IV SIMPÓSIO DE
DIREITO ELEITORAL
DO NORDESTE
CAMPINA GRANDE-PB

Democracia Digital e Integridade Eleitoral

ORGANIZADORES
ANDRE MOTTA DE ALMEIDA
HARRISON TARGINO JÚNIOR
MARINA ALMEIDA MORAIS
PEDRO NASCIMENTO

abradep editora

IV SIMPÓSIO DE
DIREITO ELEITORAL
DO NORDESTE
CAMPINA GRANDE-PB

André Motta de Almeida
Harrison Targino Júnior
Marina Almeida Morais
Pedro Nascimento

IV SIMPÓSIO DE **DIREITO ELEITORAL** DO NORDESTE

CAMPINA GRANDE-PB

abradep editora

Campina Grande-PB
2022

Editor responsável: Pedro Nascimento

Revisão: Pedro Nascimento

Projeto Gráfico: Pedro Nascimento

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

IV Simpósio de Direito Eleitoral do Nordeste
(4.: 2022: Campina Grande, PB) Democracia digital e integridade eleitoral / organização André Motta de Almeida...[et al.]. -- Brasília, DF: ABRADEP, 2022.

Outros organizadores: Harrison Targino Júnior, Marina Almeida Morais, Pedro Nascimento.
Bibliografia.
ISBN 978-85-93139-06-2 (impresso)
ISBN 978-85-93139-05-5 (E-book)

1. Direito eleitoral 2. Direito eleitoral - BrasilI. Almeida, André Motta de. II. Targino Júnior,Harrison. III. Morais, Marina Almeida. IV. Nascimento, Pedro. V. Título.

22-108659 CDU-342.8(81)

Eliete Marques da Silva - Bibliotecária - CRB-8/9380

Índices para catálogo sistemático:
1. Brasil : Justiça eleitoral 342.8 (81)

© 2022 do texto e capa: André Motta de Almeida
Campina Grande – PB – Brasil
andremottaalmeida@gmail.com

© 2022 da diagramação: Pedro Nascimento
Campina Grande – PB – Brasil
pedro.severino@ufpe.br

A reprodução não-autorizada desta publicação, por qualquer meio, seja total ou parcial, constitui violação da Lei nº 9.610/98.

À memória de Ângelo Castilhos

Eu convidei o Ângelo para escrever um dos artigos do *ebook*. No dia 10 de janeiro de 2022, ele me enviou uma mensagem perguntando o que eu pensava sobre o tema 'poder de polícia', algo que tratasse da separação entre direito processual e administrativo. Respondi que achava fantástico e aguardei sinceramente pelo artigo – o tema me interessou de verdade.

O *ebook* está excelente, mas não está completo. E não poderia ficar, porque o texto dele não está aqui. E eu não poderia seguir com essa obra sem que ela iniciasse rendendo as homenagens devidas a esse amigo querido e acadêmico brilhante.

Ângelo Soares Castilhos era Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS (2004). Especialista em Direito Constitucional pela Fundação Escola Superior do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul -

FMP (2007) e em Direito Processual Civil pelo Centro Universitário Leonardo da Vinci - UNIASSELVI (2017). Analista Judiciário - Área Judiciária do TRE-SC, removido para o TRE-RS. Chefe da Seção de Aperfeiçoamento Jurídico e Estudos Eleitorais da Escola Judiciária Eleitoral do TRE-RS (EJERS). Ex-tutor da Pós-Graduação em Direito Eleitoral da FMP (EAD). Membro da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADEP) e do Instituto Gaúcho de Direito Eleitoral (IGADE). Coautor do Tratado de Direito Eleitoral (8 volumes), coordenado por Luiz Fux, Luiz Fernando Casagrande Pereira e Walber de Moura Agra (Editora Fórum). Autor de artigos jurídicos e palestrante na área eleitoral e editor do site www.direitoeleitoral.info.

Embora não lhe faltem predicados técnicos bastantes a justificar uma irreparável perda às entidades que compunha - e em especial à Justiça Eleitoral, onde serviu apaixonadamente por anos, a ausência de Ângelo será sentida sobretudo por aqueles que conheceram o ser humano incrível por trás do acadêmico.

Ângelo deixa inúmeras contribuições para o Direito Eleitoral, o que se ocupará de perpetuar o seu nome para as gerações de estudiosos que virão. Que essa obra, embora privada de sua contribuição, leve a todos o carinho que temos por ele e contribua para honrar sua memória.

Obrigada por tanto.

Marina Almeida Morais
(Pelos organizadores)

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO 10
Harrison Targino

PREFÁCIO 12
Vânia Siciliano Aieta

DEMOCRACIA DIGITAL

REGULAÇÃO DO DEBATE POLÍTICO PELO/NO TWITTER 17
Harrison Alexandre Targino Júnior

***UNBOXING*: INFLUENCIADORES DIGITAIS ESTIMULAM O DEBATE POLÍTICO?** 36
Bruno Cezar Andrade de Souza

O MITO DO PL DE "FAKE NEWS" 50
Diogo Rais
Roberta Battisti

O TARTUFO E A JUSTIÇA ELEITORAL: O COMBATE ÀS *FAKE NEWS* 64
Renan Guedes Sobreira

INTEGRIDADE ELEITORAL

COMPETIÇÃO POLÍTICA E A FEDERAÇÃO DE PARTIDOS POLÍTICOS UM NOVO RECOMEÇO 75
André Motta de Almeida
Laisa Lucena Cunha

CABE CONDENAR ALGUÉM POR SIMULAR DESFAZER VÍNCULO CONJUGAL? 95
Andréa Ribeiro de Gouvêa

FORTALECIMENTO DEMOCRÁTICO E TRANSFORMAÇÃO NAS DECISÕES JUDICIAIS ELEITORAIS..... 112
Rafa Rubio Nuñes
Vitor de Andrade Monteiro
EXPLICITUDE DO PEDIDO DE VOTO NA PROPAGANDA ELEITORAL ANTECIPADA 126
Rogério Roberto Gonçalves de Abreu

REGIME JURÍDICO DA PROPAGANDA PARTIDÁRIA E DESVIO DE FINALIDADE 140
Delosmar Mendonça Junior

COMUNICAÇÃO POLÍTICA E CANDIDATURAS COLETIVAS: PONTOS PARA UM DEBATE SOBRE AS NOVAS FORMAS DA POLÍTICA REPRESENTATIVA 153
Eneida Desiree Salgado
Juliano Glinski Pietzack

A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DA FEDERAÇÃO PARTIDÁRIA168
Ezikelly Barros

