</b>	Jakarta	17
<b>Irán</b>	Teherán	3
<b>Irlanda</b>	Dublin	140
<b>Israel</b>	Tel Aviv	166
<b>Italia</b>	Milán	373
	Roma	354
<b>Jamaica</b>	Kingston	7
<b>Japón</b>	Tokio	114
<b>Jordania</b>	Amman	20
<b>Kenia</b>	Nairobi	17
<b>Líbano</b>	Beirut	38
<b>Malasia</b>	Kuala Lumpur	11
<b>Marruecos</b>	Rabat	7
<b>México</b>	Ciudad De México	658
<b>Nicaragua</b>	Managua	43
<b>Noruega</b>	Oslo	192
<b>Nueva Zelanda</b>	Wellington	522

<b>Países Bajos</b>	Amsterdam	452
<b>Panamá</b>	Ciudad De Panamá	277
<b>Paraguay</b>	Asunción	328
<b>Perú</b>	Lima	760
	Tacna	157
<b>Polonia</b>	Varsovia	42
<b>Portugal</b>	Lisboa	86
<b>Reino Unido</b>	Londres	1.126
<b>Republica Checa</b>	Praga	51
<b>República De Corea</b>	Seúl	49
<b>República Dominicana</b>	Santo Domingo	125
<b>Rumania</b>	Bucarest	25
<b>Rusia</b>	Moscú	45
<b>Singapur</b>	Singapur	36
<b>Siria</b>	Damasco	6
<b>Sudáfrica</b>	Pretoria	64
<b>Suecia</b>	Estocolmo	967
	Gotemburgo	489
<b>Suiza</b>	Berna	784
<b>Tailandia</b>	Bangkok	18
<b>Trinidad Y Tobago</b>	Puerto España	6
<b>Turquía</b>	Ankara	15
<b>Uruguay</b>	Montevideo	246
<b>Venezuela</b>	Caracas	686
	Puerto Ordaz	368
<b>Vietnam</b>	Hanoi	6
<b>Total</b>		<b>39.137</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Servel.

## 2. Financiamiento de la política y partidos políticos

### a) Fortalecimiento y transparencia de la democracia (Ley N°20.900)

La Presidenta Bachelet envió el 16 de diciembre de 2014 el proyecto de “Financiamiento y fortalecimiento de la democracia”, con el principal objetivo de lograr que el sistema democrático pudiera controlar efectivamente la influencia del dinero sobre la actividad política, garantizando la competencia electoral, promoviendo la

equidad política, y aumentando la transparencia con la inclusión de mecanismos de rendición de cuentas.

Sumado a esto, los casos de financiamiento irregular de las campañas que surgieron durante 2015, impusieron urgencia en la tramitación del proyecto, aumentando las demandas ciudadanas de una legislación que diera respuesta a todo tipo de conflictos de interés o corrupción en la actividad política chilena.

Bajo esa lógica el proyecto se estructura en tres pilares: equidad, transparencia y control democrático.

1. La equidad en la participación política, exige que el Estado asuma un rol más activo en la generación de condiciones de participación y competencia entre los diversos actores políticos en un contexto de equidad, emparejando la cancha para que el acceso desigual a fuentes de financiamiento deje de ser una determinante para el resultado de las elecciones y la desigualdad económica no se replique como desigualdad política.
2. La transparencia posee una doble función en la política. Por un lado, es un desincentivo a la corrupción, y por otro, permite el control democrático y ciudadano de los fondos públicos. En política la transparencia es clave para asegurar que los intereses particulares no se antepongan a los intereses generales.
3. El control democrático apunta no sólo se busca prevenir y conocer eventuales conflictos de interés, sino que a proscribirlos. Para ello se requieren reglas que prohíban que entidades que defienden intereses privados puramente comerciales o corporativos intervengan en la política. Además, es indispensable contar con un sistema efectivo de control de tales reglas, que implique fortalecimiento de la fiscalización y de las sanciones aplicables, que generen un efecto disuasivo que estimule el respeto por las reglas del juego democrático.

## **b) Características del nuevo sistema de financiamiento**

La ley contempló una serie de medidas para corregir las desigualdades entre candidatos, generar una ciudadanía más informada con respeto a los espacios públicos y separar definitivamente la política del dinero.

### **1. Financiamiento a las campañas**

En primer lugar, se establece un aporte público para la democracia. Se establece un incremento en el aporte estatal a los partidos al inicio de las campañas electorales, de 0,01 a 0,02 de UF por votos obtenidos en la última elección. Asimismo, se aumenta el aporte que los candidatos reciben por concepto de reembolso de gastos electorales al término de las campañas, de 0,03 a 0,04 UF por voto obtenido y se disminuye el límite del gasto electoral en un 50%, con excepción de las elecciones municipales donde se mantuvo el límite.

**Cuadro N° 4. Límite al gasto electoral previo a la reforma y vigente**

<b>TIPO DE CANDIDATURA</b>	<b>ANTES REFORMA</b>	<b>ACTUALIDAD</b>
<b>Presidente de la República</b>	N° de electores del país * 0,03 UF	N° de electores del país * 0,015 UF
<b>Diputados</b>	1.500 UF + (0,03 UF * N° de electores del distrito)	700 UF + (0,015 UF * N° de electores del distrito)
<b>Senadores</b>	3.000 UF + (0,04 UF * primeros 200.000 electores) + (0,03 UF * siguientes 200.000 electores) + (0,02 UF * restantes electores de la circunscripción)	1.500 UF + (0,02 UF * primeros 200.000 electores) + (0,015 UF * siguientes 200.000 electores) + (0,01 UF * restantes electores de la circunscripción)
<b>Alcalde</b>	120 UF + (N° electores de la comuna * 0,03 UF)	120 UF + (N° electores de la comuna * 0,03 UF)
<b>Concejal</b>	Mitad de lo que se permita al correspondiente candidato a alcalde	Mitad de lo que se permita al correspondiente candidato a alcalde
<b>Consejero regional</b>	700 UF + (0,02 UF * primeros 200.000 electores) + (0,015 UF * siguientes 200.000 electores) + (0,01 UF * restantes electores de la respectiva circunscripción provincial)	350 UF + (0,01 UF * primeros 200.000 electores) + (0,0075 UF * siguientes 200.000 electores) + (0,005 UF * restantes electores de la respectiva circunscripción provincial)

Fuente: Elaboración propia en base a Ley N° 20.900.

Respecto a las quiénes pueden aportar a las campañas electorales, se prohíbe todo aporte de las personas jurídicas a campañas, sea con o sin fines de lucro, de modo de generar una separación clara entre la política y los negocios. A su vez, se rebaja el aporte de las personas naturales y se establece que todos los aportes de campañas serán públicos y consultables por la ciudadanía. Podrán ser aportes menores sin publicidad de la identidad del aportante los aportes privados en dinero cuyo importe no supere el equivalente en pesos a 40 UF para las candidaturas a Presidente de la República; 20 UF para las candidaturas a Senador y Diputado; 15 UF para las candidaturas a Alcalde y Consejero Regional; y, 10 UF para las candidaturas a Concejal. No obstante, cualquier aportante podrá solicitar se consigne su identidad y el monto de su contribución.

**Cuadro N° 5. Comparado limite al aporte de personas naturales**

<b>CANDIDATO</b>	<b>ANTES REFORMA</b>	<b>ACTUALIDAD</b>
<b>Presidente de la República</b>	2.000 UF	500 UF
<b>Segunda vuelta Presidencial</b>	700 UF	175 UF
<b>Diputados y Senadores</b>	1.250 UF	315 UF
<b>Alcalde, Concejal</b>	1.000 UF	10% del límite del gasto electoral o 250 UF como tope en caso que porcentaje antes señalado sea superior a este monto
<b>Consejero Regional</b>	1.000 UF	250 UF

Fuente: Elaboración propia en base a Ley N° 20.900.

Por su parte, se limitan los aportes que los mismos candidatos efectúan en sus propias campañas. Éstos no podrán superar el 25% del gasto electoral permitido y para candidaturas a Presidente de la República no podrán superar el 20% del gasto electoral permitido. Para el caso de candidaturas a concejales dichos montos no podrán sobrepasar las 50 UF o el 25% del límite de gasto autorizado si este monto es inferior a 50 UF.

Se regulan las pre-campañas electoral, aumentando el período de campaña electoral a 200 días anteriores al día de la elección definitiva solamente para quienes aspiren a ser candidatos a Presidente de la República. Durante dicho período podrán percibir los aportes de personas naturales y se aplicará como límite al gasto electoral el 10% de lo permitido acorde a la ley para elección presidencial. Los gastos efectuados por precandidatos que finalmente declare candidatura se imputarán al 25% del límite de gasto electoral que corresponda a la candidatura que declare. Los gastos de aquellos precandidatos que hayan participado en elecciones primarias y que declaren candidatura por otro cargo se regirán por dicho límite también.

Por último, se regulan los aportes a los institutos de formación política, los cuales serán siempre públicos y a través del sitio del Servicio Electoral. Solo podrán efectuar aportes a estos institutos los partidos políticos y personas naturales, prohibiéndose aportes de personas jurídicas.

**2. Regulación de la propaganda electoral con equidad y respeto a la ciudadanía**

Esta reforma amplía el concepto de propaganda no sólo a inducir el voto, sino también a la “promoción” de una o más personas o partidos políticos constituidos o en formación “con fines electorales” y las proposiciones sometidas a plebiscito. No se entenderá como propaganda electoral “la difusión de ideas o de información sobre actos políticos realizados por personas naturales. Tampoco lo serán aquellas

actividades que las autoridades públicas realicen en el ejercicio de su cargo, ni aquellas actividades habituales no electorales propias del funcionamiento de los partidos políticos constituidos o en formación”.

En el mismo sentido, el período de campaña se inicia con la inscripción de las candidaturas, mientras que la propaganda electoral en radioemisoras y prensa escrita comienza 60 días antes y hasta 3 días antes de la elección respectiva, y 30 días antes y hasta 3 días previos a la elección en caso de las campañas en espacios públicos. Se permite la propaganda con banderas y volantes realizada por brigadistas en espacios públicos desde 60 días antes de la elección. En la misma línea se endurece responsabilidad del candidato por daños que causan los delitos cometidos por sus brigadistas. Además, se establece el deber de los candidatos de llevar 3 tipos de registros: brigadistas, sus sedes y de sus vehículos de campaña.

Con el objetivo de generar campañas más respetuosas de la ciudadanía y los espacios públicos, se prohíbe las denominadas “gigantografías” cuyas dimensiones superen los 2 metros cuadrados en espacios públicos. En inmuebles de la propiedad privada, no debe superar los 6 metros cuadrados. Por otro lado, la determinación de los espacios públicos a utilizar le corresponderá al Serval, previo informe del Concejo Municipal respectivo. En este ámbito, además, se prohíbe la propaganda aérea y realizar propaganda electoral en bienes de propiedad privada destinados a servicios públicos o localizados en bienes de uso público, tales como vehículos de transporte de pasajeros, paradas de transporte público, estaciones de ferrocarriles o de metro, o postes del alumbrado.

Por su parte, se potencia el rol de las radios como medios de comunicación y difusión, las cuales con el objetivo de garantizar la igualdad de acceso de los candidatos, se deben informar al Serval previamente las tarifas.

Por último, se limita la divulgación de encuestas los días anteriores a la elección, no pudiendo divulgar resultados hasta 15 días antes de la elección.

### **3. Fiscalización y sanciones eficaces**

La ley le otorga al Serval nuevas funciones y atribuciones, modificando su estructura orgánica. A él le corresponderá la fiscalización de los partidos políticos, su democracia interna, los derechos de los militantes, y demás materias reguladas en la ley respectiva. También deberá fiscalizar que los partidos cumplan con los requisitos para optar al aporte público de partidos y que gasten dichos dineros en los ítems que la ley señala.

En cuanto a las sanciones, se establece un sistema más duro, el que incluso consideran la pérdida de escaño de forma directa por infracciones graves, las que serán conocidas por el TRICEL a requerimiento del Serval.

### **4. Aportes públicos para partidos**

Se establece un financiamiento público para los partidos que se encuentran constituidos acorde a la ley y se prohíben los aportes de personas jurídicas de cualquier naturaleza. Este aporte se hará con cargo a un fondo constituido por el equivalente en pesos a 0,04 UF multiplicado por el número de votos válidamente emitidos en la última elección de diputados efectuados a favor de candidatos inscritos en algún partido político y de candidatos independientes asociados a algún partido.

Este aporte favorece el rendimiento electoral y la participación, distribuyéndose el 20% entre todos los partidos que cumplan con los requisitos para optar al financiamiento, según el número de regiones en que se encuentren constituidos. En el caso de los partidos que estén constituidos en la totalidad de las regiones del país, se les distribuirá lo que correspondiere a como si estuviesen constituidos en una región adicional.

El 80% restante del referido monto total se distribuirá entre los partidos que cuenten con representación parlamentaria a prorrata entre todos los votos válidamente emitidos en favor de cada partido que cumpla con los requisitos para optar al aporte.

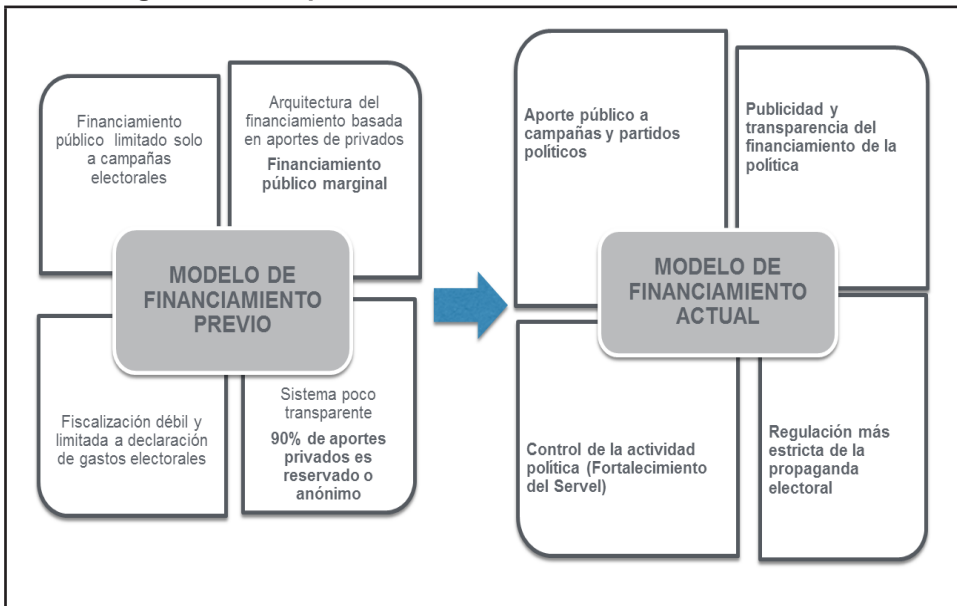
### 5. Incentivos a la participación

La ley de Fortalecimiento y transparencia de la democracia, establece además incentivos para la participación de mujeres, sean o no electas, garantizando su participación efectiva en cada uno de los procesos electorales.

Así, se fija un mayor reembolso para los votos obtenidos por candidatas mujeres, alcanzando en este caso un 0,04 UF de los votos, y por cada candidata mujer electa se dará 500 UF al partido con el objetivo de implementar programas y desarrollar actividades de fomento a la inclusión y participación de mujeres. Estas medidas serán aplicables hasta el año 2029.

Finalmente, se establece que al menos un 10% de los fondos que aporte el Estado deberán destinarse a actividades de fomento a la participación de las mujeres y jóvenes.

**Figura n° 5. Esquema del nuevo modelo de financiamiento**



Fuente: Elaboración propia en base a Ley N° 20.900.



### **c) Reforma a la ley de partidos políticos (Ley N° 20.915)**

El 1 de julio del 2015, la Presidenta Bachelet ingresó el proyecto que busca fortalecer el carácter público y democrático de los partidos políticos y facilita su modernización.

De acuerdo con lo establecido en su mensaje, ante la falta de transparencia de sus normas, fórmulas de financiamiento y mecanismos de afiliación y rigidez en los mecanismos de elección de sus autoridades que debilitaban la democracia interna, el proyecto buscaba generar un nuevo modelo de partidos políticos que refuerce su rol público y se establezca como un vehículo de intermediación de intereses entre la ciudadanía y el Estado. De acuerdo a esto, los objetivos de este proyecto pueden resumirse en siete puntos:

1. Generar un nuevo trato entre los partidos y la ciudadanía, estableciendo un nuevo marco de acción para los partidos políticos. Lo anterior permite reconocer el rol esencial de los partidos políticos en la vida democrática del país y en la integración de intereses y la canalización de las demandas ciudadanas
2. Fortalecer el carácter público de los partidos a través de su constitución como personas jurídicas de derecho público
3. Promover la democracia interna en los partidos políticos a efectos de permitir la participación de los militantes en la selección de candidatos, autoridades y decisiones partidarias
4. Promover la transparencia y rendición de cuentas tanto al interior de los partidos como de cara a la ciudadanía
5. Fortalecer y crear los incentivos necesarios para el desarrollo partidos políticos programáticos
6. Facilitar la modernización del procedimiento de constitución de los partidos a efectos ampliar la representatividad de la política
7. Fomenta la inclusión de mujeres y jóvenes en los órganos directivos de los partidos

### **Características de la nueva legislación de partidos**

En términos generales, las características de la nueva legislación se hacen cargo de las deficiencias de la antigua normativa. En primer lugar, fortalece el rol público que ejercen los partidos políticos mediante una conceptualización jurídica acorde a dicha función, por lo cual los partidos deben constituirse como personas jurídicas de derecho público, significando que existen por un acto emanado directamente del Estado, gozan de potestad pública y prestan servicios públicos a la sociedad. Lo anterior es un cambio sustancial, pues la legislación previa los situaba como personas jurídicas de derecho privado, sometiéndose en todos sus regulaciones a estándares privados, de escaso control y regulación.

El carácter público de los partidos permitirá, en razón del servicio público que realizan, elevar los niveles de exigencias a los partidos en ámbitos tales como el control de gasto habitual y de campaña de los partidos, transparencia activa y

pasiva, democracia interna, responsabilidad y rendición de cuentas.

Al gozar los partidos políticos de personalidad jurídica de derecho público, pasarán a formar parte del conjunto de las entidades con fines públicos y generales, que se rigen por la Constitución, las leyes y los reglamentos administrativos pertinentes, excluyendo de su regulación la autonomía de la voluntad, propia de las personas jurídicas de derecho privado. En ese contexto, el Estado podrá, mediante una ley, fijar una serie de obligaciones las cuales los partidos políticos deberán cumplir, lo que permitirá un mayor control de su actividad y un marco regulatorio pertinente en su ejercicio.

Una segunda característica, se relaciona con la democracia interna y modificaciones en su funcionamiento interno que resguarde y promueva estos principios y prácticas. La democracia interna de los partidos era en general muy débil, y los puestos de representación y de selección de candidatos se deban a veces con bajos niveles democráticos, o bajo lógicas poco transparentes y meritocráticas. Reconociendo que la selección de candidatos y la determinación del orden de preferencia en las listas electorales suele estar dominado por entidades cerradas y redes políticas ya establecidas, se establecieron criterios transparentes y claros para la selección de candidatos, para que los nuevos miembros (incluyendo mujeres y minorías) tengan acceso a los puestos de toma de decisiones de manera competitiva y que se haga a través de mecanismos democráticos. También se debe procurar la composición de los órganos de selección con un equilibrio de género. Así, la nueva ley establece que el Órgano Ejecutivo de las colectividades debe ser elegido por la totalidad de los afiliados o bien por el Órgano Intermedio Colegiado, según lo establezcan los estatutos del partido político, y estará compuesto por al menos tres miembros.

En tercer lugar, respecto a transparencia y rendición de cuentas, la nueva legislación establece que los partidos políticos pueden obtener ciertos privilegios legales debido a la naturaleza de su registro, lo que no sucede con otras asociaciones. Aplicable particularmente en el área del financiamiento político y el acceso a los medios de comunicación durante las campañas electorales. Como resultado de dichos privilegios, resulta conveniente imponer ciertas obligaciones, debido a su estatus legal. Estas medidas pueden tomarse e implementarse a través de una imposición de requisitos de información o de escrutinio público (transparencia) en el financiamiento. De esta manera, los partidos ahora están obligados a mantener registrados actualizados y disponibles a la ciudadanía en sus sitios web toda la información relativa a estatutos, estructura orgánica, número de afiliados, declaraciones de patrimonio de los integrantes de las Directivas Centrales, monto totales de aportes, asignaciones, donaciones y todo tipo de transferencias públicas o privadas, las transferencias de fondos que realicen con cargo a los fondos públicos percibidos, todas las entidades en que tengan participación, representación o algún tipo de intervención. Finalmente se establece que todo tipo de reclamación se realizará y sancionará por mediante el Servel y puede ser reclamado por cualquier persona.

**Cuadro N° 6. Comparativo del régimen de partidos anterior y la reforma impulsada**

<b>CRITERIO</b>	<b>SISTEMA ANTERIOR</b>	<b>SISTEMA ACTUAL</b>
<b>Personalidad jurídica</b>	De derecho privado	De derecho público
<b>Ley de cuotas</b>	No aplica	La inscripción de candidatos no debe superar el 60% de un sexo <sup>4</sup>
<b>Financiamiento público</b>	Indirecto mediante reembolso de sufragios	Directo mediante aportes trimestrales a los partidos políticos según número de afiliados
<b>Inscripción de partidos</b>	3 regiones contiguas u 8 discontinuas	Sólo una región con exigencia del requisito del 0,25 y un mínimo de 500 firmas
<b>Democracia interna</b>	Delegada a los propios estatutos	Garantiza la elección de autoridades mediante sistema de votación un militante un voto
<b>Participación de jóvenes, mujeres u otros grupos interesados</b>	No incluye	Los estatutos deberán garantizar mecanismo de inclusión en conformación de Directivas, órganos internos y de participación política y en toma de decisiones
<b>Actividades de formación política y ciudadana</b>	No incluye	Se reconoce rol en formación política y promoción de la participación política activa de la ciudadanía

Fuente: Elaboración propia en base a la Ley N° 20.915.

<sup>4</sup> - Este mecanismo es transitorio y sólo se aplicará en los procesos electorales parlamentarios de los años 2017, 2021, 2025 y 2029.

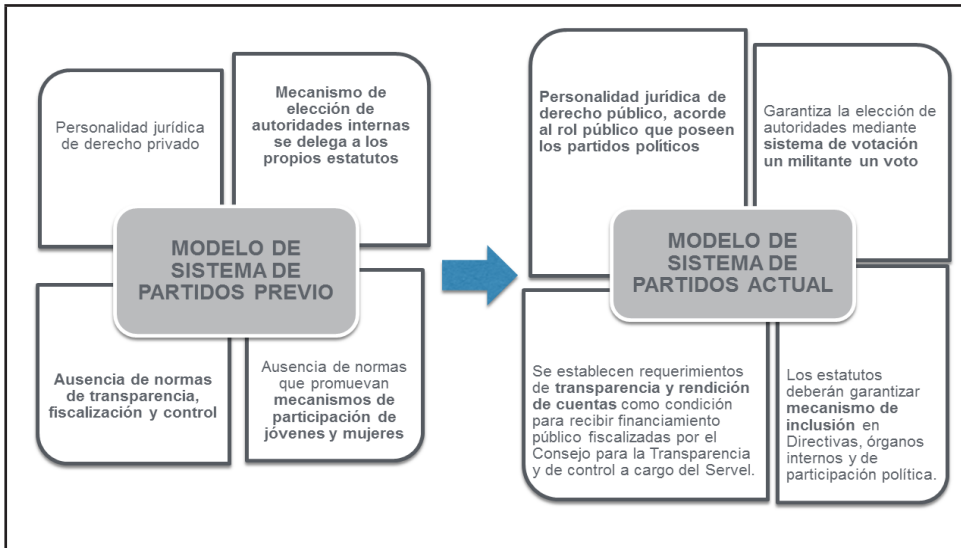
Finalmente, el proyecto fue promulgado en abril de 2016, teniendo impactos sustantivos en el funcionamiento del sistema de partidos chileno. Al respecto, se observa un fuerte estímulo para la formación de nuevos partidos, así como nuevos incentivos para la competencia electoral y programática. Hasta 2013 existían en Chile 17 partidos inscritos en el Servicio Electoral. De ellos, 9 tenían representación nacional y 8, representación local/regional. Tras la entrada en vigencia de la Ley N°

20.915 el número de partidos políticos inscritos casi se duplicó. En consecuencia, aumentó la oferta partidaria pasando de 17 partidos inscritos en 2013 a 30 en la actualidad. Cabe señalar que de éstos, 9 tienen presencia en todo el país, 8 en al menos seis regiones y los restantes en menos de seis regiones. Si bien no es posible determinar el Número Efectivo de Partidos (NEP) hasta después de la elección parlamentaria, se estima éste debería aumentar. La cantidad de partidos y las preferencias electorales de los chilenos puede aumentar la fragmentación del sistema y la volatilidad electoral.

Por otro lado, los partidos políticos han fortalecido su democracia interna mediante la modificación de sus estatutos, garantizando elecciones supervisadas por el Servel, estableciendo cuotas de género entre quienes los lideran y, transparentando los ingresos, egresos monetarios y toda la información que la ley establece mediante portales de transparencia activa en sus páginas web.

Finalmente, las exigencias de re inscripción y renovación de los padrones de adherentes incentivó a los partidos políticos a una mayor conexión con la ciudadanía. De esta manera, se registraron más de 450 mil ciudadanos y ciudadanas en los partidos políticos, así como 6 colectividades dejaron de existir.

**Figura n° 6. Esquema del nuevo modelo de partidos políticos**



Fuente: Elaboración propia en base a la Ley N° 20.915.

### 3. Fiscalización, control y sanciones

#### a) Autonomía Constitucional del Servicio Electoral (Ley N° 20.860)

El 19 de mayo de 2015 ingresó al Congreso Nacional la reforma constitucional que otorga autonomía constitucional al Servicio Electoral. Hasta esa fecha, el Servel se constituía como un órgano con escasas facultades de control, sin capacidades reales de fiscalización sobre los procesos electorales, producto de las excesivas

atribuciones y escasos recursos destinados, con una dotación de personal baja la cual variaba en períodos electorales.

El objetivo de esta reforma fue dotar al Servel de personalidad jurídica y patrimonio propio encargado de ejercer *“la administración, supervigilancia y fiscalización de los procesos electorales y plebiscitarios; del cumplimiento de las normas sobre transparencia, límite y control del gasto electoral; de las normas sobre los partidos políticos, y las demás funciones que señale una ley orgánica constitucional.”* (Art. 94 bis).

Además se establece una nueva estructura interna, compuesta por un Consejo Directivo; un Director del servicio y tres subdirecciones especializadas (Subdirección de Registro, inscripciones y acto electoral, Subdirección de Control del Gasto y Financiamiento Electoral, Subdirección de Partidos Políticos). El Consejo Directivo está integrado por 5 consejeros designados por el Presidente de la República, previo acuerdo del Senado, adoptado por los dos tercios de sus miembros en ejercicio.

De este modo, el Servel se posiciona como un órgano que se encuentra fuera de la línea jerárquica del Estado y su existencia no depende del legislador, pudiendo autodeterminarse funcional y administrativamente, lo que garantiza su independencia a la hora de fiscalizar y sancionar los procesos electorales y partidos.

#### **b) Sanciones por infracciones graves a las normas de transparencia, límites y control del gasto electoral (Ley N° 20.870)**

En línea con el proyecto de autonomía constitucional del Servicio Electoral, y a modo de aumentar el grado de responsabilidad de aquellos que ejercen funciones públicas, la Presidenta ingresó el 21 de abril de 2015 un proyecto de reforma constitucional el que busca establecer el cese en el ejercicio del cargo para quienes defrauden las normas sobre transparencia, límites y control del gasto electoral.

Esta iniciativa demuestra la voluntad de hacer frente a los casos de financiamiento irregular conocidos a principios del 2015 y subir los estándares que rigen a los parlamentarios y a la política, imponiendo la sanción más severa que pueda contemplarse en una democracia: la pérdida del escaño. De esta forma, se establece un mismo estándar para el cese de la función de cargos de elección popular, particularmente diputados, senadores, alcaldes, consejeros regionales y concejales, cuando sus titulares infrinjan gravemente las normas sobre transparencia, límites y control del gasto electoral, en los casos que señale una ley orgánica constitucional. Lo que se busca, así, es consagrar constitucionalmente una sanción política, no penal, estableciendo una causal de remoción directa, distinta y autónoma de la pérdida de calidad de ciudadano que opera conforme a las reglas generales. Para lo anterior, esta reforma modifica dos preceptos constitucionales: el artículo 60, respecto de diputados y senadores; y el artículo 125, en relación a alcaldes, consejeros regionales y concejales.

El nuevo sistema de sanciones graves incorpora, además, la imposibilidad de ejercer todo tipo de función pública por el periodo de tres años y la prohibición de ser candidato a cargos de elección popular en los próximos dos actos electorales inmediatamente siguientes a su cesación.

Finalmente, se fortalece el modelo del Servel como la autoridad fiscalizadora en cuanto será el organismo encargado de revisar y requerir sanciones por parte del Tribunal Calificador de Elecciones.

#### IV. CONSIDERACIONES FINALES

Este conjunto de reformas políticas es la más importante que ha vivido el país en los últimos 40 años. La configuración de un nuevo modelo de relaciones entre ciudadanía, política y sus instituciones nos permitirá revitalizar y avanzar decididamente hacia una mejor democracia.

Las reformas políticas impulsadas por el Gobierno desde el año 2014 articulan un nuevo sistema político, generando un modelo integral basado en 5 ejes: ampliación de la ciudadanía; el rol público de los partidos políticos; un sistema de financiamiento público de la política; mayor transparencia, control y fiscalización y; un sistema efectivo de sanciones.

Así, la ley que Reforma al sistema electoral binominal por uno proporcional moderado (Ley N°. 20.840) logró sustituir el sistema heredado de dictadura estableciendo un nuevo sistema electoral, más representativo y con mayor equilibrio entre los distintos territorios. Este proyecto se complementó con las iniciativas que permitieron a los chilenos residentes en el extranjero ejercer su derecho a sufragio, de esta forma las leyes N° 20.748 y 20.960, reformaron la Constitución y establecieron una regulación acorde a esta anhelada demanda de los chilenos.

En materia de financiamiento y partidos político, la ley de fortalecimiento y transparencia de la democracia (Ley N° 20.900) generó una nueva arquitectura de campañas y financiamiento para los candidatos a través de aportes únicamente de personas naturales y partidos políticos con financiamiento permanente. En el mismo sentido, la ley N° 20.915 que reforma los partidos políticos les otorgó un rol público fortaleciendo su institucionalidad y rol programático en cuanto piezas fundamentales en un sistema democrático.

Por último, necesitábamos de más y mejores mecanismos de control, que nos permitieran sancionar efectivamente a quienes incumplen con la normativa. Es por esto, que se reformó la Constitución dotando de autonomía constitucional al Servicio Electoral y generando una nueva estructura interna acorde a las funciones y al rol que cumple en este nuevo modelo. En el mismo sentido, se aprobó la ley N° 20.870 que establece sanciones por infracciones graves a las normas de transparencia, límites y control del gasto electoral, entre las que se considera la pérdida del escaño de las autoridades que incumplan gravemente con la normativa, atentado contra nuestro sistema democrático.

Este nuevo modelo se encuentra en pleno proceso de transición, en 2016 Y 2017 las normas debutaron para las elecciones municipales, presidenciales y parlamentarias. No ha sido fácil pasar de un sistema distanciada de los ciudadanos y financiado privadamente, a uno de partidos políticos públicos, en constante vínculo con la sociedad y sometido a exigentes controles. Nos parece que vamos bien.

## REFERENCIAS

- Alihodžić, S. (23 de Noviembre de 2016). *Risk Management in Elections*. Obtenido de IDEA-Internacional: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/risk-management-in-elections.pdf>
- Aninat, I., & González, R. (2014). *Financiamiento permanente no electoral de los partidos políticos*. Santiago: Propuestas de Política Pública CEP (2).
- Carlin, R. (2010). Distrusting Democrats and Political Participation in New Democracies: Lesson from Chile. *Political Research Quarterly*, 668-687.
- Casas-Zamora, K., & Falguera, E. (6 de Julio de 2017). *Financiación política y participación equitativa de las mujeres en Colombia: análisis de la situación*. Obtenido de IDEA-Internacional: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/financiasion-politica-y-participacion-equitativa-de-las-mjueeres-en-colombia.pdf>
- Casas-Zamora, K., & Zovatto, D. (10 de Febrero de 2016). *The cost of democracy: essays on political finance in Latin America*. Obtenido de IDEA-Internacional: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/the-cost-of-democracy-EN.pdf>
- Castillo, J., Palacios, D., Joignant, A., & Tham, M. (2015). Inequality, Distributive Justice and Political Participation: An Analysis of the Case of Chile. *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 34, No. 4., 486-502.
- Cheeseman, N., Luna, J. P., Kitschelt, H., Paget, D., Rosenblat, F., Sample, K., Wang, Y. (30 de Diciembre de 2016). *Politics Meets Policies the Emergence of Programmatic Political Parties*. Obtenido de International IDEA: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/politics-meets-policies-MY.pdf>
- Cordenillo, R. (31 de Diciembre de 2014). *Improving Electoral Practices: Case Studies and Practical Approaches*. Obtenido de International IDEA: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/improving-electoral-practices.pdf>
- Dahlerup, D., Hila, Z., Kalandadze, N., & Kandawasvika-Nhundu, R. (2013). *Atlas of Electoral Gender Quotas*. Obtenido de IDEA-Internacional: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/atlas-of-electoral-gender-quotas.pdf>
- De la Fuente, G. (2012). *Propuesta del grupo de trabajo de reforma al sistema electoral (Comisión Boeninger), con algunos anexos, compilado por Gloria de la Fuente*. Santiago: Colección Ideas.
- Díaz, F., & Sierra, L. (2012). *Democracia con partidos. Informe para la reforma de los partidos políticos en Chile*. Santiago: Uqbar Editores.
- Díaz, F., & Sierra, L. (2012). *Propuesta de Reforma a los Partidos Políticos de Chile*. Centro de Estudios Públicos (CEP); Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN).

Dosek, T. (2016). Cambios y continuidades en el sistema de partidos de Chile (1989-2013): Entre la estabilidad y el desencanto. En F. Freidenberg, *Los sistemas de partidos de América Latina [1978-2015]* (págs. 135-191). Ciudad de México: Instituto Nacional Electoral e Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.

Falguera, E., Jones, S., & Ohman, M. (2015). *El fi nanciamiento de los partidos: Manual sobre financiamiento político*. Estocolmo: IDEA-Internacional.

Flores, A. P., & Bustamente, M. R. (2015). *Reformas a los mecanismos de democracia directa y participación ciudadana en América Latina (1978-2015)*. Proyecto de Reformas Políticas en América Latina (1978-2015). Washington, D.C. : Secretaría de Asuntos Políticos de la Organización de los Estados.

Gutiérrez, P., & Zovatto, D. (2011). *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*. Estocolmo: IDEA-Internacional.

IDEA-Internacional. (2014). *La política al encuentro de las políticas. El surgimiento de partidos programáticos*. Estocolmo: IDEA-Internacional. Obtenido de IDEA-Internacional.

Joignant, A., Morales, M., & Fuentes, C. (2016). *Malaise in Representation in Latin American Countries*. Estados Unidos: Palgrave Macmillan.

Ley N° 20.748. Regula el ejercicio del sufragio de los ciudadanos que se encuentran fuera del país, publicada en el Diario Oficial el 3 de mayo de 2014.

Ley N° 20.840. Sustituye el sistema electoral binominal por uno de carácter proporcional inclusivo y fortalece la representatividad del congreso nacional, publicada en el Diario Oficial el 5 de mayo de 2014.

Ley N° 20.860. Reforma Constitucional que otorga Autonomía Constitucional al Servicio Electoral, publicada en el Diario Oficial el 20 de octubre de 2015.

Ley N° 20.870. Establece la cesación en los cargos de parlamentario, alcalde, consejero regional y concejal, por infracción grave a las normas sobre transparencia, límites y control del gasto electoral, publicada en el Diario Oficial el 16 de noviembre de 2015.

Ley N° 20.900. Para el fortalecimiento y transparencia de la democracia, publicada en el Diario Oficial el 14 de abril de 2016.

Ley N° 20.915. Fortalece el carácter público y democrático de los partidos políticos y facilita su modernización, publicada en el Diario Oficial el 15 de abril de 2016.

Ley N° 20.960. Regula el derecho a sufragio en el extranjero, publicada en el Diario Oficial el 18 de octubre de 2016.

Llanos, B., Torres, I., Choque, M., & Goyes Quelal, S. (2013). *La apuesta por la paridad: democratizando el sistema político en América Latina*. México: IDEA-Internacional.



Luna, J. p., & Altman, D. (2011). *Uprooted but Stable: Chilean Parties and the Concept of Party System Institutionalization*. Recuperado el 2017, de vanderbilt.edu: <https://www.vanderbilt.edu/lapop/news/Summer-2011-LAPS-Luna-Altman.pdf>

Morlino, L., Rial, J., Alcantára, M., Tommasoli, M., & Zovatto, D. (2016). *The quality of democracies in Latin America*. Estocolmo: International IDEA.

Navia, P., & Del Pozo, B. (2012). *Los efectos de la voluntariedad del voto y de la inscripción automática en Chile*. Recuperado el 2017, de Centro de estudios públicos: <https://www.cepchile.cl/los-efectos-de-la-voluntariedad-del-voto-y-de-la-inscripcion-automatica/cep/2016-03-04/100018.html>

Nohlen, D. (1992). *Sistemas Electorales y gobernabilidad*. Recuperado el 2017, de Universität Heidelberg: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/a19113.pdf>

Nohlen, D. (1994). *Sistemas electorales y partidos políticos*. Recuperado el 2017, de <http://www.barcelonaradical.net/info/6119/sistemas-electorales-y-partidos-politicos-dieter-nohlen-llegeix-lo-aqui>

OCDE. (2017). *Recomendación sobre el consejo de la OCDE sobre integridad*. Recuperado el 2017, de OCDE: <http://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf>

OEA. (2013). *La apuesta por la paridad: democratizando el sistema político en América Latina*. Recuperado el 2017, de Organización Estados Americanos: <http://www.oas.org/es/CIM/docs/ApuestaPorLaParidad-Final.pdf>

OEA. (2015). *Desigualdad Política*. Recuperado el 2017, de Organización Estados Americanos: [http://www.oas.org/es/sap/pubs/Desigualdad\\_politica\\_s.pdf](http://www.oas.org/es/sap/pubs/Desigualdad_politica_s.pdf)

Ohman, M. (2012). *Regulación del financiamiento político en el mundo*. Recuperado el 2017, de consejoanticorrupcion: <http://consejoanticorrupcion.cl/wp-content/uploads/2015/03/Regulaci%C3%B3n-del-financiamiento-pol%C3%ADtico-en-el-mundo.pdf>

PNUD. (2015). *Condicionantes de la participación electoral en Chile*. Recuperado el 2017, de [http://www.cl.undp.org/content/Chile/es/home/library/democratic\\_governance/condicionantes-de-la-participacion-electoral-en-Chile.html](http://www.cl.undp.org/content/Chile/es/home/library/democratic_governance/condicionantes-de-la-participacion-electoral-en-Chile.html)

PNUD. (2016). *Documento de discusión y Participación electoral: Chile en perspectiva comparada 1990–2016*. Recuperado el 2017, de [http://www.cl.undp.org/content/Chile/es/home/library/democratic\\_governance/Participacion\\_electoral\\_02Nov2016.html](http://www.cl.undp.org/content/Chile/es/home/library/democratic_governance/Participacion_electoral_02Nov2016.html)

Reynolds, A., Reilly, B., & Ellis, A. (2005). *Electoral system design: the new international idea handbook*. Estocolmo: IDEA-Internacional.