RESTRIÇÃO AO FINANCIAMENTO DE CAMPANHA E DIMINUIÇÃO DO NÍVEL DE COMPETIÇÃO ELEITORAL..... 181
Thiciane Carneiro Santa Cruz Souza
Jimmy Matias Nunes

O RETORNO DA PROPAGANDA PARTIDÁRIA E OS SEUS INFLUXOS NAS ELEIÇÕES DE 2022...... 196
Delmiro Dantas Campos Neto
Maria Stephany Dos Santos

PARTICIPAÇÃO DA MULHER NA POLÍTICA

PARTICIPAÇÃO DA MULHER NA POLÍTICA: A TORMENTOSA TRAJETÓRIA DAS MULHERES EM BUSCA DOS ESPAÇOS DE PODER - A RESPONSABILIDADE PARTIDÁRIA E A VIOLÊNCIA POLÍTICA CONTRA A MULHER..... 217
Maria de Fátima Moraes Bezerra Cavalcanti Maranhão

REPRESENTAÇÃO FEMININA NA POLÍTICA: EVOLUÇÃO LEGISLATIVA E O PAPEL DOS PARTIDOS POLÍTICOS PARA A EFETIVAÇÃO DA IGUALDADE DE GÊNERO.....239
Leandro dos Santos
Arthur Monteiro Lins Fialho
REPRESENTAÇÃO DESCRITIVA FEMININA EM PERSPECTIVA COMPARADA.....259
Renata Cavalcanti

A CONSTRUÇÃO DO CONCEITO DE VIOLÊNCIA POLÍTICA DE GÊNERO NAS CAMPANHAS ELEITORAIS.....272
Vânia Siciliano Aieta
Marcelo Weick Pogliese
Laila Viana de Azevedo Melo

A BUSCA PELA EFETIVAÇÃO DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA FEMININA E A NECESSIDADE DA EXECUÇÃO IMEDIATA DA DECISÃO JUDICIAL PROFERIDA NA AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO POR FRAUDE NA COTA DE GÊNERO.....281
Rodrigo Nóbrega Farias
Frederich Diniz Tomé de Lima
Afranio Neves de Melo Neto

INSTITUIÇÕES POLÍTICAS

ANOTAÇÕES SOBRE A GOVERNANÇA ELEITORAL: UMA DISCUSSÃO SOBRE A TÉCNICA VERSUS A POLÍTICA.....297
Ágila Raquel Aguiar
Teresa Cristina de Souza Cardoso Vale

O EXECUTIVO NA ARENA LEGISLATIVA: ANALISANDO AS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS DOS PRESIDENTES BRASILEIROS (1995 A 2021).....314
Bhreno Vieira

A PRODUÇÃO LEGISLATIVA DO CONGRESSO NACIONAL: UMA ANÁLISE DAS INICIATIVAS LEGISLATIVAS DOS DEPUTADOS FEDERAIS E SENADORES (1991 A 2021).....328

Lílian Carvalho
Bhreno Vieira

VIÉS DE DEPENDÊNCIA DE CONTEXTO: EM JUÍZES OU EM ÁRBITROS? 353
Marcelle Amaral de Lima

TRANSPARÊNCIA, CORRUPÇÃO E *ACCOUNTABILITY* IMPORTAM PARA A QUALIDADE DA DEMOCRACIA? 376
Pedro Nascimento

A POLITIZAÇÃO DOS DESASTRES NATURAIS: ALINHAMENTO PARTIDÁRIO E A ALOCAÇÃO DE RECURSOS FEDERAIS DE EMERGÊNCIA PARA OS MUNICÍPIOS NO BRASIL 399
Anderson Henrique
Mariana Batista

A FUNÇÃO DO POVO NA BOA GOVERNANÇA: RESPONSABILIZAÇÃO POLÍTICA E PARTICIPAÇÃO DIRETA COMO ALTERNATIVAS PARA A DEMOCRACIA BRASILEIRA 429
Frederico Franco Alvim
Volgane Oliveira Carvalho
Bruno Cezar Andrade de Souza

APRESENTAÇÃO

Um dos maiores eventos jurídicos nacionais que trata do Direito Eleitoral, o Simpósio de Direito Eleitoral do Nordeste, chega à sua 4ª edição, sob a coordenação firme de André Motta, sempre trazendo temas mais palpitantes e relevantes, abordados por uma plêiade de expositores com enorme experiência e capacidade reflexiva.

A nova edição do Simpósio de Direito Eleitoral do Nordeste, com o tema Democracia Digital e Integridade Eleitoral, comprova seu forte compromisso científico e acadêmico de fomentar o estudo sobre o Direito Eleitoral e a Ciência Política.

Repetindo o que fora realizado em 2020, com a edição de um livro oficial do evento, que tivemos a honra de coordenar, acolhido pela comunidade jurídica pela relevância da obra, o IV Simpósio também entrega aos seus participantes e à coletividade mais um trabalho de fôlego.

Em um volume com textos cuidadosamente escolhidos, reúne-se um grupo seleto de autores que através do estudo acadêmico e da vivência prática, fornecem ao leitor um instrumento fundamental para conhecimento de tão apaixonante ramo do saber humano.

Dividido em 4 eixos, quais sejam, Participação da Mulher na política, Democracia Digital, Integridade Eleitoral e Instituições Políticas, a obra revela a significativa contribuição do SIDEN para o debate democrático continuamente travado, se mostrando atemporal.

É palmar que não se faz eleição legitima sem a ampla discussão e o profundo estudo dos institutos e instituições que a garantem e que promovem a integridade e a higidez de escolha do eleitor.

Assim, não se pode deixar de louvar a iniciativa e parabenizar os coordenadores e autores da obra que, com dedicação e esmero, ao produzirem o presente livro, fomentam e fortalecem a nossa Democracia.

Harrison Targino

PREFÁCIO

Apraz-me prefaciar a importante obra **Democracia Digital E Integridade Eleitoral**, resultante do **IV Simpósio De Direito Eleitoral Do Nordeste**, em razão da superlativa importância dos temas escolhidos.

No que se refere à obra, trata-se de um trabalho instigante, dividido em quatro partes a saber: uma primeira, versa acerca da **Democracia Digital**; posteriormente há uma outra parte destinada à **Integridade Eleitoral**; e na sequência **Participação Da Mulher Na Política e Instituições Públicas.**

A ***democracia digital*** tem atraído a atenção de estudiosos da democracia em todo o mundo. Trata-se da democracia do futuro, propiciando um novo patamar participativo por meio da tecnologia da informação. Através da Internet, é possível o congraçamento dos cidadãos, fomentando-se novas ferramentas para a concretização da democracia e para os predicamentos da cidadania no que tange especificamente à melhoria sensível no exercício dos direitos políticos de participação, possibilitando o melhor acesso à informação, o acompanhamento da formulação das políticas de governo e os mecanismos de fiscalização dos atos governamentais. Com isso, o impacto da democracia digital resulta na melhoria da transparência do processo político, em uma participação política mais pujante para os cidadãos e na melhoria da qualidade da informação da opinião pública, viabilizando-se com mais segurança espaços de deliberação.