Rivera, S. (2013). *Financiamiento público a la actividad regular de los partidos políticos: Análisis comparado. Parte III*. Obtenido de Asuntos Públicos: <http://www.asuntospublicos.cl/2013/07/financiamiento-publico-a-la-actividad-regular-de-los-partidos-politicos-analisis-comparado-parte-iii/>

Riveros, E. (2012). *Reformas políticas y el fortalecimiento del sistema democrático en Chile*. Santiago: Kas serie de estudios no. 8.

Rose-Ackerman, S., & Truex, R. (2012). *Corruption and Policy Reform*. Recuperado el 2017, de [http://www.copenhagenconsensus.com/sites/default/files/workingpaper\\_corruption.pdf](http://www.copenhagenconsensus.com/sites/default/files/workingpaper_corruption.pdf)

Saffirio, E. (01 de Septiembre de 2011). *Partidos Políticos: Reformar para institucionalizar*. Recuperado el 2017, de CED: <http://www.asuntospublicos.cl/wp-content/uploads/2011/09/900.pdf>

Sartori, G. (2002). *Partidos y sistemas de partidos: Marco para un análisis*. Madrid: Alianza Editorial.

Scully, T. (1992). *Los partidos de centro y la evolución política Chilena*. Notre Dame: Cieplan. Obtenido de [https://www.bcn.cl/catalogo/detalle\\_libro?bib=51962&n=1](https://www.bcn.cl/catalogo/detalle_libro?bib=51962&n=1)

Solijonov, A. (2016). *Electoral justice regulations around the world*. Recuperado el 2017, de IDEA: <https://www.idea.int/publications/catalogue/electoral-justice-regulations-around-world?lang=en>

Valenzuela, A. (26 de Septiembre de 2011). *Crisis de Representación y Reforma Política en Chile*. Recuperado el 2017, de CIEPLAN: [http://www.cieplan.org/media/archivos/articulo\\_valenzuela\\_crisis\\_representacion.pdf](http://www.cieplan.org/media/archivos/articulo_valenzuela_crisis_representacion.pdf)

Zamora, K., & Zovatto, D. (2015). *The cost of democracy: Campaign finance regulation in Latin America*. Recuperado el 2017, de Foreign Policy at BROOKINGS: <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/The-Cost-of-Democracy-CasasZamora-Zovatto.pdf>

Zovatto, D. (2015). *Dinero y Política en América Latina: Una visión comparada*. Recuperado el 2017, de <http://anterior.cdc.gob.cl/wp-content/uploads/2015/03/ZOVATTOBOOK.pdf>

### (Footnotes)

1 La diferencia en Circunscripciones se debe a la cantidad de electores en cada Región del país. El aumento de escaños promueve la igualdad territorial del voto.

2 La diferencia en los distritos se debe a la cantidad de electores en cada Región del país. El aumento de escaños promueve la igualdad territorial del voto.

3 Este mecanismo es transitorio y sólo se aplicará en los procesos electorales parlamentarios de los años 2017, 2021, 2025 y 2029.

4 Este mecanismo es transitorio y sólo se aplicará en los procesos electorales parlamentarios de los años 2017, 2021, 2025 y 2029.

# ELEIÇÕES 2018: O LUGAR DAS MULHERES NAS CHAPAS MAJORITÁRIAS

## ELECTIONS 2018: WOMEN'S PLACE ON MAJORITY CANDIDATURE

Salete Maria da Silva

### RESUMO

O presente texto traz incômodas reflexões acerca do lugar das mulheres nas chapas majoritárias das eleições de 2018, focando, principalmente, nas candidaturas à presidência do Brasil, ao senado federal e ao governo da Bahia. Apóia-se em fontes oficiais e em farto material disponível na internet, além de observações - nem sempre participantes - realizadas durante o pleito. Com lentes de gênero e em perspectiva feminista, evidencia a persistente supremacia masculina nas candidaturas apresentadas por quase todos os partidos e coligações, e as aponta como um reforço à desigualdade de gênero no campo da política. Questiona o considerável número de mulheres posicionadas como vices-presidentas, vices-governadoras e suplentes de senador, precisamente no ano em que o poder judiciário ampliou o percentual de recursos financeiros às campanhas femininas. Enfatiza, ainda, a presença de duas mulheres negras concorrendo à presidência do Brasil, sem deixar de problematizar a pouca visibilidade e a pouca importância dada a este fato inédito pelos movimentos negros e feministas. Finaliza sustentando que, malgrado algumas resistências praticamente inaudíveis, há uma certa naturalização dos privilégios masculinos nas hostes partidárias, mormente em períodos de eleições polarizadas entre direita e esquerda, quando as prioridades políticas passam ao largo das demandas femininas/feministas por mais mulheres no poder e mais poder para as mulheres.

Palavras-chaves: Eleições 2018. Chapas majoritárias. Desigualdade de Gênero. Privilégios masculinos.

### ABSTRACT

The present text brings uncomfortable reflections about the place of women in the majority candidature of the 2018 elections, focusing mainly on the presidential nominations of Brazil, the federal senate and the government of Bahia. It relies on official sources and abundant material available on the Internet, as well as observations - not always participants - made during the election. From a gender perspective and feminist perspective, it highlights the persistent male supremacy in the nominations presented by almost all parties and coalitions, and points them

---

Professora do Departamento de Estudos de Gênero e Feminismo da Universidade Federal da Bahia. Advogada, especialista na incorporação da perspectiva de gênero no Direito, Mestre em Direito Constitucional, Doutora em Estudos Interdisciplinares sobre Mulheres, Gênero e Feminismo. Líder do grupo de pesquisa JUSFEMINA/UFBA/CNPq. E-mail: [saletemaria@oi.com.br](mailto:saletemaria@oi.com.br)

as a reinforcement of gender inequality in the field of politics. It questions the considerable number of women positioned as vice presidents, deputy governors and deputy senators, precisely in the year when the judiciary increased the percentage of financial resources to women's campaigns. It also emphasizes the presence of two black women running for the presidency of Brazil, while problematizing the low visibility and the low importance given to this unprecedented fact by the black and feminist movements. It concludes by arguing that, despite some practically inaudible resistances, there is a certain naturalization of male privileges in party hosts, especially in periods of polarized right-to-left elections, when political priorities override female / feminist demands for more women in power and more power for women.

Keywords: Elections 2018. Majority candidature. Gender Inequality. Male privileges.

## 1. INTRODUÇÃO<sup>2</sup>

As mulheres são a maioria da população e do eleitorado brasileiros, todavia, seguem sendo minoria entre as candidaturas e, sobretudo, entre os eleitos, seja no sistema proporcional ou no majoritário. Ao fim e ao cabo, seguem excluídas do poder político institucional ou, no máximo, autorizadas a acessar uma pequena fatia deste. Tal problema tem sido objeto de inúmeras reflexões teóricas e de diversas ações políticas desenvolvidas pelos movimentos feministas e de mulheres ao longo da história (PINTO, 2001, WRIGHT, 2016).

Os mencionados movimentos colocam em xeque o caráter androcêntrico da democracia e questionam, peremptoriamente, sua promessa de universalidade e a própria noção de cidadania. Deste modo, desvelam o sexismo presente em suas premissas e manifesto na prática política cotidiana (COSTA, 1998; SILVA, 2016). Visando superar esta realidade, mulheres organizadas em diversos lugares do mundo demandam, ante o Estado, a adoção de medidas capazes de eliminar séculos de desigualdade de gênero no campo da política formal. E com base em diagnósticos das situações concretas, desmascaram as feições hegemonicamente patriarcais dos poderes constituídos e das próprias agremiações políticas, cujos interesses e conchavos desconsideram as demandas femininas e subestimam os avanços sociais obtidos com a participação das mulheres nas mais diversas esferas da vida (OKIN, 2008; SILVA, 2016).

Diante do exposto, vê-se que ainda é extremamente necessário defender os direitos políticos da população feminina, especialmente em períodos de eleições, pois as dificuldades que as mulheres enfrentam no dia a dia, inclusive partidário, repercutem na definição de candidaturas e na distribuição dos recursos financeiros, tão necessários à disputa de cargos eletivos e ao conseqüente ingresso nos espaços decisórios (SANCHEZ, 2014; WRIGHT, 2016). Por isto, e em consonância com questões que sempre vem à tona nos cursos de formação política que ministramos para mulheres, é importante destacar que um dos primeiros obstáculos a serem superados é, precisamente, o direito de se lançar candidata, sobretudo aos cargos

<sup>2</sup> Uma primeira versão deste artigo foi publicada na revista *Cadernos de Gênero e Diversidade*, da Universidade Federal da Bahia, mais precisamente no Vol. 04, n. 04, dez-2018. Disponível em <https://portalseer.ufba.br/index.php/cadgendiv>.

majoritários pois, apesar de haver previsão legal obrigando os partidos a observarem um mínimo de 30% de cada gênero nas candidaturas proporcionais, nada existe com relação às majoritárias e, apesar dos crescentes discursos em favor da participação feminina, se não houver legislação que os obriguem, os partidos sequer cogitam em indicar mulheres aos cargos mais destacados. Até porque a maioria deles ainda está nas mãos dos homens<sup>3</sup>, e os poucos que se encontram chefiados por mulheres, tem no “arquétipo viril protagonista da história”<sup>4</sup> o tipo ideal para o comando da coisa pública<sup>5</sup>.

Esta visão, como se sabe, decorrente da *ideologia patriarcal* que ainda vigora em nossa sociedade e que atua como uma das principais matrizes valorativas e orientadoras das práticas sociais em geral e no mundo político em particular. É isto, por si só, gera obstáculos quase intransponíveis para as mulheres que almejam disputar cargos eletivos, sobretudo os mais ambicionados, conforme fica evidente a cada nova eleição na Bahia e no Brasil.

Porém, não é suficiente que saibamos que (e como) estas coisas acontecem, é preciso refletir, crítica e publicamente, sobre estas questões, a fim de que possamos desnaturalizá-las e, sobretudo, transformá-las. Afinal, que as mulheres lutaram, durante anos, para conquistar o direito ao voto, neste e noutros países, quase todo mundo sabe. Que a participação política das mulheres tem se dado majoritariamente nos movimentos sociais, muita gente também sabe. Que as mulheres vem lutando dentro e fora dos partidos para serem respeitadas, é fato público e notório, sobretudo entre ativistas e militantes feministas de variados matizes. Que a sub-representação feminina é um problema que resulta do machismo cultural e também estrutural que impera na sociedade, além de ser um dos efeitos colaterais do nosso sistema político-eleitoral e da própria organização partidária, muita gente também sabe. Que as candidaturas femininas aos cargos proporcionais<sup>6</sup> ainda não alcançaram os avanços necessários, desde o advento da Lei de Costas, é algo que todos sabem. Mas, que as mulheres tem tido enormes dificuldades para colocarem seus nomes no topo das chapas majoritárias, em todos os partidos políticos, é algo que se nos afigura como o óbvio ululante, mas sobre o quê pouca gente tem falado de forma aberta, franca e nos termos necessários.

Apesar do silêncio, os dados quantitativos e qualitativos são eloquentes e abundantes e nos ajudam a evidenciar o *modus operandi* do *sexismo partidário*, manifesto, sobretudo, através da permanente aposta em candidaturas masculinas para os cargos majoritários, embora os discursos afirmem o contrário, alegando compromissos com o avanço das mulheres na seara da política. Mas será que isto tem ocorrido efetivamente? O que de fato aconteceu nas eleições de 2018? Será que os discursos pró-inclusão das mulheres se materializaram em mais candidaturas femininas para os cargos mais disputados ou elas foram convocadas apenas para atuarem como coadjuvantes, em lugares secundários? É sobre isto que este texto vai tratar, evidenciando e problematizando, sem seletividade, o lugar que os partidos – sozinhos ou em coligações - reservam à parcela feminina da sociedade.

3 Em que pese as mulheres figurarem como 44% das pessoas filiadas (TSE, 2017).

4 Expressão que intitulada uma importante obra da teórica feminista Amparo Moreno Sardá (1991).

5 “Lula terá o papel que quiser no governo”, afirmou a presidenta Gleisi, após ser perguntada sobre a participação do líder petista num eventual governo de Haddad. Disponível em <https://www.valor.com.br/politica/5848617/lula-tera-o-papel-que-quiser-no-governo>.

6 Isto é: para deputado federal, estadual, distrital e vereador.

## 2. O LUGAR DAS MULHERES NAS CHAPAS MAJORITÁRIAS

Em 2018, a exemplo dos pleitos anteriores, uma grande quantidade de homens concorreu aos cargos eletivos no Brasil. Eles, historicamente, são maioria entre os candidatos ao parlamento nacional e, principalmente, ao executivo federal, quando não são os únicos a pleitear e ocupar estes espaços. Em consequência, são sempre maioria entre os efetivamente eleitos, tornando-se, depois disto, presidentes das casas legislativas, ministros de estado, governadores, presidentes da República e, definitivamente, referências políticas nestas instituições e em toda a sociedade. Na recente disputa eleitoral a coisa não foi diferente. Apesar disto, este texto não trata do resultado destas eleições, mas sim do seu processo, focando e problematizando, especialmente, o lugar ocupado pelas mulheres nas chapas para presidente, para o senado e para o governo da Bahia.

### 2.1 AS CHAPAS PRESIDENCIAIS

Inicialmente, vale destacar que em 2018 o Brasil teve o maior número de postulantes à presidência do país, perdendo apenas para as eleições de 1989<sup>7</sup>, pois naquele ano foram inscritas 22 chapas e no pleito recente foram inscritas um total de 13, com a seguinte composição:

Quadro 1 – Candidaturas à presidência da República – 2018

Presidente/a	Vice-presidente/a
Fernando Haddad	<b>Manuela D'Ávila</b>
Jair Bolsonaro	Hamilton Mourão
Geraldo Alckmin	<b>Ana Amélia</b>
<b>Marina Silva</b>	Eduardo Jorge
Ciro Gomes	<b>Kátia Abreu</b>
Álvaro Dias	Paulo Rabello de Castro
João Amoedo	Chistian Lohbauer
Guilherme Boulos	<b>Sônia Guajajara</b>
Henrique Meirelles	Germano Rigotto
<b>Vera Lúcia</b>	Hertz Dias
João Vicente Goulart	Léo Alves
José Maria Eymael	Hélvio Costa
Cabo Daciolo	<b>Suelene Balduino</b>

Fonte: baseado em dados do TSE – grifo nosso

<sup>7</sup> Em 1989, 22 candidatos concorreram à presidência do Brasil, sendo 21 homens e uma mulher, Livia Maira Pio de Abreu, advogada mineira que ficou conhecida como a primeira mulher a disputar este cargo no país. Seu partido era o Nacionalista, PN, e ela obteve apenas 180 mil votos, ou seja, 0,25% do total, ficando em décimo sexto lugar. Atualmente, tem 70 anos de idade e já se candidatou a outros cargos eletivos.

Visualizando o quadro acima, é possível perceber que dos treze postulantes ao cargo de presidente, apenas duas são mulheres: Marina Silva e Vera Lúcia, ambas negras, de origem popular e vinculadas a partidos de esquerda: REDE e PSTU, sobre cujas candidaturas falaremos no próximo tópico. Dentre as candidaturas à vice-presidência do Brasil, observa-se o registro de oito homens e cinco mulheres que, com exceção de Sonia Guajajara, primeira indígena a concorrer a um cargo desta natureza, são identificadas como brancas e oriundas das camadas médias e altas da sociedade brasileira, além de apresentarem trajetórias políticas bastante diversificadas.

Manuela D'ávila (PCdoB) e Sonia Guajajara (Psol) são mulheres de esquerda e suas militâncias tem um forte compromisso com os direitos das mulheres e de outros grupos socialmente discriminados e excluídos, como negros, lgbttiq+, indígenas, quilombolas, etc. A primeira já exerceu vários mandatos parlamentares e a segunda estava concorrendo pela primeira vez a um cargo eletivo, embora seja reconhecida como uma importante liderança indígena com assento no Conselho de Direitos Humanos da ONU. Os lugares que ambas ocuparam nas respectivas chapas merecem reflexão específica, principalmente porque as duas, desde o início do referido ano, já haviam se lançado pré-candidatas à presidência da República pelos seus respectivos partidos e, nesta condição, fizeram diversas falas públicas e até concederam importantes entrevistas; mas, ao longo do processo, e antes do registro e homologação das chapas, tiveram que recuar para se tornarem vices de dois homens de esquerda que anteriormente não estavam sendo cogitados, ao menos publicamente, como postulantes aos referidos cargos: Fernando Haddad (PT) e Guilherme Boulos (PSOL). Vale pontuar que este último sequer era filiado ao partido no qual concorreu à presidência, ao passo que sua vice já tinha uma larga trajetória na referida sigla.

Quanto às demais candidatas à vice, apenas Suelene Balduino, que também é branca e tem educação de nível superior, não era conhecida do grande público, pois nunca exerceu mandato eletivo e não estava na cena política nacional, sendo identificada como professora do ensino fundamental, nascida em Goiânia e residente no Distrito Federal, além de filiada ao Partido Patriota. As outras duas, Ana Amélia e Kátia Abreu, são bastante conhecidas na arena política brasileira, pois já exerceram diversos mandatos eletivos e tem vasta experiência na política institucional, sendo identificadas como legítimas representantes dos interesses das elites econômicas, especialmente de empresários e banqueiros. No caso de Kátia Abreu, ela também representa interesses de agropecuaristas e latifundiários, sendo reconhecida como a “rainha” deste setor. Além disto, foi ministra da agricultura no governo da presidenta Dilma e de seu vice, Michel Temer.

Vê-se, pois, que o Brasil nunca se deparou com esta quantidade de mulheres concorrendo, ao mesmo tempo, em chapas postulantes às mais elevadas funções políticas da nação: a presidência e vice-presidência do país. Porém, ao considerarmos o processo de definição dos nomes, a composição das chapas e, sobretudo, o lugar ocupado pelas mulheres, percebemos algo intrigantemente comum à maioria delas: seus nomes não foram cogitados, *a priori*, sequer para vice-presidentas e, muito menos, para encabeçar as chapas, pois até mesmo as mais afinadas com os interesses dos grupos políticos e econômicos hegemônicos,

como Kátia Abreu e Ana Amélia, só tiveram seus nomes ventilados *a posteriori*, depois da análise de inúmeros outros nomes, em maioria, masculinos. Afinal, é praxe dos partidos definir, inicialmente, quem encabeçará as chapas majoritárias que, em regra, e não por coincidência, tem sido, historicamente, capitaneadas por homens, até mesmo nos partidos mais à esquerda ou menos expressivos, cuja lógica eleitoral é igualmente *androcêntrica* e patriarcal, dada a *ordem de gênero* hegemônica em nossa sociedade e os efeitos dos estereótipos e lugares sociais por esta estabelecidos e alimentados (SILVA, 2016).

O fato é que para definir quem será candidato a presidente ou mesmo a governador, não são necessariamente utilizados os mesmos critérios adotados para a definição de quem será o vice, pois, muitas vezes, o primeiro já se considera (ou é considerado, por partidos e aliados), um candidato nato como, por exemplo, Lula e Bolsonaro, que já eram anunciados como presidenciáveis há bastante tempo, dentro e fora de suas agremiações, por razões diversas que não cabe explorá-las aqui. Interessa-nos, no entanto, destacar que, em virtude da ordem social de gênero, que, em nossa sociedade é patriarcal, os homens gozam de inúmeros privilégios, dentre eles, o de ter suas ambições políticas legitimadas e fortalecidas aprioristicamente. Por isso, as definições de quem pode ou não ser candidato e a posição que ocupará nas chapas tem, sempre e necessariamente, ainda que não assumidas publicamente, um caráter de gênero, assim como de raça/etnia também.