A questão da ***integridade eleitoral*** é assunto da ordem do dia sobretudo com as tantas controvérsias que rondam o *compliance* no universo eleitoral, instituto importado do Direito Empresarial e com desenho divorciado na esfera eleitoral. Contudo, há de se ressaltar a importância cabal da integridade eleitoral cujo conceito,

para parafrasearmos FREDERICO ALVIM, cinge-se à necessidade de custódia da franqueza da disputa eleitoral, sem a qual se veria frustrado seu mote instrumental de legitimação. Esse ano de 2022, teremos eleições presidenciais muito acirradas, exigindo-se rigor e transparência para a concretização da legitimidade democrática, com a observância de critérios cardeais como a garantia de liberdade para o exercício do sufrágio; a estrita observância da legalidade da disputa; o reconhecimento da autenticidade de seus resultados; a certeza de imparcialidade e firmeza na condução das eleições pelos órgãos de administração e jurisdição eleitoral; e a preservação da igualdade de oportunidade entre os candidatos que se submetem à escolha popular.

Por sua vez, a ***participação das mulheres na Política*** tem sido preocupação a comandar a pauta dos debates acerca da concretização da democracia eleitoral, notadamente através da luta das mulheres em prol da igualdade. Muito já avançamos, mas o esforço permanente ainda deve uma tarefa para todas as mulheres, independente de classes. Tivemos marcos legais significativos na defesa dos direitos das mulheres. Podemos destacar alguns desses marcos, como o direito ao voto (1932); o Estatuto da Mulher Casada (1962), que liberou a mulher para trabalhar sem a autorização do marido; a Lei do Divórcio (1977); a Lei Maria da Penha (2006); a alteração do Código Penal para que atos libidinosos e atentados violentos ao pudor se configurassem como crimes de estupro (2009). As novas diretrizes para o atendimento às vítimas de violência sexual pelos agentes de segurança pública e pelo SUS (2013); as Delegacias das Mulheres (famosas DEAMs), a Lei do Feminicídio (2015), que torna hediondo o crime praticado em razão do gênero; e a Lei 13.718 (2018), modificando a natureza da ação penal dos crimes contra a liberdade sexual, aumentando penas para esses delitos e reconhecendo os crimes de importunação sexual e divulgação de cenas de estupro, introduzindo diversas

modificações na seara dos crimes contra a dignidade sexual. Isso sem falar das significantes mudanças a partir da Constituição, do novo Código Civil (2002) e das decisões da Egrégia Corte do STF em relação à agenda LGBTQIA. São muitas as conquistas como a obrigatoriedade de registro de violência contra as mulheres, prioridade nos exames para as pacientes de câncer no SUS, direito à reconstrução das mamas combate aos stalkers. A atualização das leis e das normas é o reconhecimento das desigualdades e assimetrias nas relações entre homens e mulheres na sociedade brasileira, sejam elas interpessoais ou institucionais. Mas será que isso tudo é suficiente para produzir resultados na realidade fática promovendo um tratamento mais isonômico e equalizando as relações de poder entre os gêneros se providências assecuratórias em prol da isonomia não forem sedimentadas no universo eleitoral e político?

Por fim, a presente obra trata do valor das ***instituições públicas***. Devemos ressaltar que em uma ambiência assecuratória de uma democracia qualificada, onde as partes deliberam umas com as outras, sempre haverá algum respeito entre os cidadãos. Além disso, o ambiente da deliberação pública melhora as condições cognitivas, habilitando o cidadão a entender melhor o que está em jogo numa decisão política. Nesse contexto, a deliberação é valiosa instrumentalmente para as instituições públicas, sendo um instrumento para tomar decisões mais bem informadas, considerando uma maior multiplicidade de pontos de vista, o que, em última análise, tornaria a decisão mais qualificada. Não se pode negar que uma decisão política que passa pelos procedimentos propostos por um modelo deliberativo de democracia é mais facilmente justificada do que as decisões que não passem por esses crivos procedimentais. Sendo assim, quanto mais bem deliberada é uma lei, política pública ou, em última instância, uma decisão política, mais chances possui de ser também melhor justificada e

aceita e fomentar a consolidação necessária e sadia das instituições públicas.

Destarte, a grandeza do trabalho está no enfrentamento corajoso de temas tão desafiadores e espinhosos.

Vê-se, pois, que o presente livro reveste-se de flagrante atualidade. Mercê da exposição segura e dos superiores conhecimentos dos autores na matéria, creio poder vaticinar que o mesmo está destinado a oferecer uma preciosa contribuição para o aprimoramento do Direito Eleitoral em nosso país.

Por tudo isso, prefaciá-lo muito me honra e desvanece.

Rio de Janeiro, 07 de março de 2022.

Vânia Siciliano Aieta*

*Advogada especializada em Direito Eleitoral. Doutora em Direito Constitucional pela PUC-SP com pós-doutorado pela Universidade de Santiago de Compostela. Professora da Faculdade de Direito da UERJ. Membro fundadora da ABRADEP

DEMOCRACIA DIGITAL

REGULAÇÃO DO DEBATE POLÍTICO PELO/NO TWITTER

Harrison Alexandre Targino Júnior

INTRODUÇÃO

Este artigo tem como objetos de estudo a atividade política no Twitter, a regulação de discurso aplicada por esta plataforma e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) quanto à regulação de discursos políticos nas redes sociais.

A escolha do Twitter se dá porque, apesar de não ser a rede mais popular, é a que vem repercutindo mais assuntos político-jurídicos, chegando a ser amplamente utilizada por autoridades civis para fazer pronunciamentos[1], assim como recorrentemente é fonte de notícias para os principais meios de comunicação[2]. Ademais, o Twitter se destaca dentre as demais plataformas por fornecer com mais facilidade acesso a publicações sobre temas específicos em sua interface[3].

O artigo leva em conta a possibilidade de a exclusão de políticos das plataformas das redes sociais impactar na defesa da

[1] MELLO, A. C. R. **Brazilian foreign policy on Twitter: digital expression of attitudes in the early months of Bolsonaro's administration**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – IRI, USP, SP, 2019, p. 36.