Quanto à raça/etnia, isto é mais do que evidente, bastando observar a completa ausência ou a baixíssima presença de pessoas indígenas e negras exercendo mandatos nos diversos parlamentos, assim como nas galerias de fotos de atuais e ex-presidentes, governadores e senadores por este país afora e, em particular, no estado da Bahia, onde a população é majoritariamente negra. A sub-representação racial na política brasileira depõe contra a democracia, revelando o caráter marcadamente racista das instituições públicas e das agremiações políticas. Isto se confirma de várias formas, a exemplo dos dados publicados pelo próprio “Congresso em Foco”, em 20 de novembro de 2018, dia da Consciência Negra, cujos índices apontam que apenas 4% de todos os políticos eleitos no país são negros, valendo destacar que nenhum deles se elegeu para governo dos estados.<sup>8</sup> Mas, se perguntarmos pelas mulheres negras, veremos que a articulação entre os marcadores sociais de gênero, raça e também de classe as coloca ainda em maior desvantagem, bastando dizer que somente em 2018 o estado da Bahia elegeu a primeira deputada negra de sua história: Olívia Santana, do PCdoB.<sup>9</sup>

E por falar em gênero, o déficit democrático entre homens e mulheres pode ser identificado de várias formas, mas, no caso em tela, convém explorar unicamente o lugar que as cinco mulheres ocuparam nas chapas presidenciais de 2018, qual seja, a posição de vice ou, se preferirmos, a coadjuvância, que alimenta e garante o pleno funcionamento do *script de gênero* hegemônico em nossa sociedade e reforça a ideia de que as mulheres são ótimas auxiliares, ao passo que os homens são excelentes governantes. Ademais, já que não se pode mais impedir

8 Conferir: “Só 4% dos eleitos em outubro são negros”. Disponível em <https://congressoemfoco.uol.com.br/eleicoes/so-4-dos-eleitos-em-outubro-sao-negros-eram-107-das-candidaturas-em-2018/>

9 Conferir: Estado com maior população de negros elege primeira deputada negra nas eleições 2018. Disponível em <https://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,estado-com-maior-populacao-negra-elege-primeira-deputada-negra-nas-eleicoes-2018,70002541336>



legal e expressamente a participação feminina na política e, conseqüentemente, nas eleições, é possível acomodá-las segundo as necessidades e os interesses dos homens ou dos partidos, que no fundo é a mesma coisa.

Assim, os homens ocupam “naturalmente” a cabeça das chapas majoritárias e isto ocorre porque, segundo a velha, porém falsa, *dicotomia público-privado*, e a injusta *divisão sexual (e racial) do trabalho* da primeira decorrente, a eles cabe a máxima aparição e atuação pública, assim como a defesa das ideias e propostas políticas e o estabelecimento de pontes e contratos entre a sociedade civil e o Estado. E também porque são identificados como os mais aptos para o comando dos destinos da nação, ou seja, são feitos para fazer política. Quanto às mulheres, ainda há quem acredite que a política não é o seu “espaço natural”, mas já que aí estão, podem figurar na condição de vices, pois, na ausência de algum homem que traga maiores benefícios eleitorais, elas podem preencher os requisitos do cargo, visto que, historicamente, desempenham, com certo êxito, as tarefas de auxílio, de suporte e de eventual substituição do titular do direito, digo, do cargo eletivo em questão. Ademais, como vices, lhes cabe suceder o titular, mas em casos excepcionais. Assim, qualquer semelhança com o lugar e o papel que outrora a sociedade reservava legalmente às mulheres, no seio da família principalmente, e que ainda hoje o faz, mas já sem autorização legal, não é mera coincidência, pois, de algum modo, paira sobre o inconsciente coletivo, e seguramente não se suspende durante as eleições, uma representação simbólica que facilita o estabelecimento de uma relação entre a condição de quem está posicionado como vice de algum cargo eletivo e a posição/condição dos sujeitos que ainda são vistos socialmente como eternos coadjuvantes, auxiliares ou substitutos eventuais de quem pode estar à frente do poder institucional. E as mulheres, enquanto grupo social historicamente *sub-empoderado*, tem ocupado “naturalmente” esta função.

Obviamente que os cargos de vice, assim como os de suplentes, não foram criados pensando nas mulheres, pois historicamente até o direito ao sufrágio lhes foi negado, porém, uma vez que elas conquistaram o direito de votar e serem votadas, provocando, com isto, uma fissura no sistema político patriarcal, restou a este reorganizar-se, criando novos óbices para manterem intactos ou ao menos relativamente inalcançáveis os lugares simbolicamente destinados aos homens. A estes obstáculos a teoria feminista denomina de *teto de vidro* ou *teto de cristal*, ou seja, as barreiras invisíveis que, de alguma forma, impedem as mulheres, enquanto grupo social, de avançarem em suas carreiras, públicas ou não, e de desenvolverem todo o seu potencial. Estes obstáculos, que nem sempre são criados ou expressos em lei, mas por um *acordo tácito*, socialmente legitimado, isto é, o tal *contrato sexual*, limitam os sonhos, objetivos, ambições e interesses femininos (STEIL, 1997). E, por serem invisíveis, tais barreiras precisam ser expostas e questionadas, para que sejam percebidas, enxergadas e, definitivamente, estilhaçadas.

Por isso, quando colocamos as *lentes de gênero*, percebemos que os nomes das mulheres são os últimos a serem cogitados para compor as chapas que concorrerão aos cargos eletivos, sobretudo os majoritários, pois as mesmas continuam não sendo vistas como titulares plenas de direitos políticos, ou como cidadãs, como os homens, principalmente os brancos e ricos, desde sempre o são. Ademais, quando seus nomes já estão publicamente anunciados, na condição de pré-candidatas, por

exemplo, por algum erro de percurso ou por conveniência partidária momentânea, na primeira oportunidade ou na primeira “necessidade político-partidária”, são logo dissuadidas de seus propósitos e despojadas de seus direitos para dar lugar aos homens, como ocorreu, repita-se, com Manuela D’Ávila e Sonia Guajajara.

Em face do exposto, e apesar das inúmeras diferenças relacionadas à classe, à idade, à raça/etnia, à formação profissional e à trajetória política, além do lugar de origem, as cinco candidatas a vice-presidentas no pleito de 2018 tinham algo em comum, qual seja: a *condição feminina* que - não obstante seja experienciada de modo diferente, diverso e variável em termos de direitos, oportunidades e experiências, inclusive políticas - de alguma forma as assemelha em virtude do lugar destinado às mulheres na sociedade, e que repercute e influi, sem dúvida, nas decisões acerca do lugar que merecem ocupar nas chapas eleitorais, qual seja, a segunda posição, este lugar secundário, inferior, menos importante que, por lei, consiste em suprir, substituir ou suceder o presidente, mas não atuar concomitantemente, ou lado a lado com aquele que ocupará o *locus* central da campanha e do próprio cargo em questão, qual seja: a cabeça da chapa e o comando do país.

E, não obstante haja quem diga que existe uma mera distinção legal entre as funções de presidente e de vice, havendo cabos eleitorais que se referem às suas candidatas como co-presidentas, como no caso das candidatas a vice nas chapas de Fernando Haddad e de Guilherme Boulos, o fato é que tanto a mídia, como o eleitorado e os próprios marqueteiros enfatizavam, através dos materiais de campanha<sup>10</sup> e dos anúncios dos eventos eleitorais, o nome e o cargo do candidato a presidente, ou seja, a pessoa a quem foi confiada a tarefa de representar determinado partido ou coligação, e a quem coube conceder a maioria das entrevistas, ocupar o espaço nos debates televisivos, e ter sua imagem explorada ao longo de todo o pleito. E que, sem sombra de dúvida, simbolizou e definiu a escolha de quem os sufragou. Obviamente que isto também ocorre em virtude do sistema presidencialista que adotamos, mas até isto também faz parte de uma escolha e de uma representação histórica e simbólica que os brasileiros tem daquele cargo e daquela pessoa a quem confiam os destinos da nação, leia-se: o chefe, o líder. E é precisamente este lugar, conforme apontam os dados apresentados e discutidos neste texto, que ainda segue sendo destinado quase que exclusivamente aos homens<sup>11</sup>, especialmente os brancos, inclusive na Bahia, como veremos a seguir.

## 2.2 AS CHAPAS PARA O SENADO NO BRASIL E NA BAHIA

Para o senado federal, cujas eleições também se dão pelo sistema majoritário, isto é, no esquema do “quem tiver maioria de votos vence”, a presença masculina também gozou de supremacia quase que absoluta, se comparada à presença de mulheres concorrendo a este cargo. E isto fica evidente quando observamos

10 Se este discurso se sustentasse, o nome de Sonia Guajajara, contido nos cartazes, apareceria do mesmo tamanho que o nome de Boulos e não em letrinha minúscula. Do mesmo modo, o nome de Manuela D’Ávila e até mesmo sua imagem, não seriam substituídos pelo nome ou imagem de Lula no material de Fernando Haddad. Sem contar que nas urnas eletrônicas as fotos dos candidatas a presidente aparecem em destaque e as dos vices, timidamente.

11 Cabe lembrar que a hegemonia masculina esteve presente, ainda que simbolicamente, na própria eleição da presidenta Dilma, em cuja campanha, por diversas vezes, usaram a expressão “vamos eleger Dilma com a força de Lula”. Ou seja, em razão de Lula não poder ser candidato à presidência, já que tinha cumprido dois mandatos consecutivos, era o momento de eleger uma mulher indicada e fortalecida por ele. Isto também informa o quanto o homem é ainda visto como a referência política e, no caso de Lula, assim o foi, antes, durante e depois das eleições que levaram Dilma ao poder central. Mas isto é objeto de outro ensaio.

os dados disponibilizados pelo Senado Federal pois, de um total de 338 candidaturas, sem contar os postulantes à suplência, 278 candidatos são identificados como homens e apenas 60 como mulheres, havendo uma única mulher trans na disputa pelo senado, a professora Duda Salaberte, candidata pelo PSOL no estado de Minas Gerais<sup>12</sup>. O quadro a seguir permite visualizar o lugar das mulheres nas chapas referidas.

Quadro 2 – Candidaturas ao senado em todo território nacional – 2018

Unidade federativa	Nº de candidatos homens	Nº de candidatas mulheres
Acre	6	<b>0</b>
Amapá	9	3
Amazonas	7	1
Pará	12	2
Rondônia	12	1
Roraima	9	2
Tocantins	9	0
Alagoas	8	1
Bahia	11	<b>0</b>
Ceará	9	2
Maranhão	9	2
Paraíba	6	1
Pernambuco	7	4
Piauí	16	2
Rio Grande do Norte	11	4
Sergipe	11	1
Distrito Federal	16	2
Goiás	10	2
Mato Grosso	9	2
Mato Grosso do sul	11	1
Espírito Santo	9	2
Minas Gerais	11	4
Rio de Janeiro	13	4
São Paulo	15	6
Paraná	11	3
Santa Catarina	11	3
Rio Grande do sul	10	5
Total	278	<b>60</b>

Fonte: baseada em dados do Senado Federal – grifo nosso

<sup>12</sup> Trata-se de uma candidata bastante atuante na defesa dos direitos da população trans no referido estado, tendo como foco, sobretudo, o direito à educação para este grupo socialmente discriminado e excluído. É presidenta de uma ONG denominada Transvest, que oferece cursos pré-vestibulares e de idiomas para pessoas transexuais e travestis.

De um modo geral, a maioria dos postulantes a representantes dos estados no Parlamento nacional, nas mais distintas regiões do país, são homens; sendo que às mulheres é reservado, na maioria dos casos, o lugar de suplente, sobretudo, a segunda suplência, o que torna ainda mais difícil seu acesso a esta casa legislativa. Numericamente falando, e com base nos dados disponíveis no site do TSE e do Senado Federal, 86 mulheres pontuaram como candidatas à primeira suplência e 96 como candidatas à segunda suplência em 2018, considerando todos os estados e o distrito federal. Assim, e se olharmos de maneira apressada, poderemos até nos alegrar com o fato das mulheres estarem concorrendo, cada vez mais, às chapas para o Senado, porém, mesmo assim, veremos que elas ainda são minoria se comparadas aos homens e, na maioria dos casos, ficaram em posição de espera. E que espera!

Além disto, vale reiterar que houve estados em que os partidos não lançaram nenhuma candidatura feminina ao senado, como é o caso do Acre (6 homens, zero mulheres), do Tocantins (9 homens, zero mulheres) e da Bahia (11 homens, zero mulheres). No caso da Bahia, há uma particularidade que merece destaque e reflexão crítica, pois, dentre os três senadores em cumprimento de mandato durante as eleições de 2018, havia apenas uma mulher, a senadora Lídice da Mata, que representava a Bahia juntamente com Roberto Muniz<sup>13</sup>, que assumiu como suplente de Valter Pinheiro e Otto Alencar, cujo mandato vai até 2023.

Lídice da Mata é reconhecida nacionalmente como uma das mais atuantes parlamentares brasileiras, com vasta experiência política, pois já foi vereadora, prefeita, deputada e exercia o mandato de senadora com muita competência, desenvoltura e compromisso não só para com o estado que representava, mas com as causas sociais de um modo geral e com os direitos das mulheres brasileiras e baianas, em particular, haja vista sua importante atuação, já devidamente testada e aprovada, desde a Assembleia Nacional Constituinte (SILVA, 2016).

Ocorre que, e contrariamente à sua vontade, a referida senadora não pôde ser candidata à reeleição para o senado, haja vista que, por força de acordos políticos realizados pela esquerda hegemônica na Bahia (PT, PCdoB e um catálogo de aliados) do qual seu partido (PSB) fez parte, foi praticamente compelida – e esta é a palavra – a se lançar candidata a deputada federal, pois seu nome ficou de fora da chapa majoritária composta em torno da candidatura do então (e ainda atual) governador Rui Costa (PT). A opção do governador, endossada pelos partidos aliados, foi apostar nas candidaturas de dois políticos do sexo masculino: Ângelo Coronel (PSD), então presidente da Assembleia Legislativa do Estado da Bahia, e Jacques Wagner (PT), ex-ministro e então secretário de estado.

Importa destacar que até meados de 2018 a pré-candidatura de Jacques Wagner não estava sendo cogitada para o senado, haja vista a possibilidade dele vir a substituir o nome de Lula num eventual impedimento do ex-presidente à corrida eleitoral. Todavia, uma vez confirmada a impossibilidade da candidatura do líder petista à presidência do Brasil, e com a escolha de Fernando Haddad para encabeçar a chapa majoritária em seu lugar, o destino político do ex-ministro e ex-secretário Wagner foi redesenhado, e seu nome fora escolhido para concorrer ao senado. Neste contexto, restou prejudicada a candidatura da mencionada se-

<sup>13</sup> Assim como o de Lídice, o mandato deste senador se encerrou em 2019.

nadora à câmara alta, o que demonstra, mais uma vez, que, quando a política é pensada e decidida em perspectiva androcêntrica e sexista, a prioridade não são as mulheres, pois a senadora Lídice poderia ser reconduzida ao cargo que vinha desempenhando com êxito e com efetivo retorno para o estado que ela tão bem representava, e cuja reeleição era considerada praticamente garantida.

Neste exemplo, assim como em outros tantos, o mais importante era garantir a possibilidade de se levar um homem - ou, no caso, dois - ao poder central do país, ainda que sob o argumento de que se tratava de “um companheiro do mesmo espectro político, e cuja atuação vai se voltar à defesa dos direitos das mulheres, sem dúvida”.<sup>14</sup> Sobre o exposto, vale ainda registrar que houve, ainda que timidamente, algumas manifestações públicas proferidas pela referida senadora acerca do “desconforto” – eu diria golpe patriarcal – ao qual foi submetida<sup>15</sup>. Todavia, como a lógica dos partidos, de esquerda inclusive, ainda é prevalentemente androcêntrica, quando não explicitamente sexista, em breves dias os questionamentos deram lugar à acomodação política que garantiu, sem maiores transtornos, os registros das candidaturas mencionadas que, a meu sentir, traduzem, de maneira bastante clara, os *privilégios masculinos* característicos da política de um modo geral e das estruturas partidárias em particular, inclusive nas esquerdas.<sup>16</sup>

Diante disto, e com a inexistência de candidaturas femininas ao senado federal, a Bahia figurou entre os estados brasileiros onde os homens não só dominaram os partidos e as chapas majoritárias para o senado e governo do estado, como foram os responsáveis por decidir qual o melhor lugar para acomodar as mulheres nestas chapas, já que eles detêm o poder de decisão *interna corporis* e se pautam por interesses que nem sempre levam em consideração as demandas femininas e, sobretudo, feministas, por mais poder e participação para as mulheres. O quadro abaixo traz a exata dimensão do lugar que eles reservaram às mulheres nas chapas que concorreram ao senado federal pela Bahia:

Quadro 3 – Candidaturas ao Senado na Bahia – 2018

Candidatos	Suplentes
Adroaldo dos Santos (PCO)	1º suplente: Valdir Santos (PCO) 2º suplente: Almir Cabral (PCO)
Ângelo Coronel (PSD)	1º suplente: Davidson Magalhães (PC-doB) 2º suplente: <b>Dra. Silvia</b> (PRP)
Celsinho Cotrim (PRTB)	1º suplente: Andrei Goes (PRTB) 2º suplente: Gilson Presídio (PRTB)
Comandante Rangel (PSL)	1º suplente: Tenório Filho (PRTB) 2º suplente: Vilson C. Quinta Point (PRTB)

14 Extrato do argumento de um homem de esquerda em debate virtual travado com a autora deste texto, sobre o fato da Bahia não ter nenhuma candidata mulher ao senado em 2018.

15 Para saber mais vale conferir a seguinte matéria jornalística: “Lídice da Mata (PSB) fica fora da chapa de Rui Costa, mas segue apoiando a reeleição do governador”. Disponível em: <https://www.revistaforum.com.br/lidice-da-mata-psb-fica-fora-da-chapa-de-rui-costa-mas-segue-apoiando-reeleicao-do-governador/>.

16 Não encontramos registros de qualquer manifestação pública, de iniciativa dos movimentos feministas ou de mulheres, contrária a este fato, apesar das incessantes buscas na internet e de contatos realizados com lideranças.

Fabio Nogueira (Psol)	1ª suplente: <b>Bernadete Souza</b> (Psol) 2º suplente: Kleber Rosa (Psol)
Francisco José (Rede)	1º suplente: <b>Ana Dalva Batista Reis</b> (Rede) 2º suplente: João Gonçalves (Rede)
Irmão Lázaro (PSC)	1º suplente: Ivanilson Gomes (PV) 2º suplente: Eliel Santana (PSC)
Jaques Wagner (PT)	1º suplente: Beбето (PSB) 2º suplente: <b>Luciana Leão Muniz</b> (PR)
Jorge Vianna (MDB)	1º suplente: Jorge Rios (MDB) 2º suplente: Alceu Barros (MDB)
Jutahy Magalhães Junior (PSDB)	1º suplente: Julio Santos (PRB) 2º suplente: <b>Eremita Mota</b> (PSDB)
Marcos Mauricio (DC)	1º suplente: Marcelo Barreto (DC) 2º suplente: Antonio Albino (DC)

Fonte: baseado em dados do TRE-BA e do Senado Notícias (grifo nosso)

Conforme resta comprovado, nenhum partido político lançou mulher candidata ao senado na Bahia em 2018. E, dentre as 2 mulheres que figuram para a primeira suplência, uma é do PSOL e outra da REDE, as outras 3 estão posicionadas na segunda suplência e estão precisamente nas chapas de Ângelo Coronel, Jacques Wagner e Jutahy Magalhães, isto é, tanto nas chapas da coligação capitaneada pelo Partido dos Trabalhadores, como na chapa capitaneada por um candidato ao senado pelo PSDB, o lugar das mulheres é o mesmo, qual seja: a segunda suplência! Isto mesmo, elas estão na última posição da chapa, considerada pelo eleitorado como absolutamente irrelevante, dada as remotas chances de assumirem o referido cargo. Ademais, o eleitorado não costuma sequer saber quem são os suplentes de senadores, pois, em regra, mal aparecem durante o pleito.