[2] ROSSINI, P., HEMSLEY, J., TANUPABRUNGSUN, S. ZHANG, F., & STROMER-GALLEY J. **Social. media, opinion polls, and the use of persuavise messages during the 2016 us election primaries.** Social Media + Society, 4(3), 2018.

[3] PAPACHARISSI, Z., & DE FATIMA OLIVEIRA, M**. Affective news and networked publics: the rhythms of news storytelling on #Egypt**. Journal of Communication ISSN 0021-9916, 2012, p. 274.

democracia brasileira, uma vez que impõe obstáculos à livre circulação de ideias e atenta contra a liberdade de expressão da figura pública alvo da exclusão, assim como prejudica o direito à informação dos seus seguidores e o direito ao voto de seus correligionários que veem seu representante sendo excluído do debate público virtual e com chances diminutas de ser eleito e representa-los junto às instituições políticas brasileiras.

Concomitantemente, o artigo sopesa os danos da desinformação à democracia e as possibilidades de regulação de conteúdo políticos na internet. Levanta-se a possibilidade de regulação pelas próprias plataformas e pelo Estado.

2. Twitter, a nova arena política

A internet constitui-se cada vez mais como um espaço de debate público, sobretudo por conta do uso de redes sociais, pois estas abriram um meio de comunicação direto entre cidadãos e, especialmente, entre estes e seus representantes eleitos. Sua importância política demostrou-se a partir da crescente utilização por políticos e os resultados positivos obtidos por aqueles que melhor souberam usar estes meios. Como exemplos destacam-se Obama ainda em 2008 nos Estados Unidos[4], Donald Trump também nos EUA em 2016[5] e Jair Bolsonaro em 2018 no Brasil[6].

Ademais, importantes levantes populares tiveram início a partir da organização feita nas redes sociais, mesmo em países onde

[4] GOMES, W. et al. **"Politics 2.0": a campanha online de Barack Obama em 2008.** Revista de Sociologia e Política, v. 17, p. 29-45, 2009.

[5] ALLCOTT, Hunt. GENTZKOW, Matthew. **Social media and fake news in the 2016 election.** Journal of Economic Perspectives 31(2):1–28, 2017.

[6] MAIA, K.M. **Democracia, redes sociais e nova forma de representação: utilização e impacto do *Twitter* nas eleições gerais de 2018 no Brasil**. Dissertação de mestrado (Programa de Pós-Graduação em Ciência Política) - Centro de Humanidades; Universidade Federal de Campina Grande, 2020, p. 96.

a democracia não era plenamente exercida, como Egito, Líbia, Síria e Tunísia[7].

Estudos já apontam estatísticas significativas que reforçam a força das redes sociais no Brasil, 72% da população brasileira se informa através de seus celulares, computadores e tablets, e retira tais informações diretamente de links presentes nas mídias sociais[8].

Neste contexto, destaca-se o Twitter, ora escolhido como plataforma a ser abordada neste breve estudo, tanto por sua quantidade de usuários, quanto por sua importância no meio político – é a rede mais usada por políticos e na qual se concentram mais debates deste gênero -, quanto pela postura mais intervencionista do provedor em relação ao conteúdo propagado em suas páginas.

A plataforma em questão se diferencia das demais por ser um servidor para *microblogging* e, até abril de 2020, tinha 386 milhões de usuários em todo o mundo[9], sendo este número cada vez mais crescente. Tais utilizadores usam a plataforma intensamente, pois diariamente são publicados cerca de 500 mil mensagens nesta rede[10].

---

[7] LUÑO. A.E.P. **Teledemocracia, ciberciudadania y derechos humanos.** Revista Brasileira de Políticas Públicas – vol. 4, nº 2 (jul. – dez). 2014. Uniceub, p. 10.

[8] NEWMAN, N. et al. **Digital News Report 2018.** Reuters Institute, University of Oxford, 2018.

[9] SILVA FILHO, F. R., & COUTINHO, E. **Uma Análise de Tweets sobre o Coronavírus**. ISSN 2525-9555. Volume 5 - Número 1 - Edição Especial - Ações em Combate à Pandemia - Julho 2020. Disponível em: <https://revistasmd.virtual.ufc.br/arquivos/volume-5/numero-1/rsmd-v5-n1-3.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2021.

[10] MELLO, A. C. R. **Brazilian foreign policy on Twitter: digital expression of attitudes in the early months of bolsonaro's administration**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – IRI, USP, SP, 2019, p. 38

No meio político, o Twitter vem sendo usado como um importante meio de comunicação direta dos agentes com seus eleitores, além de recorrente fonte de informação de jornalistas[11].

Destaca-se nesta plataforma a ferramenta da *hashtag* que se popularizou a partir do Twitter e permite uma busca aperfeiçoada, pois a partir de uma palavra encontram-se diversas mensagens tratando de um mesmo tema. Esse instrumento é bastante utilizado por jornalistas na apuração da repercussão de temas nas redes sociais e possibilita que líderes políticos espalhem suas mensagens de maneira mais amplificada nas redes, além dos próprios seguidores[12].

Por fim, a importância política da plataforma é apontada em outros estudos por ser uma promotora da polarização que hoje domina o ambiente político, pois é um espaço de grande circulação de conteúdo de posições extremistas[13].

3. O novo juiz das redes

Diante de tal vinculação ente extremismo político e o Twitter, este provedor tomou a iniciativa de passar a notificar publicações como falsas e até mesmo banir usuários por utilização de discurso de ódio[14].

---

[11] Idem. Ibidem, p. 35.

[12]PARMELEE,J. **The agenda-building function of political Tweets.** ISSN DOI:10.1177/1461444813487955. New Media & Society, v. 16, p. 438, Jun 2013.

[13]MAIA, K.M. **Democracia, redes sociais e nova forma de representação: utilização e impacto do *Twitter* nas eleições gerais de 2018 no Brasil**. Dissertação de mestrado (Programa de Pós-Graduação em Ciência Política) - Centro de Humanidades; Universidade Federal de Campina Grande, 2020, p. 65.

[14] SILVA, L. R. L, BOTELHO-FRANCISCO, R. E., OLIVEIRA, A. A. & PONTES, V. R. **A gestão do discurso de ódio nas plataformas de redes sociais digitais: um comparativo entre Facebook, Twitter e Youtube**. RICI: Revista

Há cerca de um ano, em janeiro de 2021 o Twitter baniu o presidente dos Estados Unidos da América, Donald Trump, fazendo assim uma intervenção direta em todo jogo democrático daquele país[15]. A partir desta iniciativa, estudiosos e líderes de outras nações manifestaram preocupação com o poder político que as *big techs* passavam a exercer[16] e fortaleceu-se o debate sobre regulação externa e autorregulação das plataformas digitais[17].

Tal decisão de banimento por parte do Twitter se deu com base nos seus termos de uso, por incitação à violência[18]. Esta prática sancionada é típica da disseminação de discurso de ódio, popularmente conhecido pelo seu termo em inglês, *hate speech*. Sendo este um conceito abrangente, sua aplicabilidade depende demasiadamente da interpretação de quem vier a julgar o conteúdo das publicações, daí o empoderamento político que acaba ocorrendo em benefício do Twitter e demais redes sociais quando estes conglomerados trazem pra si a competência de apontar o que é discurso de ódio e banir de suas redes.

Ibero-americana de Ciência da Informação. ISSN 1983-5213, Brasília, v. 12, n. 2, p. 470-492, maio/agosto 2019, p. 473.

[15] BBC. **Twitter suspende permanentemente conta Trump.** Disponível em:<https://www.bbc.com/ portuguese /internacional-55597638>. Acesso em: 10 jan. 2022

[16]POLITICO.EU. **Merkel among EU leaders questioning Twitter's Trump ban**, Disponível em: <https://www.politico.eu/article/angela-merkel-european-leaders-question-twitter-donald-trump-ban/>. Acesso em: 11 jan. 2022.

[17] FESTUGATTO, A. M. F., & de Morais, J. L. B. **Controle às avessas: a atuação das redes sociais nos casos de (des) informação publicada pelo perfil de Jair Bolsonaro durante a pandemia do novo coronavírus**. CRISE PANDÊMICA & DIREITOS HUMANOS FUNDAMENTAIS VOLUME I: DIREITOS CIVIS E POLÍTICOS (TOMO II), 23, p. 25.

[18] BBC. **Twitter suspende permanentemente conta de Trump.** Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-55597638>. Acesso em: 10 jan. 2022.

Apesar deste risco de dar poderes extraordinários ao regulador, a razão de tal regulação se legitima pela necessidade do controle do discurso do ódio (hate speech)[19] e do combate à desinformação.

Entretanto, a maneira como o Estado lida com essas questões varia de acordo com a nação e seu ordenamento jurídico. Cite-se como exemplo de diferenças a Alemanha e os Estados Unidos, enquanto no primeiro caso discursos que negam a existência de crimes de guerra e genocídio promovidos por ideologia e da máquina militar nazifascista são interditados e criminalizados, no segundo caso os mesmos discursos são lícitos de acordo com entendimento da Suprema Corte que veda limitação da liberdade de expressão (free speech)[20].

Resta claro que a interpretação do que é o discurso de ódio é abstrata e o entendimento de como a desinformação deve ser combatida é variável de acordo com cada sistema jurídico. Assim, delegar esse julgamento a empresas particulares multinacionais pode ultrapassar limites jurídicos nacionais.

---

[19] O Tribunal Pleno do STF já teve a oportunidade de se pronunciar sobre os discursos de ódio ("hate speech") no HC 82.424 (caso Ellwanger), julgado em 17.9.2003, ocasião em que denegou ordem pleiteada por um escritor de livro com conteúdo racista e antissemita, por entender caracterizado o tipo do art. 20 da Lei 7.716/89. . O Tribunal concluiu que a liberdade de expressão não alcança a intolerância racial e o estímulo à violência, sob pena de sacrificar inúmeros outros bens jurídicos de estatura constitucional.

[20] SARLET, I. **Liberdade de expressão e discurso do ódio — de Karlsruhe a Charlottesille.** Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-ago-10/direitos-fundamentais-liberdade-expressao-discurso-odio-karlsruhe-charlottesille>. Acesso em: 05 jan. 2022.

4. Postura do Estado

Diante do empoderamento de entes privados na regulação do espaço público do debate político, surge tanto a ideia de uma regulação do Estado, quanto a corrente que defende uma atuação estatal delimitando a atuação reguladora das plataformas digitais, em especial o Twitter. Afinal, em que pese serem empresas privadas, as plataformas de mídias sociais prestam serviços de utilidade pública e os conteúdos nelas compartilhados têm influência direta nas disputas eleitorais de todos os países onde têm usuários. Permitir que tais conglomerados empresariais ditem o que pode ou não ser publicado e mantido em suas redes, ainda que em defesa de uma causa nobre, como o combate ao discurso de ódio e à deinformação, significa dar a estas empresas um poder político sobre a propagação dos discursos e, portanto, sobre a viabilidade de candidaturas e a construção de resultados eleitorais.

Por outro lado, a regulação estatal gera desconforto e desconfiança. As lembranças do *Big Brother* e do Ministério da Verdade criados por George Orwell ainda assombram os estudiosos do direito constitucional por ali retratar um Estado autoritário que usa da tecnologia, hoje tão onipresente, para vigiar, controlar e manipular os cidadãos[21].

Desta forma, nossa sociedade vive um impasse. A ausência de controle sobre discursos nas redes permitiu o crescimento do extremismo político, este passou a ameaçar a democracia, isso pesou negativamente nas imagens das *big techs* e então estas agiram para pautar debates políticos - sobretudo nos EUA.

---

[21] FESTUGATTO, A. M. F; DE MORAIS, J. L B. **Controle às avessas: a atuação das redes sociais nos casos de (des) informação publicada pelo perfil de Jair Bolsonaro durante a pandemia do novo coronavírus.** Crise pandêmica & direitos humanos fundamentais volume i: direitos civis e políticos (tomo ii), 2020. p. 26.

Tudo isto ocorreu devido à ausência do Estado. A omissão estatal permitiu que empresas privadas pautassem as discussões políticas. Neste contexto, só há três cenários para que este poder não fique integralmente nas mãos de empresas estrangeiras: a) a liberação de todo e qualquer conteúdo político nas redes; b) uma regulação pelo Estado da atuação destas *big techs*, enquanto reguladoras, para limitar seus poderes e restringir suas ações à preservação de valores protegidos pelo Estado e garantir a liberdade de expressão dos cidadãos para militarem em favor de todas as bandeiras que são lícitas; c) uma regulação feita integralmente pelo poder público.

Na maior parte do mundo, o legislativo não tem qualquer iniciativa no sentido de regulação das mídias sociais nem tampouco veda a regulação de conteúdo político feita pelas próprias plataformas. O Brasil segue essa regra, contudo, por aqui o judiciário vem assumindo protagonismo neste tema e, ao que parece, optando pelo último caminho supramencionado.