### 2.3 AS CHAPAS PARA O GOVERNO DA BAHIA

Seguindo a mesma esteira que demonstrou até agora a centralidade masculina na composição das chapas majoritárias para presidente e senador, vale destacar que os *privilégios de gênero*, assim como os de raça, também se fizeram presentes nas chapas que concorreram ao governo da Bahia, conforme indica, de maneira inequívoca, o quadro a seguir:

Quadro 4 - Candidaturas ao governo da Bahia - 2018

Candidatos/a	Vice	Coligação
José Ronaldo (DEM)	<b>Mônica Bahia</b> (PSDB)	Coragem para mudar a Bahia (DEM, PSDB, PSC, PTB, PRB, SD, PATRI, PV e PPL)
Rui Costa (PT)	João Leão (PP)	Mais trabalho por toda Bahia (PT, PP, PDT, PSD, PSB, PCdoB, PR, PRP, PMB, PODE, AVANTE, PMN, PROS e PTC)
João Santana (MDB)	<b>Jeane Cruz</b> (MDB)	Pra mudar de verdade (MDB e DC)
João Henrique (PRTB)	<b>Antônia Santos</b> (PRTB)	Bahia acima de tudo, Deus acima de todos (PRTB e PSL)
<b>Célia Sacramento</b> (REDE)	José Itemário (REDE)	REDE
Marcos Mendes (PSOL)	<b>Mira Alves</b> (PSOL)	PSOL
Orlando Andrade (PCO)	Silvano Alves (PCO)	PCO

Fonte: baseado em dados do TRE-BA e do Senado Notícias - (grifo nosso)

No que pertine às candidaturas ao governo deste estado, os dados corroboram plenamente nossas análises, pois a posição das mulheres também foi secundária nas chapas apresentadas pelos diversos partidos e coligações no último pleito eleitoral, já que, das sete chapas apresentadas, apenas uma foi encabeçada por uma mulher, a ex-vice-prefeita de Salvador, Célia Sacramento, negra, soteropolitana, nascida e criada na periferia desta cidade, cientista contábil, militante de movimentos de mulheres e de negros, membro da Aliança Global de Líderes Africanos e Afrodescendentes e professora doutora da Universidade Federal da Bahia.

Sobre a candidatura de Célia Sacramento, é válido destacar que, apesar de sua trajetória e dos seus frequentes questionamentos, efetuados em debates públicos, acerca do lugar dos negros e das mulheres na política baiana, nem os movimentos negros e nem os movimentos feministas se esforçaram para colocar ênfase no fato dela ser a primeira e, até agora, única mulher negra a pleitear o referido cargo neste estado, tornando-se, como dizia, “o ponto fora da curva”<sup>17</sup> da referida eleição. Este silêncio, assim como a pouca importância dada ao inédito feito, decorre, principalmente, do fato desta candidata não ser filiada aos partidos da esquerda hegemônica na Bahia e no Brasil, como PT e PCdoB, por exemplo, que ainda exercem forte influência sobre os movimentos sociais neste país e neste estado, o que demonstra que muitos dos que discursam em prol de “mais mulheres no poder” e pelo “enegrecimento da política”, o fazem de maneira retórica, seletiva

<sup>17</sup> Conferir: Célia Sacramento; “Sou um ponto fora da curva”. Disponível em <https://correionago.com.br/portal/celia-sacramento-sou-um-ponto-fora-da-curva/>

e condicionada, principalmente à filiação partidária dos sujeitos femininos e/ou negros que disputam algum cargo eletivo.

E, embora não se trate de esperar ou mesmo de cobrar que as pessoas apoiem ou votem nas mulheres e, principalmente nas negras, somente em razão do gênero ou da raça a que pertencem, acredita-se que os movimentos e as/os pesquisadoras/es envolvidos com estes temas deveriam ser os primeiros a questionar, de maneira pública e sem blindagem ou proteção ideológica e partidária, a ausência de mulheres e de pessoas negras na cabeça das chapas dos partidos em geral e dos partidos de esquerda em particular; e, ao fazê-lo, que não deixem de reconhecer as vozes femininas e negras que, quase solitariamente, se levantam e ousam se candidatar, desmantelando, ainda que temporariamente, os monopólios eleitorais, como aconteceu com a importante candidatura de Célia Sacramento ao governo do estado da Bahia no ano de 2018.

É necessário destacar que o PSDB, o MDB, o PRTB e o PSOL posicionaram algumas mulheres como candidatas a vice em suas chapas, mas, repita-se, todas eram encabeçadas por homens. Já o PT e o PCO optaram por lançar dois homens à disputa do cargo máximo de gestão do estado, passando a mensagem de que não há em suas fileiras mulheres capazes de sequer ocupar o lugar de vice, o que não os blindaria da crítica, mas seria em menor grau. Apesar disto, nas campanhas de televisão e nas mídias sociais, inclusive no facebook, adeptos e adeptas do petismo baiano insistiram em afirmar o compromisso da candidatura de Rui Costa e de seu vice, João Leão, para com as mulheres, sobretudo as negras, havendo inclusive quem destacasse a realização de reuniões destinadas exclusivamente à parcela feminina, como “um efetivo atestado do imenso comprometimento [da chapa] com a cidadania das mulheres”<sup>18</sup>.

Como sabemos, a desigualdade de gênero é um dos maiores problemas sociais e depõe contra qualquer sociedade, qualquer partido, qualquer governo e qualquer Estado que se pretenda democrático. E a ausência de mulheres nas cabeças de chapas e nas instâncias decisórias é característica de democracias fracas, de governos débeis, de partidos questionáveis que, em geral, são muito discursivos e pouco inclusivos. Neste sentido, os dados não mentem.

### 3. AS CANDIDATURAS DE VERA LUCIA E MARINA SILVA

Quebrando um pouco a monotonia de gênero e classe, assim como a monocromia racial e geográfica no contexto das eleições, surgem duas candidaturas femininas à presidência do Brasil: a de Vera Lúcia (PSTU) e a de Marina Silva (REDE). Ambas são de esquerda, negras, de origem humilde e com trajetórias de vida e de lutas igualmente aguerridas e destacadas, vinculadas a diversos movimentos sociais e a causas relacionadas à defesa dos mais humildes, dos direitos humanos de grupos socialmente excluídos e/ou discriminados, do meio ambiente, dos trabalhadores e de uma sociedade mais justa social, cultural e economicamente falando (BUENO; LUANE, 2018).

As duas candidaturas constituíram, em conjunto, uma importante “novidade” nas eleições de 2018, pois, apesar de Marina já ter sido candidata ao mencionado

<sup>18</sup> Fragmento de uma postagem de facebook de um cabo eleitoral do sexo feminino.



cargo em mais de uma ocasião, foi a primeira vez na história do Brasil que duas mulheres negras se posicionaram como candidatas à presidência, ao passo que cinco mulheres brancas estavam posicionadas na vice, ou seja, em posição secundária, comparativamente aos homens e às próprias mulheres negras. De fato, isto é algo inédito até aqui. Todavia, esta “novidade” precisa ser objeto de muita reflexão, pois o contexto em que ela ocorreu foi bem complexo e cheio de ambiguidades e contradições. Para começar, não podemos olvidar que as duas únicas candidatas à presidência da República jamais foram apontadas como favoritas da grande imprensa ou de grandes grupos econômicos ou de blocos políticos hegemônicos no Brasil. Por outro lado, também não figuravam entre os candidatos favoritos dos movimentos feministas, negros, estudantil e sindical no país que, em geral, costumam pautar a importância das candidaturas de esquerda, e da feminização e enegrecimento das estruturas de poder, dado o déficit democrático em torno da representação política das mulheres e da população negra neste país.

Além disto, as duas tiveram que se deparar com uma realidade em que 11 homens, de distintos partidos, de distintas classes sociais, idades, ideologias, credos religiosos e origem étnico-racial, ambicionavam e lutavam com todas as forças e com todos os artifícios para chegarem ao mais elevado cargo executivo nacional, isto é, à chefia do governo e do Estado brasileiro. E alguns deles, sobretudo os mais conhecidos, contavam não somente com anos de experiência política e de exercício de mandatos sucessivos e/ou ocupação de cargos comissionados, além do trânsito facilitado em diversas agremiações partidárias e, principalmente, com recursos financeiros e apoios políticos de grande envergadura.

Porém, as vantagens masculinas sobre as duas candidatas mulheres e negras não paravam por aí, já que o principal privilégio, compartilhado pelo bloco masculino, residia no fato dos homens não terem que se deparar, ao longo de suas campanhas, com a indisfarçável discriminação de gênero e, no caso de ambas, também com a insofismável discriminação de raça/etnia, origem social e, até mesmo, estética. Afinal, ao contrário dos seus concorrentes, e até mesmo das candidatas mulheres que figuravam na condição de vices – excetuando-se a Guajajara – Marina e Vera foram alvo de inúmeros comentários de cunho depreciativo, tanto nas redes sociais como na chamada grande imprensa, sem contar as declarações dos próprios adversários que, a exemplo de Ciro Gomes, praticamente um ano antes, já dizia que a referida eleição precisaria de “testosterona”, ao comentar a possível candidatura de Marina.

Neste sentido, Marina Silva, muito mais do que Vera<sup>19</sup>, foi alvo de toda sorte de preconceito, por ser mulher, por ser negra, por ter nascido na floresta, por ser evangélica<sup>20</sup>, por não falar gritando, “por ser fraca”, dentre outras questões. De todo modo, uma e outra, ainda que em níveis diferentes, foram permanentemente

---

19 A candidata Vera não teve tanta evidência por ter sido impedida de participar dos debates televisivos, vez que o seu partido não dispunha de representação no Congresso Nacional e, portanto, não preenchia os requisitos apontados pela injusta lei eleitoral para este tipo de participação, o que, por si só, é também uma exigência antidemocrática que dificulta a ampla divulgação de suas propostas e fere o princípio da igualdade entre partidos e candidatos.

20 O preconceito religioso também foi assacado contra a candidata Marina, sobre o qual ela se pronunciou mais de uma vez.

expostas a duas situações igualmente negativas e injustas no contexto eleitoral, quais sejam: ora eram ignoradas (inclusive por parcela da esquerda e por alguns movimentos feministas e negros) e ora eram desqualificadas, deslegitimadas e até difamadas nas redes sociais, tanto por grupos de apoiadores de candidatos de direita, como por apoiadores de candidatos de esquerda, especialmente nas páginas destinadas ao fortalecimento da luta contra o avanço do Bolsonaro. Nestes espaços, por exemplo, mulheres que votavam em uma das duas candidatas, mas principalmente em Marina, não tinham direito de externar sua opinião ou, quando tinham, eram pressionadas, por apoiadoras de Haddad e de Ciro, a aderir a uma destas candidaturas, sobretudo à primeira, tida como “a única capaz de derrotar o fascismo e o machismo”<sup>21</sup> que emergiam das falas e das ações do candidato homem favorito nas pesquisas.

Obviamente que a prática de ignorar ou de isolar uma candidatura, sobretudo de modo deliberado, era mais comum com relação a Vera Lúcia, pois esta figurava com menos de um por cento nas pesquisas de opinião e não tinha muita visibilidade, exceto em alguns segundos no seu programa eleitoral no rádio e na televisão. Já contra Marina, era mais comum e até mesmo mais frequente, a tentativa de ridicularizá-la, pois desde as campanhas anteriores, mormente a de 2014, tal prática se fez presente, já que ela despertava certos incômodos nos eleitores do PT e do próprio PSL, sobretudo durante suas participações nos debates televisivos, bastante comentadas pelo grande público.

Vale destacar que, desde o início do ano de 2018, quando as notícias sobre as candidaturas majoritárias começaram a circular, assim como após os registros e homologações necessárias, as candidaturas femininas nunca mereceram da imprensa ou da sociedade em geral, o mesmo destaque que as candidaturas masculinas, nem mesmo aquelas que já apareciam nas pesquisas em que os homens figuravam como favoritos: como era o caso da pré-candidata Marina Silva, cujo nome já aparecia juntamente com os de Jair Bolsonaro e do ex-presidente Lula, por exemplo. A pré-candidatura de Manuela D’Ávila, no entanto, foi bastante festejada entre grupos feministas, mas quando houve o “recuo tático” em favor do candidato de Lula, pouco ou nada se falou sobre o assunto. E o processo eleitoral seguiu seu curso com os olhos da direita, do centro e da esquerda hegemônica voltados para os homens.

Quanto ao exposto, há quem diga que não é o fato de serem homens que coloca os candidatos do sexo masculino em evidência, mas o fato de serem “mais conhecidos e terem mais chances na disputa eleitoral”. Tal argumento até procede em parte, afinal, são mais conhecidos exatamente por uma questão histórica relacionada ao gênero, já que os homens dominam a política há muito tempo. Já o argumento de que aparecem mais porque tem mais chances na disputa, é facilmente dissipável, pois se olharmos para algumas pré-candidaturas, digamos, menos promissoras ou até mesmo insossas naquela ocasião, como as de Ciro Gomes, Álvaro Dias, Aécio Neves, Henrique Meirelles, por exemplo, veremos que a mídia, e muitos usuários das redes sociais, já as consideravam viáveis e até mesmo infalíveis, e as difundiam amplamente, mesmo havendo possibilidades de

21 Este é um fragmento de fala de uma eleitora da Haddad no grupo #Elenao. Neste grupo, organizado no âmbito do facebook, inúmeras mulheres foram impedidas e até mesmo bloqueadas por declararem intenção de voto em Marina Silva e por questionarem a centralidade masculina na política, conforme vários relatos e a própria experiência da autora deste texto.

mudanças em virtude de disputas internas nos partidos, como ocorreu com o PSDB, cujo candidato acabou sendo Geraldo Alckmin. Portanto não é a chance de uma eventual vitória apenas, que mantém certos candidatos no centro das atenções, é o fato de serem homens, porque o fato de ser homem no mundo da política significa, em primeira instância, ser apto para aquilo que se pretende fazer ou para o cargo que se pretende concorrer.

Ademais, e em que pese Marina Silva ser nacionalmente mais conhecida do que outros candidatos naquele contexto, como Amoedo, por exemplo, e ter figurado nas pesquisas desde o princípio, assumindo sua pré-candidatura à presidência do Brasil, o fato é que não foram dados a ela os mesmos holofotes concedidos aos candidatos homens, mesmo os que, como ela, não estavam ocupando cargos políticos no Estado, como Ciro e Guilherme Boulos, por exemplo. Apesar disto, é preciso reconhecer que Marina Silva desfrutava de algumas “vantagens” com relação a Vera Lúcia, pois figurava nas pesquisas de opinião antes do registro das candidaturas, teve direito a participar dos debates televisivos, em razão da coligação, e já havia disputado o referido cargo em outras ocasiões, etc. No entanto, nunca é demais destacar que ela também não gozava da preferência da esquerda hegemônica no Brasil, e tampouco tinha amplos e destacados apoios nos movimentos feministas, negro, lgbts e outros, embora fosse bastante respeitada por ativistas ambientais, por uma grande parcela de artistas e intelectuais e por esquerdistas desapontados com as performances do PT e seus aliados nos últimos anos.

Vera Lúcia, por sua vez, e em razão das duras críticas que sempre fez aos governos petistas, identificando-os como neoliberais, tampouco figurou entre as candidatas mulheres que as esquerdas, os feminismos e os movimentos sindical e negros ovacionavam. Muito ao contrário. Até porque os destaques observados através das redes sociais, expressados por ativistas e lideranças dos movimentos mencionados, colocavam Lula no centro de tudo, de todas as falas e, quando se reportavam às mulheres candidatas, citavam, com simpatia, a Manuela D’Ávila e, em alguns momentos até mesmo a Kátia Abreu, sobretudo nas discussões estabelecidas entre eleitores de Haddad e de Ciro Gomes, que se esforçavam imensamente para “comprovar” quem seria a melhor vice-presidenta do Brasil, sem, contudo, em momento algum, cogitar em se perguntar por que nenhuma delas estava na cabeça das respectivas chapas. Era algo naturalizado, até entre feministas. E as poucas vozes que ainda externavam algum sobre isto, acabavam por se convencer de que o mais importante naquele momento era “fazer a defesa da democracia”.

Durante toda a campanha, a candidata Vera Lúcia foi pouquíssimo mencionada pelas esquerdas e pelas feministas nas redes sociais, restando completamente apagada não apenas pela mídia hegemônica, mas pelas mídias alternativas que tinham “como alternativa” focar nos candidatos homens, sobretudo em Boulos e em Haddad. Em sentido contrário, Marina era bastante mencionada, às vezes positivamente, pelos seus apoiadores e seguidores, e muitas vezes negativamente, pela direita e pela esquerda que a queriam bem longe do segundo turno. Afinal, e paradoxalmente, Bolsonaro sempre foi o adversário ideal e até desejado pelo PT. Ademais, nem mesmo nos debates em que Marina pautou temas importantes sobre direitos humanos, contrária a liberação das armas, e, principalmente, sobre demandas das mulheres, como creche, ou a temática da violência de gênero e

o direito ao trabalho com salário igual, houve reconhecimento da importância de sua fala ou amplo compartilhamento de sua performance, pois o silêncio era uma opção dos que preferiram não engrossar a desqualificação de sua pessoa e de sua candidatura, mas também não queriam dar o braço a torcer e reconhecer a importância de sua presença naquele lugar. Algo semelhante com o que fizeram com Célia Sacramento na Bahia.

Segundo nossa percepção, era como se houvesse, especialmente no primeiro turno, um acordo tácito, *inter e intragenérico*, além de uma deliberada pausa nos debates raciais, a fim de que todas as questões consideradas secundárias ou menos urgentes, como os problemas relacionados ao gênero e à raça/etnia, fossem colocados em *stand by* até que o perigo do fascismo fosse afastado pelas vias eleitorais. E os argumentos correntes, mormente nas redes sociais, corroboravam esta impressão, pois as falas cujos ecos eram mais amplos e audíveis, promovidas e/ou compartilhadas por representantes de diversos feminismos e de movimentos negros, principalmente, evidenciavam que eles estavam de acordo quanto à necessidade de se “defender a democracia” com unhas e dentes, seja lá o que isso significasse naquele momento histórico, mas o fato é que não era hora de se discutir gênero e raça e, muito menos as candidaturas marginais.

Ao final do primeiro turno, com as vitórias de Bolsonaro e Fernando Haddad, as candidaturas de Vera e Marina estavam formalmente “recusadas”. Mas não a ponto delas serem dispensadas das cobranças por um posicionamento público a favor da candidatura de Haddad, afinal, diziam algumas vozes, “ambas são mulheres negras e de esquerda e tem que se posicionar”, até porque Marina e Vera, em lugares diferentes do Brasil, compareceram a manifestações em torno do #Elenão, apesar de não serem vistas, sobretudo por alguns grupos organizados, que, posteriormente, as enxergaram para exigir delas uma posição “com urgência”. Neste momento, então, homens e mulheres situados à esquerda começaram a intimá-las para que apresentassem um rápido pronunciamento, pois, segundo diziam, era “preciso unidade para a defesa da democracia no Brasil”. Obviamente que ambas não apoiaram o candidato Bolsonaro, mas seguiram destacando a necessidade de um debate mais profundo sobre a ideia de democracia, além de enfatizarem os problemas e os equívocos das chapas vitoriosas, que, na concepção de Marina, se dedicaram unicamente a alimentar a polarização política<sup>22</sup>, reduzindo as eleições a uma eterna gincana entre homens, sobretudo brancos e, em sua maioria, representantes das elites políticas e economicamente bem alicerçadas.

De todo modo, as presenças destas duas mulheres negras neste pleito serviram para nos lembrar de que a política necessita das mulheres, assim como as mulheres necessitam da política. Mas de outra política, sem a naturalização da supremacia e dos privilégios masculinos, brancos e elitistas, que é o que vem acontecendo em nosso país desde há muito.