4.1 STF

Apesar da recente aprovação do Marco Civil da Internet, não há leis no Brasil que ditem especificamente como se daria a regulação dos discursos nas redes sociais. Entretanto, a realidade não aguarda as legislações e já bate à porta do Supremo Tribunal Federal, pois já tramitam naquela corte os primeiros casos sobre liberdade de expressão quem vêm a discutir a natureza das redes sociais no âmbito político.

Inicialmente surgiu o mandado de segurança nº 36.364 no qual um cidadão buscou a retirada de conteúdo do perfil no Twitter do presidente da república Jair Bolsonaro. Tratava-se de um vídeo mostrando uma cena insólita de carnaval em que um folião urinava em outro, o presidente buscava associar a imagem das festas

carnavalescas a esse tipo de comportamento. Na ocasião o julgamento perdeu objeto por o vídeo ter sido apagado antes da apreciação dos ministros e pouco se discutiu sobre a possibilidade de o STF regular o conteúdo publicado em rede social pela página do presidente da república.

Posteriormente, o MS nº 36.648 deu origem a discussões acerca da possibilidade de o presidente da república bloquear acesso e interação com sua página no Twitter. Neste caso em específico existe uma profundidade ainda maior na discussão sobre a liberdade de o presidente gerir suas redes, pois o perfil bloqueado pertence a uma deputada federal cuja obrigação constitucional é acompanhar e fiscalizar os atos do presidente da república. Até o momento, no entanto, só houve parecer da Procuradoria-Geral da República (PGR) – no sentido da possibilidade de o presidente realizar o bloqueio por as publicações no Twitter não serem atos praticados no exercício do poder.

A posteriori, foi impetrado o MS nº 36.666, neste caso houve a peculiaridade de o bloqueado ser um jornalista, profissional que também tem como dever acompanhar e fiscalizar os atos políticos e administrativos, porém não tem o mesmo papel institucional de um congressista. Este processo conta com um parecer da PGR pela possibilidade de o presidente bloquear quem quiser, pois segundo o procurador-geral não se trataria de ato administrativo, nem haveria qualquer margem de oficialidade. Também já consta nos autos o voto da ministra relatora Carmen Lúcia, segundo o qual o presidente não poderia bloquear acesso às suas redes sociais, pois nela ocorre divulgação de atos de governo que têm ligação com exercício do cargo.

Por fim, dentre os *writs*, há de se destacar o MS nº 37.132[22] que trata do bloqueio de um cidadão comum que fez críticas ao presidente nos comentários de uma publicação no Twitter de Jair Bolsonaro. Neste caso, mais uma vez a PGR afirmou a legalidade do ato do presidente alegando que as publicações efetuadas na rede social não geram direitos ou obrigações para a Administração Pública, tampouco podem ser enquadradas como atos administrativos, sendo, portanto, inviável a aplicação do princípio da publicidade às postagens efetuadas na rede social privada do presidente da república por o Twitter não ser enquadrada como veículo oficial de publicidade dos atos administrativos. Neste litígio já há o voto do relator, ministro Marco Aurélio Mello, no qual se sustenta que as mensagens publicadas pelo presidente não se limitam a temas de índole pessoal, íntima ou particular, mas dizem respeito a assuntos relevantes para toda a coletividade, sendo o perfil, portanto, utilizado como meio de comunicação de atos oficiais do Chefe do Poder Executivo Federal.

Todos esses mandados de segurança tratando sobre a possibilidade de o presidente bloquear alguém de suas redes importam para a discussão desta pesquisa, pois neles se discute a natureza dessas publicações. A partir deste entendimento podem-se retirar conclusões lógicas do quão intervencionista pode ser o Twitter e o próprio judiciário na regulação dos conteúdos postados nas redes sociais.

Ora, se o Supremo Tribunal Federal entende que o perfil do presidente da república no Twitter tem caráter eminentemente privado, como defende a PGR, então parece ser melhor concebível a ideia de que este se submete aos termos de uso deste provedor

[22]STF, **MS 37.132-DF**, rel. Min. Marco Aurélio, plenário. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5912355>. Acessado em: 16 jan. 2022.

como qualquer outro usuário, podendo ter suas publicações retiradas do ar normalmente. Por outro lado, se o STF entende que a página do presidente nas redes sociais tem caráter público e se equipara de alguma maneira a um ato administrativo, como defendido pelo ministro Marco Aurélio no MS nº 37.132, então é ainda mais questionável qualquer exclusão de conteúdo ou banimento realizado pelos provedores das *big techs*.

Tratando sobre outros agentes políticos, durante os anos de 2020 e 2021, o STF passou a adotar postura mais proativa e rígida, sobretudo através de decisões monocráticas do ministro Alexandre de Moraes, relator do inquérito 4.781, o chamado "inquérito das fake news". Em 24 de julho de 2020 diversos influenciadores e pessoas públicas tiveram suas contas suspensas por ordem judicial[23]. Já em fevereiro de 2021 o deputado federal Daniel Silveira foi preso em flagrante em decorrência de publicação postada em suas redes e proibido de usá-las[24] - este caso foi paradigmático, pois se viu pela primeira vez no Brasil um agente político, congressista eleito pelo voto popular, sendo alijado do debate público digital.

Nestes casos, ocorreu uma inversão do que se via até então, quando o Twitter punia usuários discricionariamente com base na sua política de uso, pois a plataforma se manifestou defendendo a liberdade de expressão e afirmando que recorreria contra os

[23] Por decisão do STF, Twitter e Facebook apagam contas de aliados de Bolsonaro. **Conjur**. São Paulo, 24 de jul. de 2020. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2020-jul-24/decisao-alexandre-twitter-apaga-contas-aliados-bolsonaro. Acesso em: 30 de jan. de 2022.

[24] TEIXEIRA, M. Moraes solta deputado bolsonarista Daniel Silveira e proíbe acesso a redes sociais. **Folha de São Paulo**. São Paulo. 08 de nov. de 2021. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/11/moraes-do-stf-solta-deputado-bolsonarista-daniel-silveira-e-proibe-acesso-a-redes-sociais.shtml. Acesso em: 30 de jan. de 2022.

bloqueios[25]. A aparente contradição pode ser explicada por a empresa americana estar vendo o Estado tomando um papel que até então somente lhe cabia.

4.2 TSE

O Tribunal Superior Eleitoral (TSE) vem tomando importantes iniciativas no sentido de manter a higidez e a confiabilidade do sistema eleitoral brasileiro, em especial as urnas eletrônicas, visando especialmente combater notícias falsas propagadas nas mídias sociais.

Nesta frente, ocorreu de em algumas oportunidades o tribunal decidir pela retirada de determinados perfis do ar, assim como pela desmonetização destes[26].

Pode-se ver que diante do que considerou ameaças à democracia, o Estado brasileiro, através do TSE, tomou a iniciativa de regular discursos na internet, especialmente através de decisões tomadas no inquérito administrativo nº 0600371-71.2021.6.00.0000.

Nesse contexto, o Twitter foi formalmente convidado para colaborar com o Tribunal Superior Eleitoral. No dia 15 de fevereiro de 2022 estabeleceram parceria para a coordenação de esforços no

[25] Como as redes sociais reagem a decisões do STF que suspendem perfis de usuários. **Gazeta do Povo**. Curitiba. 29 de set. de 2021. Disponível em: https://www.gazetadopovo.com.br/republica/alexandre-de-moraes-redes-sociais-bloqueios-perfis/. Acesso em: 30 de jan de 2022.

[26] **Corregedor do TSE determina que plataformas digitais suspendam repasses financeiros a páginas que propagam desinformação**. TSE. Brasília, 16 de ago. de 2021. Disponível em: https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2021/Agosto/corregedor-do-tse-determina-que-plataformas-digitais-suspendam-repasses-financeiros-a-paginas-que-propagam-desinformacao . Acesso em: 20 de fev. de 2022.

combate à disseminação de desinformação no processo eleitoral deste ano.

Nesse diapasão, o Twitter se comprometeu a ativar avisos de busca para auxiliar os internautas que vierem a procurar informações sobre as eleições na plataforma, de modo especial sobre a urna eletrônica, o processo eleitoral e a divulgação de esclarecimentos sobre narrativas desinformativas que estejam em circulação[27].

Importante destacar que como parte dessa empreitada contra as falsas informações que atentam contra o sistema eleitoral brasileiro, ainda no final de 2021, o Tribunal Superior Eleitoral realizou a sua primeira cassação por propagação de informação falsa contra a urna eletrônica. O cassado então foi o então deputado estadual Fernando Destito Francischini, do Paraná[28].

Portanto, vê-se uma postura bastante ativa do TSE que não vem se furtando a regular discursos e procurando retirar do debate público aqueles que vêm atentando, sob sua ótica, contra a democracia e o sistema eleitoral vigente.

Lessig afirma que toda regulação e nova tecnologia demanda uma escolha do regulador, opção de valores e profundidade da regulação**[29].** Tal opção deveria ser feita pelo

---

[27] **Eleições 2022: TSE e Twitter firmam parceria para combate à desinformação**. TSE. Brasília, 15 de fev. de 2022. Disponível em: https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2022/Fevereiro/eleicoes-2022-tse-e-twitter-firmam-parceria-para-combate-a-desinformacao. Acesso em: 19 de fev. de 2022

[28] **Deputado Francischini é cassado por propagar desinformação contra a urna eletrônica**. TSE. Brasília, 28 de out. de 2021. Disponível em: https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2021/Outubro/plenario-cassa-deputado-francischini-por-propagar-desinformacao-contra-o-sistema-eletronico-de-votacao. Acesso em: 20 de fev. de 2022.

[29] LESSIG, L. **Code: and other laws of cyberspace, version 2.0**. Nova York: Basic Books, 2006, p. 45.

legislador, mas a ausência de leis tende a jogar esse papel para o judiciário, o que não vem a ser fenômeno novo no sistema jurídico brasileiro. Conforme a professora Ana Beatriz Presgrave, a total desconfiança sobre o executivo e o legislativo – ironicamente aqueles dois poderes cujos membros são eleitos pelo povo – vem levando o brasileiro a depositar toda a credibilidade no judiciário[30]. Assim, no exercício de seu papel de guardião da democracia, o STF e o TSE vêm cada vez mais tomando poderes antes típicos do legislativo.

5. Considerações finais

Este artigo buscou tratar dos direitos políticos no âmbito digital e da liberdade de expressão neste ambiente. Em especial, sobre a possibilidade de regulação do discurso político nesta esfera, assim como de quem eventualmente seria a competência para exercer esta atividade.

O que se viu foi que o cenário da completa liberdade, sem qualquer tipo de regulação, é uma utopia que beira a distopia. De outro lado, restou a discussão sobre quem teria legitimidade para decidir o que pode ou não pode nas redes sociais, assim como os riscos que trazem cada regulador.

Enquanto nos EUA as *big techs* tomaram a frente na regulação dos discursos políticos na internet - o que levou a um empoderamento político de empresas privadas nunca antes visto -, no Brasil, o Estado teve iniciativa, contudo, através do judiciário (sobretudo do TSE) e não do legislativo – como seria o mais correto, na visão deste autor.

Apesar dessa proeminência do judiciário na regulação de conteúdo nas redes, essa não é uma questão encerrada, sobretudo

[30] PRESGRAVE, A. B. F. R**. A confiança e o direito**. *Revista FIDES, 3*(2).2012, p. 13.

porque não restaram estabelecidos quais os poderes das próprias plataformas nessa regulação e se de alguma maneira essa fiscalização das empresas de tecnologia seria acompanhada pelo Estado.

REFERÊNCIAS

ALLCOTT, H, & GENTZKOW, M. **Social media and fake news in the 2016 election.** Journal of Economic Perspectives 31(2):1–28, 2017.

BBC. **Twitter suspende permanentemente conta de Trump.** Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-55597638>. Acesso em: 10 jan. 2022.

Como as redes sociais reagem a decisões do STF que suspendem perfis de usuários. Gazeta do Povo. Curitiba. 29 de set. de 2021. Disponível em: https://www.gazetadopovo.com.br/republica/alexandre-de-moraes-redes-sociais-bloqueios-perfis/. Acesso em: 30 de jan. de 2022

CONJUR. **Por decisão do STF, Twitter e Facebook apagam contas de aliados de Bolsonaro**. São Paulo, 24 de jul. de 2020. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2020-jul-24/decisao-alexandre-twitter-apaga-contas-aliados-bolsonaro

FESTUGATTO, A. M. F., & de Morais, J. L. B. **Controle às avessas: a atuação das redes sociais nos casos de (des) informação publicada pelo perfil de Jair Bolsonaro durante a pandemia do novo coronavírus. Crise pandêmica & direitos humanos fundamentais** VOLUME I: DIREITOS CIVIS E POLÍTICOS (TOMO II), 2020.

GOMES, W. et al. **"Politics 2.0": a campanha online de Barack Obama em 2008.** Revista de Sociologia e Política, v. 17, p. 29-45, 2009.