22 Conferir: “Infelizmente, tivemos a velha polarização que se tornou tóxica nessa campanha”, diz Marina. Disponível em <https://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,infelizmente-tivemos-a-velha-polarizacao-que-se-tornou-toxica-nessa-campanha-diz-marina,70002537924>

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As questões aqui levantadas já foram objeto de reflexões em vários debates públicos, porém, na maioria das vezes, com pouca interlocução, o que nem sempre nos ajuda no aprimoramento das ideias e/ou no abandono dos equívocos. A ausência de interlocução não se dá por falta de gente interessada no tema e/ou qualificada no assunto, mas em virtude da opção pelo silêncio, muitas vezes cúmplice, de homens e mulheres de boa vontade que, até pouco tempo, andavam muito ocupados e/ou comprometidos com as candidaturas daqueles e daquelas que, a depender do momento, naturalizam ou até justificam a posição secundária que as mulheres ocupam nas chapas majoritárias, sobretudo nas últimas eleições. Apesar disto, é importante levar o debate adiante, pois não se constrói uma *democracia de gênero* sem que estas questões sejam pautadas antes, durante e após as eleições.

O texto demonstrou, com robustos e irrefutáveis dados, que o lugar das mulheres nas chapas majoritárias continua sendo secundário, ao passo que os homens seguem dominando o terreno da política e se posicionando em sua linha de frente. E, não obstante se possa dizer – até com certa razão – que a composição das chapas majoritárias envolve uma série de fatores, o fato é que não é comum vermos homens que se lançam pré-candidatos a determinados cargos perderem ou renunciarem esta posição em favor das mulheres de seus partidos ou coligações, ainda mais sem qualquer consulta às bases e sem levar em conta que o eleitorado é constituído de maioria feminina. Por esta e outras, é válido colocar a discussão em público, destacando, sem pudor, o *patriarcado partidário*, o *sexismo político* e o próprio *teto de cristal* que, enquanto barreira invisível, estabelece até onde as mulheres podem avançar no âmbito das instituições, dos partidos ou no exercício de cargos e funções públicas que porventura ambicionem.

A centralidade masculina na vida social e política é algo que não pode ser naturalizado, pois tanto decorre da *desigualdade de gênero*, como serve para o seu reforço, já que caracteriza todas as relações sociais e deve ser objeto de reflexão em todos os lugares, principalmente na agenda pública e na política institucional, em todos os momentos.

Ademais, há que se considerar que a presença e a participação das mulheres, sobretudo as mais jovens, tem sido cada vez mais crescente no âmbito dos coletivos e dos movimentos sociais que, não raro, são vinculados a partidos políticos, sobretudo os de esquerda. No entanto, esta presença também tem aumentado nos partidos de direita, com a proliferação de estruturas e instâncias partidárias relacionadas às temáticas femininas no seio destas agremiações. Todavia, as mulheres, independente do espectro político, nem sempre são reconhecidas como potenciais candidatas, sobretudo quando se trata de cargos majoritários.

É válido lembrar que inúmeras pesquisas vem apontando, há bastante tempo, o quanto é comum a prevalência masculina na política, desvelando a indicação de candidaturas femininas, especialmente a cargos majoritários, somente quando os homens (em geral membros da família ou líderes partidários) enfrentam obstáculos de ordem legal, seja em virtude da impossibilidade de cumprimento de mais de dois mandatos consecutivos na esfera do executivo, seja em virtude de inelegibilidades relacionadas a causas diversas, tais como crimes eleitorais ou improbidades ad-

ministrativas, por exemplo (COSTA, 1998). Tudo isto revela um *continuum* do uso instrumental das candidaturas femininas que, muitas vezes, servem de verdadeiras laranjas para suprir a ausência involuntária daqueles a quem o poder tem sido histórica e socialmente conferido.

A desigualdade de gênero na política, portanto, é um reforço ao *patriarcado*, isto é, à *dominação masculina* nas diversas esferas da vida, e deixar de considerar estas questões em nome de outras consideradas maiores, ou ditas mais importantes ou urgentes, seja qual for o contexto, é legitimar a ideia de que as mulheres podem esperar mais tempo para que a democracia que os homens concebem e constroem as alcance. Isto significa admitir que a própria democracia, enquanto sistema de governo ou enquanto princípio reitor das relações sociais, ainda é algo que somente os homens podem definir e cujas experiências, necessidades e/ou dificuldades são as únicas (ou as mais legítimas) a considerar, especialmente em anos eleitorais. Afinal, nenhum movimento social levantou a voz para afirmar que “eleição sem mulher é fraude”.

Lançar candidatas mulheres aos cargos executivos e garantir-lhes as condições para que sejam eleitas é, por si só, uma exigência do alargamento da cidadania e um avanço democrático; pois a sub-representação feminina nos parlamentos e a ausência de mulheres à frente dos governos (federal, estadual ou municipal) é um empecilho para a adoção de políticas públicas voltadas às questões de gênero e, sobretudo, àquelas que as mulheres mais enfrentam, como a violência, por exemplo, dentre as quais se destaca a própria **violência política** que, a nosso juízo, deveria ser identificada em nosso país não somente como o impedimento criminoso, letal ou não, ao exercício de mandatos, que, por si, constitui prática hedionda, mas pela própria negação do direito de candidatar-se. Porque esta é a porta da violência política mais gravosa contra as mulheres.

Assim, romper com a lógica dos *privilégios masculinos* e com as justificativas eleitorais e eleitoreiras que sempre são construídas a favor dos homens, requer um olhar crítico e uma postura independente que ajude a desnaturalizar a ausência ou presença diminuta de mulheres concorrendo aos cargos de maior prestígio, a exemplo dos que lidam com muito dinheiro, que decidem os destinos da nação, que tem o condão de apresentar planos plurianuais, nomear ministros, iniciar processos legislativos, propor emendas constitucionais, criar e extinguir cargos, comandar forças armadas, declarar guerra ou celebrar a paz, dentre outros<sup>23</sup>, por exemplo. Implica em admitir que as mulheres, enquanto cidadãs e sujeitos de direitos, podem e devem se lançar candidatas à presidência, ao governo do estado e ao senado federal, além de concorrerem aos cargos proporcionais, para os quais a lei também precisa ser aprimorada para garantir a *paridade de gênero na política* e a efetiva *igualdade* nos espaços institucionais e sociais.

Mas, como vimos ao longo destas páginas, em 2018 as mulheres brasileiras, apesar de um certo aumento das candidaturas femininas, ocuparam tímidos e secundários lugares nas mais diversas chapas eleitorais, tanto em partidos de direita

<sup>23</sup> Conforme artigo 84 da Constituição Federal.

como em partidos de centro e de esquerda, onde a presença delas na cabeça da chapas emergiu, mais uma vez, como exceção à regra.

Além disto, é legítimo suspeitar que grande parte das candidaturas das mulheres, ainda que situadas em lugares secundários na composição das chapas, seguramente foram estimuladas pelo montante de recursos financeiros disponíveis, e não propriamente pelo reconhecimento da importância de sua efetiva participação política, haja vista que neste ano, e pela primeira vez, a Justiça garantiu ao menos 30% dos recursos do Fundo Eleitoral exclusivamente para as candidaturas femininas, algo em torno de 500 milhões de reais para suas campanhas. Diante disto, e se não houver monitoramento por parte da Justiça eleitoral e controle social por parte da sociedade organizada, além de ação política firme dos movimentos feministas para mudar mentalidades, corre-se o risco dos partidos políticos usarem o dinheiro destinado às mulheres para, por via oblíqua, elegerem mais e mais homens, pois em chapas onde elas figuram como vices ou mesmo como suplentes, não há como determinar, de maneira inequívoca, os gastos efetuados especificamente com a sua candidatura, pois, nestas composições, elas estão sendo levadas literalmente a reboque dos donos das chapas. Eis mais uma questão a ser investigada e profundamente debatida.

Em termos quantitativos, os homens, mais uma vez, seguiram dominando as chapas majoritárias, cujas cabeças estiveram em suas mãos, lhes permitindo dar o tom dos debates, e com vantagem avassaladora sobre o gênero feminino. E isto fica evidente não apenas quando falamos de uma disputa de onze homens contra duas mulheres, no caso da presidência, mas, sobretudo se traduzirmos em termos demográficos e, principalmente, democráticos, aí, sim, poderemos afirmar, sem sombra de dúvida, que uma minoria do eleitorado brasileiro, composta por pessoas do sexo masculino, segue fazendo política em nome da democracia, mas nem sempre considerando a opinião, as demandas e as necessidades das mulheres, cujos movimentos crescem a cada ano, e cujas pautas dão conta de problemas que somente elas enfrentam, pelo simples e só fato de serem mulheres, como, reitere-se, a violência de gênero, a desigualdade salarial, a violência simbólica diariamente disseminada pela mídia, as restrições ao exercício pleno da sexualidade e dos direitos reprodutivos, além do próprio *déficit de gênero* na política, dentre outras questões.

Assim, e em que pese as destacadas exceções, houve, mais uma vez na história do Brasil, uma prevalência de homens candidatos aos cargos majoritários, e esta realidade constitui, por si só, uma ofensa à democracia e um reforço do status quo de gênero na política, onde as mulheres, após 8 décadas de exercício do direito ao voto, ainda lutam pelo elementar direito de serem candidatas. E isto precisa ser questionado a partir das reflexões sobre os resquícios da *dicotomia público-privado*, segundo o qual a esfera das decisões políticas estaria reservada aos varões e às mulheres caberiam a gestão do domicílio, enquanto “rainhas do lar” ou, como vulgarmente se diz, como as “donas da pensão”. Tudo isso corrobora a perpetuação de *estereótipos de gênero* que vão sendo transmitidos às novas gerações como um reforço à ideia de que o lugar das mulheres até já pode ser na política, mas sempre como exceção e em posição secundária.

A este respeito, há uma infinidade de pesquisas reveladoras das *bre-*

*chas de gênero* no âmbito do parlamento, com debates riquíssimos sobre a parca representação política das mulheres, já que a nossa presença nas Casas Legislativas está muito aquém da nossa existência e da nossa importância na sociedade em geral. Mas, o fato é que não há como compreender a complexidade deste fenômeno se focarmos unicamente nas eleições proporcionais e/ou nas fragilidades de implementação da Lei de Cotas, o que é necessário e importante; mas, já que não existem cotas para eleições ao Executivo e ao Senado, faz-se necessário um debate aberto sobre a *democracia de gênero* no âmbito partidário, sem olvidar das possibilidades de defesa da adoção de candidaturas avulsas pelo Estado brasileiro, vez que às mulheres também deve ser conferido o direito de ocupar a chefia do poder executivo. Tudo isso deveria ser objeto de uma *reforma política* a ser concretizada com lentes de gênero e raça, mas, até lá, é preciso muita organização, muita resistência e bastante ruído.

Entendo que é importante colocar as mulheres no centro da vida política e das candidaturas principalmente, pois isto fará muita diferença na luta pelo fortalecimento da democracia, e no próprio imaginário social, pois é simbolicamente potente que mulheres possam encabeçar chapas, disputar eleições, discutir o sistema eleitoral, apresentar propostas de governo, confrontar o *status quo* patriarcal, e não apenas serem coadjuvantes ou candidatas se, ou quando, algum líder político as indicar ou as autorizar como padrinho ou coisa do tipo. As mulheres devem ser candidatas enquanto cidadãs e titulares de direitos políticos que não podem e nem devem ser objeto de negociação em hipótese alguma, e muito menos em nome da democracia. Não se deve permitir que os interesses partidários ou de candidaturas específicas ofusquem, engulam ou minimizem as femininas/feministas demandas por mais mulheres no poder e mais poder para as mulheres. É isto. Sigamos. E não paremos de lutar.

## REFERÊNCIAS

*BOLSONARO e Marina têm confronto sobre direitos da mulher e elevam tensão em debate.* Disponível em [https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:phDR3\\_4VbWEJ:https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/08/bolsonaro-e-marina-tem-embate-sobre-direitos-da-mulher-e-elevam-tensao-em-debate.shtml+&cd=18&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br](https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:phDR3_4VbWEJ:https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/08/bolsonaro-e-marina-tem-embate-sobre-direitos-da-mulher-e-elevam-tensao-em-debate.shtml+&cd=18&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br). Acesso em 18/08/2018.

*BOLSONARO e Marina Silva discutem porte de arma.* Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=CgcZppFh9Vc>. Acesso em 17/08/2018

BUENO, Winnie Bueno; LUANE Sthéfani. *Celebramos mulheres mas não sua cor.* Disponível em <https://www.cartacapital.com.br/diversidade/celebramos-mulheres-mas-nao-sua-cor/> Acesso em 8/10/2018.

*CIRO FALA de Marina e diz que o momento é de testosterona.* Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/10/1928560-ciro-fala-de-marina-e-diz-que-momento-e-de-testosterona.shtml> Acesso em 20/10/2017

COSTA, Ana Alice A. *As donas no poder.* Mulher e política na Bahia. Salvador: NEIM/UFBA -Assembleia Legislativa da Bahia, 1998.



*ESTADO com maior população de negros elege primeira deputada negra nas eleições 2018.* Disponível em <https://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,estado-com-maior-populacao-negra-elege-primeira-deputada-negra-nas-eleicoes-2018,70002541336>. Acesso em 13/10/2018

*INFELIZMENTE, tivemos a velha polarização que se tornou tóxica nessa campanha*”, diz Marina. Disponível em <https://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,infelizmente-tivemos-a-velha-polarizacao-que-se-tornou-toxica-nessa-campanha-diz-marina,70002537924> Acesso em 13/10/2018

*LÍDICE DA MATA (PSB) fica fora da chapa de Rui Costa, mas segue apoiando reeleição do governador.* Disponível em <https://www.revistaforum.com.br/lidice-da-mata-psb-fica-fora-da-chapa-de-rui-costa-mas-segue-apoiando-reeleicao-do-governador/> Acesso em 28/06/2018.

*LÍVIA ABREU, a primeira candidata a Presidente.* Disponível em <https://osdivergentes.com.br/orlando-brito/livia-abreu-a-primeira-candidata-a-presidente/>. Acesso em 03/03/2018.

*MARINA SILVA é vítima de ataques racistas nas redes sociais.* Disponível em <https://www.destakjornal.com.br/brasil/eleicoes-2018/detalhe/marina-silva-e-vitima-de-ataques-racistas-nas-redes-sociais>. Aceso em 31/08/2018

*MARINA SILVA diz que sofre preconceito por ser evangélica.* Disponível em <https://www.gospelprime.com.br/marina-silva-preconceito-evangelica/>. Acesso em 08/07/2018.

*MARINA SILVA apoia Manuela após Roda Viva e relembra crítica de Dilma.* Disponível em <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:aKiJcco-YCIJ:https://www.gazetadopovo.com.br/eleicoes/2018/marina-silva-apoia-manuela-apos-roda-viva-e-relembra-critica-de-dilma-a0i7s375dyq97lzx14q5dfdlm+&cd=15&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br> Acesso em 30/06/2018.

*MINAS GERAIS terá primeira candidata trans ao Senado.* Disponível em <https://www.hypeness.com.br/2018/08/minas-gerais-tera-primeira-candidata-trans-ao-senado/>. Acesso em 05/07/2018

*NAÕ SE resolve tudo no grito e na violência, responde Marina.* Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=C6Qltz-sJ9A>.

OKIN, Susan Moller. *Gênero, o público e o privado.* Estudos Feministas, Florianópolis, n 16, 305-332, 2008.

*POR QUE as mulheres trocaram Marina por Haddad, Ciro e Bolsonaro.* Disponível em <https://piaui.folha.uol.com.br/por-que-mulheres-trocaram-marina-por-haddad-ciro-e-bolsonaro/>. Acesso em 18/09/2018.

PINTO, Celi. *Paradoxos da participação política das mulheres no Brasil.* Disponível em <https://www.revistas.usp.br/revusp/article/download/32910/35480/>. Acesso em 18/05/2018.

SAIBA QUEM são os 13 candidatos a vice-presidente nestas eleições. Disponível em <https://veja.abril.com.br/politica/saiba-quem-sao-os-13-candidatos-a-vice-presidente-nestas-eleicoes/> Acesso em 02/09/2018.

SANCHEZ, Beatriz Rodrigues. *Representação política e gênero no Brasil e nos países de democratização recente*. Revista de Iniciação Científica em Relações Internacionais, v.1, n.2, 2014.

SARDÀ, Amparo Moreno *El arquétipo viril protagonista de la história*. Exercícios de lecturas no androcentrica. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1991.

SENADO FEDERAL. *Conheça todos os candidatos ao Senado 2018*. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/10/02/conheca-os-candidatos-a-senador-pelo-acre>. Acesso em 01/09/2018.

SILVA, Saete Maria da. *A Carta que Elas Escreveram: as mulheres na Constituinte de 1987/88*, Editora Instituto Memória, Curitiba, 2016.

SÓ 4% dos eleitos em outubro são negros. Disponível em <https://congressoemfoco.uol.com.br/eleicoes/so-4-dos-eleitos-em-outubro-sao-negros-eram-107-das-candidaturas-em-2018/> Acesso em 25/11/2018

STF fixa mínimo de 30% do fundo partidário para campanhas de mulheres. Disponível em <https://www.valor.com.br/politica/5388211/stf-fixa-minimo-de-30-do-fundo-partidario-para-campanhas-de-mulheres>. Acesso em 20/03/2018.

STEIL, Andréa Valéria. *Organizações, gênero e posição hierárquica — compreendendo o fenômeno do teto de vidro*. Revista de Administração. São Paulo. v.32, n.3, p.62-69, julho/setembro 1997

SUAREZ, Joana Suarez; KÁRITAS, Marcela. *Duas mulheres negras disputam a Presidência contra 10 homens brancos e um pardo*. Disponível em <https://bhaz.com.br/2018/08/31/duas-mulheres-disputam-a-presidencia-contra-11-homens-brancos/>. Acesso em 01/10/2018.

TSE. *Propostas de governo dos candidatos ao cargo de Presidente da República*. Disponível em <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2018/propostas-de-candidatos>. Acesso em 22/09/2018.

VERA é a candidata mais desconhecida; Marina, a mais. Disponível em <http://www.midianews.com.br/eleicoes-2018/vera-e-a-candidata-mais-desconhecida-marina-a-mais/333377>. Acesso em 20/09/2018.

WRIGHT, Sonia Jay. *Estratégias de inclusão das mulheres na política institucional: a opinião parlamentar estadual do nordeste*. Editora Instituto Memória, Curitiba, 2016.

# Populus



Revista Jurídica da Escola Judiciária Eleitoral da Bahia

Memória

**EJE**

ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL DA BAHIA



## DISCURSO NA MANIFESTAÇÃO DE ESTUDANTES<sup>1</sup>

5 de junho de 1909

Ruy Barbosa

Senhoras e senhores — Muito obrigado aos estudantes fluminenses. Aos estudantes paulistas, muito obrigado. Nesta só expressão quisera eu deixar-lhes vertido todo o meu reconhecimento, e sentar-me. Nêles sinto reflorir o meu coração. Nêles me parece ver multiplicar-se a minha família. Nêles se me defronta a grande pátria com os esplendores do seu futuro. Mas, doente, exausto da intensidade das emoções desta noite, desejaria que bastasse, para me entenderdes, a demudada expressão do meu rosto, a enfraquecida exalação da minha voz.

Ser-me-ia lícito, porém, fazê-lo? Terei êsse direito, enquanto me ficar um resto de alento? Poderei conter a torrente íntima dêsses sentimentos, que me borbotam d'alma sob a influência do vosso entusiasmo, dessa onda impetuosa de sinceridade que vem convosco, dessa festa de esperanças, que o vosso alvoroço nos traz? Sinto que não. Viestes bater a estas portas, que nunca se fecharam aos reclamos do direito. Haveis de ouvir, embora seja, perdoai-me, é vossa a culpa, no desalinho de um tumultuoso improvisado, sob o cansaço e o esmorecimento de uma vida, que já começa a declinar pela rápida encosta do poente.

Os seus últimos raios encontrarão ainda entre vós o velho estudante, cada vez mais curioso de aprender, a quem os meus jovens amigos de S. Paulo vieram trazer, colhidas nas mesmas várzeas, sob a mesma atmosfera, entre aquelas mesmas neblinas de há quarenta anos, a flor das reminiscências dos meus bons tempos da antiga cidade do Tieté, hoje capital do progresso e da liberdade entre os Estados prósperos do Sul. Aos acentos da voz do seu orador, parecia-me sentir estremecer o berço da minha educação jurídica, ao primeiro balbuciar das minhas convicções liberais, quando as começava a ensaiar, levantando, entre os redutos do cativo, o grito da abolição, e bradando, numa época de govêrno conservador, pela reforma radical da Constituição brasileira. Na eflorescência da mocidade que ali renasce todos os anos, todos os anos se renova a seiva do mesmo espírito, aberto constantemente às grandes impressões, cujo eco agora mesmo de lá nos chega em notas da costumada harmonia, como sons arrancados às cordas de uma harpa exposta

---

<sup>1</sup> Para preservar a originalidade do texto, a grafia das palavras foi mantida conforme as regras da língua portuguesa vigentes no Brasil em 1909.

Jurista, Advogado, Senador da República, Ministro da Fazenda do Governo de Deodoro da Fonseca, Diplomata, Escritor, Filólogo e Jornalista brasileiro, Fundador da Academia Brasileira de Letras e da Academia de Letras da Bahia, nascido em Salvador, em 05 de novembro de 1849, e falecido em Petrópolis em 01 de março de 1923.

ao vento pelas rajadas de um céu, cujas sombras se sulcam dos clarões do futuro,

A cada passo da minha longa Odisséia contra os maus regimens sempre me encontrei com a mocidade. Torno a encontrá-la hoje entre os clarins desta alvorada. Bem haja o seu concurso, a sua animação, a sua solidariedade, certo prenúncio da vitória que nos espera. Já lhe acabamos de ouvir o clangor antecipado na palavra do maravilhoso orador, em quem vimos reerguer-se aqui as maiores tradições da eloquência riograndense, da grande eloquência humana, a voz da verdade animada pelo sôpro divino que a tribuna reserva aos seus privilegiados. De quantos me tem cabido a fortuna de escutar, desde os tempos em que a tribuna era um poder nesta terra, até êstes de hoje, quando apenas um ou outro rebentar da antiga chama nos denota, debaixo dessas cinzas, uns restos do fogo sagrado, nunca ouvi falar com mais inspiração, com mais abundância, com mais grandeza. Quando êle se demorava em nos pintar vôos de águia por êsses longes azulados, não era ao seu próprio surto que estávamos assistindo? A imagem se fazia realidade. Dir-se-ia sentirmos-lhe de perto a envergadura sôbre as nossas cabeças, depois a arrancada por êsses ares e, afinal, o pairar nas alturas virgens do espaço, com os raios do sol a pino nas guias das asas poderosas<sup>3</sup>.

Enquanto, através dos borbotões da inspiração, os seus lábios vertiam bálsamos sôbre o amargor das provações da minha vida pública, por êle ràpidamente esboçada nas melhores fases da sua evolução, era dentro em mim como se o rochedo, já estéril, da minha velhice, ao toque do encantador, se fendesse em veios de linfa cristalina. O coração, comprimido no peito, me reçumava lágrimas de saudade e gratidão; gratidão por êsse carinho, a que, na minha idade, se é tão sensível; saudade dos tempos do meu verdor nessas lutas, quando, meus jovens amigos, a esperança, a fé, o entusiasmo ardiam em mim, como em vós ardem hoje, antes de haverem atravessado, com a experiência, as suas regiões frias e assoladas. Como lhe agradecerei nunca mais ao inspirado orador o lenitivo da sua bondade? Já me fôra dado senti-la de longe, durante essa memorável missão de Haia, a que ora lhe aprouve aludir tão magnânimamente, quando, sob a sua iniciativa, a Câmara dos Deputados me honrou com aquelas saudações, a que para logo se associaram os congressos estaduais e as municipalidades. Mal calculará êle a energia, a segurança, o confôrto, que me levou ao estrangeiro, entre

<sup>3</sup> Pedro Moacir, deputado do Rio Grande do Sul.

os espinhos da minha situação na assembléia das nações, êsse movimento nacional por êle em boa parte despertado.

Tive então momentos de sonho, no meio daquela temerosa realidade, quando me via, tão pequenino, representando esta desestimada república americana entre as potências da terra. Imaginei a política brasileira girando noutra orbe, ampliada pela distância que nos separava, melhorada por êsse contacto com a grande civilização, empenhada em se mostrar digna do convívio dos fortes, limpando-se dos seus vícios dos seus atrasos, das suas mesquinhezias, das suas invejas, dos seus rancores, dos seus instintos de velha intrigante, dos seus hábitos de toupeira a cavar, a cavar, a cavar incessantemente por baixo o alicerce de tôdas as coisas sagradas: o respeito, o merecimento, a gratidão, a justiça. Por que havia eu de atravessar êsse devaneio, para dêle me ver tão depressa despenhado? Nada havia mudado senão a minha miragem, que se desvanece.

Nenhuma luta ainda se travou entre nós, que mais apelasse para os sentimentos nobres de um povo, do que esta. Luta de princípios, luta de ideal, luta de futuro. Mal, porém, nos damos o alerta para os primeiros reconhecimentos, quando já lhe invade o campo o personalismo das brigas de campanário. Como que a talho de foice, em prévio revide a esta manifestação generosa, justamente esta tarde se me irrogava, da tribuna de uma das casas do Congresso, uma arguição inesperada. Segundo o autor dessa increpação gratuita, o cidadão que ora vos fala, o signatário da carta de 19 de maio, nega aos militares o direito de ocupar cargos públicos. Ainda bem que houve ali a voz de meu filho, para desmentir, como eu teria desmentido, se lá me achasse, êsse testemunho palpavelmente contrário à verdade material e notória de fatos correntes.

Nenhum documento político ainda teve entre nós publicidade mais ampla, discussão mais generalizada, eco mais profundo. Desde que saiu a lume, há quinze dias, em tôrno dêle gira a questão das candidaturas presidenciais. Tem passado pelo exame de todos os políticos, pelos olhos de todos os leitores. As suas afirmações claras, precisas, terminantes, reconhecem aos militares o direito de candidatura aos cargos eletivos, contanto que os requestem como homens de Estado, como homens de partido, como homens públicos, não meramente no caráter de militares, tendo por título apenas a sua farda, a sua espada, os seus serviços profissionais, o seu prestígio de classe. "A farda que veste o marechal Hermes", ali digo eu, "não constitui objeção ao exercício da magistratura suprema. Nada exclui,

*entre nós, o militar de servir ao país nesse posto, contanto que ele se não confira ao militar, mas ao cidadão”.*

Esta fórmula poderá não ser exata. Mas é inteligível, é transparente, é claríssima. Não há quem não a perceba. Ela admite expressamente os militares aos cargos eletivos. Caxias era um homem de Estado. Como homem de Estado, como chefe de partido, como influência parlamentar, exerceu a presidência do Conselho. Meros cabos de guerra, Itaparica ou Barroso, não poderiam vir a ser senão ministros das pastas técnicas, a que a sua competência os designava. Eis aí discriminadas as duas situações, ambas de militares, mas uma caracterizadamente política, a outra exclusivamente militar. Na primeira nada obsta à eleição do militar. Na segunda, a eleição do militar, bem que não contrária à letra, contraria mortalmente o espírito do regímen.

Será falsa a doutrina? Suponhamos que o seja. Mas não é equivocável. Ela não condena as candidaturas militares senão no segundo caso. No primeiro as legitima declaradamente. Como, portanto, admitir que de boa fé se me faça cargo de trancar aos militares as funções eletivas, a que distintamente os admito? Como, a não ser que se me pretenda inimizizar com a sua classe, recomendando-me à aversão da fôrça armada?

Embora, porém, a clareza do meu escrito me pudesse forrar à exigência de uma resposta, a relevância do assunto ma exige. Sem-razões na análise da minha carta não me abalariam a êste esforço. As até agora escogitadas já dariam para uma seção de museu ou uma sala de exposição. Nada mais curioso do que ver como de idéia tão singelas, vestidas em linguagem tão chã, desentranha o engenho dos críticos tantas surpresas. Sobretudo as contradições, topadas a monte, de uma sentença para outra, de uma para outra linha, atestando, pelo menos, a desmemória mais raza do autor do pobre escrito dissecado. São artes em que a polêmica política, entre nós, desbanca o espírito de invenção nas regiões mais altas da fantasia. Faz gôsto ver por aí o que tem de fértil a inteligência humana, e não vale a pena de rebater, quando, como neste caso, é tão óbvia a verdade, que se acha ao alcance de todos. Depois, tão empenhado anda no debate o mundo inteiro dos jornalistas, que os erros e injustiças da imprensa pela própria imprensa se curam.

O que, porém, na espécie me maravilha, me entristece e me arrasta a uma réplica, é o caráter do falso testemunho, o apêlo que, além da sua flagrante inexatidão, êle essencialmente encerra às paixões armadas, a cujo perigoso combustível se procura levar a chama contra o inerme defensor de uma idéia de ordem e direito. Daí a conveniência de opor ao veneno, logo



e já, o seu contra.

Contudo, pela tribuna do Senado acho que não devo. Só em último caso me serviria eu dela, para me justificar de arguições ou acusações proferidas na outra câmara legislativa. Sempre foi meu costume evitar êsses diálogos de uma a outra casa do Congresso, desaconselhados pelos melhores estilos parlamentares. De tal regra me não lembro de me haver desviado senão uma vez, para acudir em reivindicação da minha honra, brutalmente atassalhada na Câmara dos Deputados por implacável inimigo, cuja memória abençoou pelo ótimo serviço de me ter aberto ensejo à defesa, assinando essas calúnias com um nome responsável.

Mas não falta no Senado quem me possa chamar a terreiro. Lá estão ilustres cabeças do movimento pela candidatura Hermes. A êles é que tocaria chamar-me a contas pelos delitos da minha atitude. Quando mesmo, para o desempenho do seu dever atual, lhes fôsse mister desatar vínculos particulares, eu os absolveria de tôda a culpa, se tanto fôsse mister, em holocausto à pátria, interessada no castigo do temerário que ousa acreditar no seu direito de fidelidade às convicções de tôda sua vida. E, se lhes custa, como creio, o executarem pelas próprias mãos o amigo inocente, não faltariam, talvez, outros, em quem não houvesse as mesmas razões de constrangimento.

Dias depois de estampada a minha carta ao senador Azevedo, a quem aproveito a ocasião de agradecer o seu último discurso, tão afetuoso nas suas expressões de amizade, me comunicou espontâneamente êle as impressões do marechal Hermes a respeito dêsse documento. Posso resumi-las no anúncio, que me trouxe o meu nobre amigo, de uma visita do honrado marechal. Pretendia s. ex. dêste modo agradecer-me a linguagem daquele papel. Não recebi a honra da visita; mas guardei a da intenção comunicada. Não se poderia imaginar prova mais concludente de que a minha carta colocara a questão numa altura de tolerância e dignidade, onde cavalheiros e até amigos se podem encontrar, e terçar as armas do espírito, sem a menor quebra do respeito e mesmo da intimidade.

Nesta persuasão me devia confirmar o ato do Senado, recusando-me unânimemente, após os discursos de dois eminentes senadores, os senhores Pinheiro Machado e Severino Vieira, a exoneração da vice-presidência daquela casa. Eu lha requerera em têrmos de quem não tencionava ceder. Cedi, porém, no intuito de pôr de manifesto à augusta assembléia a serenidade do meu coração no dissentimento que nos aparta, a ausência absoluta de pugnacidade no meu ânimo, a minha vontade assente de pelegarmos a boa guerra da inteligência sem ferimentos pessoais, o desejo, enfim, de arredar, quanto ser possa, do seio daquela casa os recontros da campanha que encetávamos. Mas, se outra

coisa quiserem, se preferirem transportar para o laboratório das leis a questão estuosa das candidaturas presidenciais, matéria da esfera do eleitorado, alheia à competência constitucional do Congresso, contrária, até, a ela pelas funções judiciárias do seu papel como tribunal verificador da eleição; se a mais êsse desvio das boas normas nos deliberarem levar, não serei eu quem evite os incômodos da minha posição, deixando-me estar indefeso, ou abandonando a boa causa agredida.

Ninguém respeita mais que eu o Senado. Instituição capital do regímen, a êste conta não poucos serviços. Organizado para atuar como resfriadoiro das correntes menos calmas da câmara trienal, atravessou êle, contudo, por bastantes anos, uma zona tempestuosa, em muitos dos episódios de cuja passagem me tocou a sorte de ser protagonista. Treze ou quatorze anos, porém, de temperança e serenidade me pareciam suficientes, para desaquecer o solo escaldado, e firmar naquele membro do sistema as tradições de moderação. Eu deploraria vivamente, que delas se retrocedesse, voltando à combatividade, que assinalava aquêles dias agitados; mas aceitarei a lide, no terreno onde a puseram, dentro das leis normais e políticas do dever e da honra. Não está na minha índole fugir. O meu temperamento, mercê de Deus, não é o dos poltrões. Com as qualidades que fulguram ao sol das batalhas me não favoreceu a natureza. Mas da firmeza no meu pôsto cívico não permitirá Deus jamais que me abalem ameaças ou perigos.

Da tribuna, pois, que hoje aqui me ofereceis não menos honrada que a dos parlamentos, me utilizarei eu, a fim de apagar a estocada, que da Câmara dos Deputados se me atirou. Irritou-se o seu autor com o qualificativo de "má-fé", de que ali se servir meu filho num aparte ao infundado asserto. Mas, senhores, não era natural, da parte de um filho, um movimento de aspereza na repulsa de tão grave alteração da verdade contra seu pai, cometida em sua presença e a êle diretamente endereçada entre os risinhos de mofa de um auditório complacente com as veemências do orador?

Notai que o increpador não se referia ao passado. Em termos categóricos afirmava êle que a minha opinião nega aos militares o direito de exercer cargos públicos. Não fala, pois, de uma opinião, que eu tinha, que eu tive, que eu tivesse, mas de uma opinião que eu tenho, da minha opinião atual. Ora, a minha opinião atual não pode ser senão a que eu defini na carta de 19 de maio, carta que constitui um programa, um manifesto, uma profissão de fé. E nesse documento reconheço eu, em termos claros, formais, peremptórios aos militares o direito de ocuparem todos os cargos eletivos, desde a Câmara dos Deputados até à Presidência da República.

Não vos parecerá, senhores, tanto ou quanto difícil a escusa de inocência em favor de quem, tendo lido a minha carta de 19 de maio, me atribua, aparentemente como tese minha de hoje, uma proposição diametralmente oposta à que nesse escrito sustento? O que ali se acha, explícita e textualmente, é que os militares entre nós têm êsse direito. O autor da assacadi-lha o leu. Depois de o ler, me acoima de negar tal direito aos militares, e, afinal, asseverando positivamente o contrário do que a leitura lhe atestava, se agasta contra quem o desmente, reclama com vigor pela sua boa-fé, exprobra de indelicadeza ao seu contraditor. Ninguém preza mais do que eu a delicadeza na maneira de tratar os indivíduos. Mas não a tenho em menos conta na maneira de tratar a verdade.

Deixai-me confessar, pois, senhores, que, se ali me achasse, não saberia resistir ao impulso natural de que meu filho se deixou levar. De quantos filhos aqui me escutam neste vasto auditório, não sei se algum obraria diversamente. Meu filho não podia adivinhar a surpresa, que terminou o incidente. Quando êle desafiava o arguidor a lhe mostrar, na minha carta, a justificação do seu asserto, o que lhe replicaram, foi que se não tratava de tal carta, nem a ela se aludira. Ah! então é em atos, discursos ou escritos meus anteriores que batia o ponto. Mas, neste caso, antes de se queixar contra quem quer que fôsse o que cumpria ao autor do achado, era conciliar com o seu pensamento a redação em que o exprimira.

Se dissesse que eu tive, tivera ou havia tido tal doutrina, bem estava. Registraria assim um parecer meu antigo, divergente do meu parecer atual. Mas dar como parecer meu atual o meu antigo parecer, isso não, não me pareceria delicado, nem para com a verdade, nem para comigo. Depois, se eu, tendo outrora negado aos militares o direito de ocupar cargos civis, hoje, declaradamente, abertamente, solenemente, lho reconheço, onde o motivo, para me lançar em rosto a minha convicção de ontem um adepto da minha teoria de hoje?

Não haveria, antes, motivo para exultar com a minha conversão, em vez de se dar ares de lhe opor como barreira o antigo êrro por ela abjurado? Tanto melhor para os militares, se um que dantes lhes denegava certos direitos, presentemente lhos confessa. O que tocava, pois, ao seu advogado, era lavar têrmo da adesão. Mas amarrar o convertido à opinião, que êle houvesse repudiado, só para ter o gôsto de o indigitar à fôrça armada como seu inimigo, tudo seria, creio eu, menos exatidão, caridade e delicadeza.

Dar-se-á, porém, senhores, que eu, em alguma época da minha vida, houvesse desconhecido aos militares o direito de exercerem cargos não militares, «e em especial cargos de

eleição popular? Não é exato, senhores. Não pode ser. Torno a dizer que não. Qualquer calouro da Faculdade onde tem uma cadeira o meu censor, sabe de cor e traz nas pontas dos dedos que a Constituição reconhece expressamente a elegibilidade aos militares, com a exceção única do soldado raso. Porque a Constituição declara elegíveis todos os cidadãos alistáveis, e só recusa alistabilidade às praças de pré. A me não inscreverem, pois, abaixo da caloirada, não podia eu qualificar de inelegíveis a cidadãos, que elegíveis são por cláusulas terminantes da lei constitucional. O direito é êste, porque o direito é a lei, e eu não a podia iludir nem dessaber.

Dêste assunto, a elegibilidade dos militares, me não lembra que me houvesse ocupado outra vez, senão há dezesseis anos, em 1893, quando redigia e dirigia o Jornal do Brasil, que a revolta me arrebatou das mãos. Mas, se é aí que põe a mira o alvissareiro, ou não chegou a ler o que então escrevi, e anda iludido, por desazo de algum Cireneu, ou, se pôs os olhos nos meus editoriais daquela fôlha, bem saberá que tal coisa nunca me saiu da pena. Longe de sustentar, nesses escritos, que aos militares não assista o direito de elegibilidade, justamente da existência de tal direito partia eu, para o achar inconveniente, desaconselhável, nocivo. Nocivo, não só aos interesses do país em geral, mas, particularmente, à sorte das instituições livres e, sobretudo, à missão, ao destino, ao prestígio nacional da fôrça armada, ao desenvolvimento da sua capacidade, à excelência dos seus serviços, à cultura das suas virtudes.

Realmente, o que naquele periódico então expendi, não foi que os militares não têm direito aos cargos eletivos: foi que o não devem ter. Eram idéias de futuro, sementes de reforma, alterações do nosso direito constitucional, que eu sugeria. E por isso mesmo que as propunha como alterações do nosso direito existente, por isso mesmo, e com isso mesmo, reconhecia eu a existência dêsse direito.

São, já se vê, duas opiniões, que coexistem uma com a outra: uma, a de que os militares têm o direito de exercer cargos eletivos; outra, a de que tal direito não devem ter. Neste sentir estavam, mesmo entre nós, comigo militares dos mais eminentes. Maiores autoridades ainda alegava eu, invocando a prática de grandes repúblicas e grandes Estados militares. Entre as repúblicas, os Estados Unidos. Entre as grandes potências militares, a Áustria e a França. Com êstes dois últimos exemplares, a cuja lição me arrimava, que bajulador, dentre os mais servis das classes militares, me poderia arguir de lhes querer mal? Por que será que o Império Austriaco e a República Francesa, cujas fôrças de guerra juntas, só em terra,

montarão em cêrca de três milhões de homens, não dão entrada aos seus militares nas assembléias legislativas, senão pela inconveniência da confusão entre as funções políticas e as funções militares? E como se arranjariam os apologistas da opinião contrária, para nos convencer de que é ofensiva da classe militar, no Brasil, uma regra indicada pelo exemplo de dois dos países mais enormemente militares da Europa?

Provavelmente não ocorreu ao meu arguidor o caráter do período, em que eu alvitrava essa idéia. Fase memorável da minha vida e da vida nacional, começou êle em 21 de maio, para se encerrar em setembro de 1893, com a declaração da revolta naval, em que a mais cruel perseguição me envolveu inocente. Foi durante meses uma campanha contra o militarismo. Mas foi, ao mesmo tempo, uma campanha pelos direitos dos militares. Militares de terra e mar; porque também são militares os marinheiros da nossa armada. Por êstes, os que então incorriam nas iras do poder, renunciei ao meu descanso, malbaratei a minha saúde, expus a minha vida.

Vêde bem, senhores, amigos meus, companheiros de meus filhos, testemunhas do presente no tribunal do futuro; vêde bem: eu não recrimino; defendo-me. Na minha carta de maio está um coração de paz, com a justiça, a serenidade, o ramo de oliveira para todos, amigos ou inimigos. Nem por isso lhes mereço, ao menos, a consideração da verdade. A balela maligna do ódio ao soldado envolve a quantos impugnam a candidatura do marechal. Inventaram os seus amigos contra ela essa maldição, triste serviço dos extremados, cujo mister é comprometer a tôdas as causas que abraçam. Que me importa a mim, senhores, o espantelho? Não nasci cortesão. Não o fui do trono; não o quis ser da ditadura; da própria nação não o sou; não o serei das baionetas.

Amigo, isso é que sim, conselheiro leal, patrono sem ambições, um dêsses camaradas para a vida e para a morte, que não enxameiam ao cheiro da fortuna, que não debandam, que não desertam, que se não bandeiam, que não vêm e vão na aluvião política, no rôlo tumultuoso das facções esquecidas dos princípios, quando se quer entibiar os governos com a carranca da indisciplina militar, retransir a opinião com a sombra dos pronunciamentos, ou calafetar as avarias de partido com a exploração da credulidade dos soldados.

Eu, louvado seja Deus, nunca os busquei senão nas conjunturas em que desmaiava a sua estrêla, e periclitavam os seus direitos. Foi por êles que me bati veementemente no Diário de Notícias, quando a minha luta com o império ermava a minha casa, e traçava em tórno da minha atitude êsse circuito de pavor, que regela os cobardes. Quem eram então, dentre os po-

líticos, os que se alvoroçavam em pleitear os direitos dêsses lentes da Escola Militar, dêsses oficiais do exército, dêsses generais, cuja clientela eu alistei na minha banca de jornalista, frequentada unicamente pelos abandonados da política, da fortuna e da lei?

Veio depois o *Govêrno Provisório*, cujas responsabilidades assumi com os seus primeiros membros, em uma situação da qual se poderia dizer o que de outra já se disse: "Não estávamos no poder, estávamos no perigo". Foi-me dado então conhecer o maior coração de soldado, que já senti bater perto do meu. Alma heróica e generosa, a cujo nome cada um dos nossos manipuladores de lendas patrióticas, vai sucessivamente roubando, para enfeitar os seus ídolos, a glória da revolução de novembro e suas criações, que dêle é tóda. Na sua espinhosa ditadura me deu grande parte a sua grande confiança. E desta quantas vêzes me não servi eu, para acudir aos meus antigos clientes? Não me venhais dizer que, sob um govêrno presidido pela espada, quase nada poderia valer a militares a boa vontade de um paisano. Que significa a presença do meu retrato na Cruz dos Militares entre os seus benfeitores? O decreto que lhes eximiu totalmente de impôsto as suas propriedades prediais. Iniciativa, deliberação de Deodoro êsse ato? Não; unicamente do seu ministro da Fazenda. Deodoro me devolveu, com uma recusa, o decreto por mim enviado à sua assinatura. Afigurava-se-lhe exceção injusta êsse privilégio em favor daquela confraria. Fiz voltar, no mesmo ponto, o mensageiro, (que ainda vive e, então empregado meu, é jornalista hoje dos mais conhecidos) filo voltar com as razões escritas do meu insistir. Não se tratava de um favor arbitrário, mas de melhorar as circunstâncias do montepio militar, a que essa instituição de caridade oferece uma espécie de suplemento valioso. O marechal anuiu, e subscreveu. Foi assim que se consumou êsse benefício perpétuo às famílias militares. Nos seus lares orfanados, as mães, as viúvas, as crianças me asseguram outros tantos protestos vivos contra a calúnia, que me averba de inimizado ao exército brasileiro.

Dois anos depois, quando o regimen militar se declarava com estrondo, aos 10 de abril, quem foi, nesta terra, que valeu aos militares feridos por êsse golpe de fôrça onipotente? Entre generais e almirantes além de outros, eram não menos de treze êsses militares, primeiras vítimas do militarismo.

Porque, não se esqueça, do sistema que esmaga sob essa forma de govêrno as instituições civis, não escapam nunca ilesas as instituições militares. Sobre os que se alistam na côrte do ditador fardado, chovem, está claro, as vantagens pessoais da submissão ao poder. Mas a lei militar, o direito militar, as garantias militares, o que constitui a independência da

alma do soldado, a segurança da sua altivez, da sua isenção, da sua nobreza, todo êsse terreno inviolável da personalidade humana, que a obediência militar não exclui, tudo isso tem de ceder, tem de expirar, sob o desmoronamento geral da ordem jurídica, a que sobrevive unicamente o poder sem limites de uma espada sôbre tôda a nação. Assim é que, de envolta com os proscritos, um de cujos grupos marchava para a extrema inóspita de Cucuí, como os condenados da tirania moscovita para as Sacalinas, as ilhas da morte, havia três membros do Supremo Tribunal Militar, magistrados militares cuja vitaliciedade, como a de alguns lentes e outros funcionários indemissíveis, o arbítrio do senhor partira, a um assomo da sua vontade, como se quebra entre as mãos do executor de uma sentença de degradação a espada do degradado.

E qual foi o patrono, que acharam êsses chefes do exército e da marinha, para lhes ir levar o viático de uma esperança, ao seguirem caminho da prisão ou do destêrro indefinido, enxovalhados como traidores, evitados como leprosos entre os seus companheiros de classe? Bem me lembra a noite, uma dessas na agonia das quais soçobram os Pedros, e se renegam os Cristos, a noite de amargura, em que atravesssei os corredores do arsenal de guerra, por entre sarilhos de armas e filas de soldados, para ir assegurar àqueles abandonados o auxílio de uma voz irredutível em sua defesa nos tribunais. Ninguém ou-sava esposar a sua causa. Mas, ainda sob o estado de sítio, embora o meu nome pudesse então ser, de um momento para outro, agregado à lista dos proscritos, não hesitei em anunciar o meu habeas-corpus, grito da justiça entre as angústias e deserções do Terror. E sou eu o inimigos dos militares! Por cúmulo, entre os que contra mim exploram êsse ímpio apêlo à maldade, ainda há de sobressair agora o concurso de alguns dêsses, a quem eu socorria nessa conjuntura tenebrosa, em que houve lágrimas entre os fortes.

Mais tarde, após a sedição militar de 14 de novembro, contra a qual dei ao presidente da República todo o meu apoio, quando a repressão, pelas suas irregularidades, pela sua tardança, pelos seus abusos, acabara por degenerar numa situação opressiva para os acusados, quem foi que, outra vez, como dez anos antes, promoveu, em favor dos militares, a reparação da anistia?

Ainda ontem, ao regressar de Haia, vêde como procedi. Ali, enumerando os nossos títulos de superioridade à velha Europa, me ufanava eu de que o Brasil não conhecia a obrigação do serviço militar. Mas, ao chegar à nossa pátria, o achei estabelecido, por uma lei que se acabava de votar. Nada mais natural, pois, do que levantar-me contra essa reforma. Seria

um ato de coerência com a minha atitude no país em 1874, com a minha atitude no estrangeiro em 1907. Para a minha situação política teria sido uma abundante mina de popularidade. À nova instituição não resistiria ao movimento geral de hostilidade, que contra ela se desenhava, se alguém se lhe pusesse à frente, com desassombro e energia. Desprezei essas tentações da ambição, preferindo ver-me agredir àasperamente com os labéus de contraditório e traidor à liberdade, para não recusar às nossas instituições militares um elemento de força, que as necessidades da nossa defesa internacional nos exigem. Era para mim o maior dos sacrifícios; visto que semelhante concessão ao mecanismo da guerra abria, eu o reconheço, na intransigência dos meus sentimentos liberais, um rasgão formidável. Mas como recusar à existência nacional condições inevitáveis? Como deixar o Brasil na inferioridade, em que a este respeito se acha entre os nossos vizinhos? São eles os que nos forçam. A defesa nacional reclamava essa expansão militar. Apoiei-a. Que mais quererão de uma alma honesta e livre os interesses militares, para não a inscreverem no seu rol de suspeitos?

Eis aí, senhores, a defesa nacional, a grande função do exército como da marinha, a razão decisiva, mas única, da sua necessidade. Ora bem fácil me seria mostrar que nenhum homem político, neste regimen, se tem preocupado mais vivamente do que eu com a defesa exterior do país. Quero, pois, a força armada como quem mais a quiser. Exército e marinha vigorosos, eficazes, respeitáveis, mas sob o freio da lei, das instituições civis, do Governo constitucional. Ao serviço da nação os quero; não acima da nação. Quero-os desenvolvendo as qualidades militares nos quartéis, nos navios, nos arsenais, nas linhas de tiro, nos polígonos de artilharia, nas escolas especiais, nas grandes manobras, na lição de instrutores, de organizadores, de administradores, cuja competência nos traga o que o Japão e o Chile foram buscar na assimilação da ciência, da prática, da organização européia. Não os quero nas lutas políticas, desnaturando com a intervenção da força a liberdade dos comícios, das urnas e das assembléias deliberantes.

Que é, senhores, o exército, na paz e na guerra?

Na paz o exército é uma escola de ordem, legalidade, fortaleza e obediência. São as virtudes sôbre cujo fundo se estabelece a liberdade e se desenvolve o progresso. Que mais altos destinos se poderiam reservar a um corpo constituído, no seio de uma sociedade civilizada?



Escola de ordem... E nesta palavra tudo se resume. Porque a ordem, associada ao tempo, é o estôfo essencial de toda a existência no universo. Desde o céu estrelado até à terra dividida pelos conflitos humanos, tudo subsiste por ela, na criação animada ou inanimada: indivíduos, povos, Estados, civilizações, mundos. Chamem-lhe embora Deus, Providência ou lei, é a trama infinita e indestrutível, de cujo plano se desdobram todas as coisas. Dentro dela, o Exército é um aparelho de conservação social. Fora, seria a miséria, a selvageria, a calamidade.

Escola de legalidade; porque as nações, hoje, não concebem o exército senão como a espada nas mãos da justiça, ao serviço da lei contra o crime, ou, nas mãos da dignidade nacional, ao serviço do país contra o estrangeiro. Restrito a esta missão benfazeja, será o exército um instrumento de paz, tranquilidade e confiança. Rebelado contra ela, seria, por excelência, o inimigo público, o mal dos males, a anarquia suprema.

Escola de fortaleza; porque a fortaleza é a couraça impenetrável da bravura. Por ela se enrija e reveste o peito do soldado contra os interesses, contra o medo, contra o sofrimento, contra o amor da própria vida. Por ela a sentinela perdida arrosta impassível a solidão sinistra do seu posto, a fileira obscura se constela de inumeráveis heróis mas ignorados, a dor e a morte rasgam em vão as suas brechas de sangue na massa combatente. Coragem, denodo, intrepidez são os nomes brilhantes das suas proezas ilustres. Mas as suas raízes profundas estão modestamente, lá para o íntimo da alma, na paciência, na resignação, no hábito do dever, na rigorosa disciplina dos instintos rebeldes.

Escola, enfim, de obediência; porque a obediência é a condição orgânica da utilidade da força, é a sua legitimação, é o segrêdo moral dos triunfos militares. Poderia inscrever-se-lhe a imagem nas bandeiras de guerra, entrelaçada com os seus louros como a mãe da vitória.

Tudo é obediência no domínio incomensurável da obra divina, desde os movimentos estelares, nas suas órbitas em que a fantasia se perde, até os atos dos homens no estreitíssimo circuito dos seus projetos, esperanças e conquistas. Quanto mais alto o poder, mais imperioso o freio da obediência. Sem obedecer não há mandar. Nos países livres, que é o governo senão o servo submisso da lei? A própria soberania das nações traça, nas leis constitucionais, limites a si mesma; e, se os transgredir, pagará com os cataclismos políticos a rebeldia às normas necessárias de toda a ordem. Quem primeiro se deve submeter a ela, senão a força, para que as sociedades não a repulsem como inimiga do direito?

Durante a paz não é o exército mais que um dos serviços nacionais organizados para a manter. Suponhamos agora declara a guerra estrangeira, flagelo inominável, que Deus afaste para sempre dêste país e dêste continente. É justamente na guerra que mais se acentua a dependência da fôrça armada para com a nação, o seu papel de simples órgão subordinado aos centros vitais da sociedade. Não suponhais que aventuro um paradoxo: enuncio apenas uma verdade fâcilmente demonstrável. Durante os tempos de paz o aparato ordinário dos serviços militares, as tropas que atravessam as ruas, as manobras que falam à sensibilidade do vulgo bastam para gerar a impressão da fôrça, descrevendo-lhe em tórno o circulo do respeito, que a impõe. Com a guerra, porém, cede a imaginação o campo à realidade. Para logo se descobre o incompleto dos efetivos. Quando, sob o govêrno militar de Napoleão III, contava a França com quinhentos mil soldados, para lançar ao primeiro contacto sôbre a Alemanha, a chamada às armas lhe mostrou que o exército do Reno dispunha apenas de duzentos e cinquenta mil homens. Desde que o inimigo ameaça as fronteiras, de parte a parte se medem os recursos, e então se evidencia em tôda a sua grandeza a desproporção entre o pé de guerra constituído e as fôrças que reclama a defesa nacional.

De sua natureza o exército representa apenas metade da defesa de um país. Não é êle quem, num Estado marítimo como o Brasil, abriga essas imensas costas, por onde a nação respira. Presentemente, a sorte das nações marítimas se decide quase sempre no oceano. Com o maior dos exércitos e as suas fronteiras terrestres absolutamente garantidas, o Brasil poderia ser reduzido pelo bloqueio do seu litoral à asfixia, à capitulação, ao desmembramento. Mas essa mesma defesa das extremas terrestres, essa mesma incumbência de servir de barreira à invasão excede imensamente a importância das fôrças militares permanentes, em um país como o nosso. Quantos homens as compõem? Doze, quinze mil? Será preciso, na urgência da ocasião, multiplicá-los dez ou vinte vêzes, para guardar a nossa integridade. Como, porém, operar ràpidamente uma tal multiplicação? Com as reservas, com os voluntários, com o concurso geral da nação às armas, Desde então as fôrças ordinárias constituem apenas o núcleo de coesão e concentração, de organização e distribuição. Aí reside o princípio essencial da defesa, o seu quadro, a sua direção, a sua base. Mas os seus braços, a sua vitalidade, o seu poder, estão na massa nacional. Apoiada no seu exército, é a nação quem se defende a si mesma.

Na paz ou na guerra, portanto, nada coloca o exército acima da nação, nada lhe confere o privilégio de a governar. O exército não pode ter candidatos. Em um país livre só as

opiniões desarmadas têm o direito de pleitear os cargos eletivos. As forças de terra e mar não existem coletivamente, senão para as funções que o texto constitucional lhes atribui: a defesa da pátria no exterior e a manutenção das leis no interior. Uma candidatura puramente militar é a negação da eleição. A Constituição negou o direito de voto às praças de pré. Ainda quando elas, porém, dispusessem do sufrágio, o seu número, no eleitorado, as reduziria a insignificante minoria. Que vem a ser, com o sufrágio universal, em um país de vinte a vinte e cinco milhões de almas, dez ou doze mil homens armados? Pelo seu número, menos que o contingente eleitoral dos menores Estados. O Espírito Santo, por exemplo, reúne, êle só, quinze mil eleitores.

Bem sei que o exército não tem, realmente, candidato à presidência. Se há, com efeito, no exército, elementos, e certo os haverá, que a camaradagem militar, o nome do candidato, os seus serviços militares associam à candidatura Hermes, ali mesmo opiniões existem, ilustres, respeitáveis, numerosas, que não a louvam, que a deploram, que a têm condenado. Em tôdas as aventuras desta natureza o exército não passa de uma vítima, de um explorado. Mas é com a sua fôrça, com o seu prestígio, com o seu espectro que se faz jôgo. Andam aí duas linguagens. Uma, a da imprensa, a da tribuna, a dos parlamentos, a da publicidade em tôdas as suas formas. Essa, proclama enèrgicamente o caráter civil da candidatura. À outra, para a circulação de bôca em bôca, de ouvido em ouvido, nas salas, nos gabinetes, nos corredores, nas ruas, nos círculos sociais de tôda a natureza. Esta apresenta sem rodeios a candidatura como questão da classe armada. Hão de contestar-me, Mas a verdade é esta.

O país a deve saber.

De quantas expressões caíram hoje, senhores, da bôca do eloqüente orador rio-grandense, na profusão da sua generosidade, uma, em particular, me tocou simples, modesta, sem ressaibo de apologia: a em que êle condensou a síntese da minha carreira, dizendo que eu tenho a honra de ser um velho liberal. Imensa honra, e verdade sôbre tôdas, cara à minha consciência de cidadão. Liberal fui, sou e morrerei. Se abraçei a república, foi na esperança de a ver mais inclinada à liberdade que a monarquia. Se da república me não divorcio, é porque espero sempre chegarmos pelo caminho da república à liberdade. A república é uma forma. A substância está na liberdade. Por esta nunca hesitei em combater os desvios republicanos. Ora o maior dêstes é a confiança no expediente dos governos militares.

No meu passado republicano o que mais se destaca, é a luta contra essa funesta degeneração do regimen constitucional. Que podiam esperar, pois, de mim os colaboradores dessa combinação política, em cujo bôjo se renova o gérmen daquela desgraça? Durante anos de uma aliança em que entrei com todo o meu coração, não me chegariam a conhecer bastante, para me fazerem esta justiça, para me não suporem capaz de uma condescendência, que renegaria as melhores tradições da minha vida? Não tenho eu sido sempre um homem de princípios e convicções, um temperamento essencialmente jurídico, um adversário inconciliável de tôdas as concessões à ilegalidade, um infatigável lutador contra as desordens da fôrça? Como imaginarem, pois, que de tudo me esquecesse, para concordar na retrogradação da República ao seu período militar?

Felizmente, senhores, a nação está de pé, alerta e em marcha. Grandes movimentos e transformações, políticas e sociais, tenho acompanhado com a minha cooperação, na imprensa, na tribuna, ou no govêrno: a reforma eleitoral, a abolição do cativoiro, a luta vitoriosa contra o Império, a reação contra o primeiro militarismo. Mas, salvo o do abolicionismo, nenhum calou tão profundamente na vida nacional como êste de agora. Tôdas as classes, todos os interêsses concorrem hoje na mesma aspiração, resolvidos ao pleito, animados à luta, seguros do triunfo. E o triunfo há de vir, certo, brilhante, glorioso. Não o duvideis. A nação não pode ser vencida, quando a nação inteira se levanta. Eu lhe anuncio, eu lhe predigo, eu lhe asseguro a vitória, dependente unicamente dela mesma. Vitória tanto mais refulgente, quanto se há-de consumir na paz, só com estas armas: a palavra, a imprensa, as urnas.

Assim nos não falte a liberdade eleitoral. Assim não tolham os abusos da prepotência nos Estados. Assim mantenha o Govêrno Federal a sua imparcialidade no encontro dos partidos. Deus o inspire na solenidade desta ocasião, e esta atitude sua bastará para coroar a presidência atual, nos seus últimos anos, da mais legítima e invejável popularidade.