LESSIG, L. **Code: and other laws of cyberspace, version 2.0**. Nova York: Basic Books, 2006.

LUÑO. A.E.P. **Teledemocracia, ciberciudadania y derechos humanos.** Uniceub. Revista Brasileira de Políticas Públicas – vol. 4, nº 2 (jul. – dez.) 2014.

MAIA, K.M. **Democracia, Redes Sociais e Nova Forma de Representação: utilização e impacto do *Twitter* nas eleições gerais de 2018 no Brasil**. Dissertação de mestrado (Programa de Pós-Graduação em Ciência Política) - Centro de Humanidades; Universidade Federal de Campina Grande, 2020.

MELLO, A. C. R. **Brazilian Foreign Policy on Twitter: Digital Expression of Attitudes in the early months of Bolsonaro's administration**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – IRI, USP, SP, 2019.

NEWMAN, N. et al. **Digital News Report 2018.** Reuters Institute, University of Oxford, 2018.

PAPACHARISSI, Z., & DE FATIMA OLIVEIRA, M**. Affective News and Networked Publics: The Rhythms of News Storytelling on #Egypt**. Journal of Communication ISSN 0021-9916, 2012

PARMELEE, J. **The Agenda-Building Function of Political Tweets.** ISSN DOI:10.1177/1461444813487955. New Media & Society, v. 16, p. 438, Jun 2013.

POLITICO.EU. **Merkel among EU leaders questioning Twitter's Trump ban**, Disponível em: <https://www.politico.eu/article/angela-merkel-european-leaders-question-twitter-donald-trump-ban/>. Acesso em: 11 jan. 2022.

PRESGRAVE, A. B. F. R**. A confiança e o direito**. *Revista FIDES, 3*(2).2012

_____ **O poder invisível e a democracia representativa na visão de Norberto Bobbio**. 2015.

PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA. **MS 37.132-DF**. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5912355>. Acessado em: 16 jan. 2022

ROSSINI, P., HEMSLEY, J., TANUPABRUNGSUN, S. ZHANG, F., & STROMER-GALLEY J. **Social Media, Opinion Polls, and the Use of Persuavise Messages During the 2016 US Election Primaries.** Social Media + Society, 4(3), 2018.

SARLET, I. **Liberdade de expressão e discurso do ódio — de Karlsruhe a Charlottesille.** Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-ago-10/direitos-fundamentais-liberdade-expressao-discurso-odio-karlsruhe-charlottesille>. Acesso em: 05 jan. 2021.

SILVA FILHO, F. R., & COUTINHO, E. **Uma Análise de Tweets sobre o Coronavírus**. ISSN 2525-9555. Volume 5 - Número 1 - Edição Especial - Ações em Combate à Pandemia - Julho 2020. Disponível em: <https://revistasmd.virtual.ufc.br/arquivos/volume-5/numero-1/rsmd-v5-n1-3.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2022.

SILVA, L. R. L, BOTELHO-FRANCISCO, R. E., OLIVEIRA, A. A. & PONTES, V. R. **A gestão do discurso de ódio nas plataformas de redes sociais digitais: um comparativo entre Facebook, Twitter e Youtube**. RICI: R.Ibero-amer. Ci. Inf., ISSN 1983-5213, Brasília, v. 12, n. 2, p. 470-492, maio/agosto 2022.

STF, **MS 36.364-DF**, rel. Min. Marco Aurélio, plenário, j. 15.05.2020. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752834388>. Acessado em: 16 jan. 2022.

____, **MS 36.648-DF**, rel. Min. Alexandre de Morais, plenário. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5759564> . Acessado em: 16 jan. 2022.

____, **MS 36.666-DF**, rel. Min. Cármen Lúcia, plenário. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5766575> . Acessado em: 16 jan. 2022.

____, **MS 37.132-DF**, rel. Min. Marco Aurélio, plenário. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5912355> . Acessado em: 16 jan. 2022.

TEIXEIRA, M. **Moraes solta deputado bolsonarista Daniel Silveira e proíbe acesso a redes sociais**. Folha de São Paulo. São Paulo. 08 de nov. de 2021. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/11/moraes-do-stf-solta-deputado-bolsonarista-daniel-silveira-e-proibe-acesso-a-redes-sociais.shtml. Aceso em: 30 de jan. de 2022

TSE. **Corregedor do TSE determina que plataformas digitais suspendam repasses financeiros a páginas que propagam desinformação**. Brasília, 16 de ago. de 2021. Disponível em: https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2021/Agosto/corregedor-do-tse-determina-que-plataformas-digitais-suspendam-repasses-financeiros-a-paginas-que-propagam-desinformacao . Acesso em: 20 de fev. de 2022.

___. Eleições 2022: **TSE e Twitter firmam parceria para combate à desinformação.** Brasília, 15 de fev. de 2022. Disponível em: https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2022/Fevereiro/eleicoes-2022-tse-e-twitter-firmam-parceria-para-combate-a-desinformacao. Acesso em: 19 de fev. de 2022.

___. **Deputado Francischini é cassado por propagar desinformação contra a urna eletrônica**. Brasília, 28 de out. de

2021. Disponível em: https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2021/Outubro/plenario-cassa-deputado-francischini-por-propagar-desinformacao-contra-o-sistema-eletronico-de-votacao. Acesso em: 20 de fev. de 2022.

UOL**. Congresso é invadido por ato pró-Trump em sessão que confirmaria Biden.** Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2021/01/06/predio-do-capitolio-nos-eua-e-evacuado-apos-ameaca-de-bomba.htm?cmpid=copiaecola>. Acesso em: 07 jan. 2022.

UNBOXING: INFLUENCIADORES DIGITAIS ESTIMULAM O DEBATE POLÍTICO?

Bruno Cezar Andrade de Souza

INTRODUÇÃO

O espaço reservado à propaganda eleitoral nas eleições brasileiras é cercado de regras por vezes extremamente detalhadas sobre as formas possíveis de sua realização, a ponto de haver calorosos debates sobre o tamanho permitido de uma bandeira, um adesivo.

Esse debate vem sendo atropelado pela velocidade com que importantes campanhas eleitorais migram o foco de atuação para o ambiente virtual, ainda que não ocorra o completo abandono da propaganda eleitoral de rua, visto que o Brasil ainda é um país extremamente desigual, cuja parcela da população é desprovida de acesso regular à rede mundial de computadores.

Com essa ampliação do espaço virtual nas campanhas eleitorais, surgem também novos atores que atuam nesse novo lócus de disputa pela atenção do eleitorado.

O presente artigo tratará especificamente de um desses novos atores que, embora com características específicas do ambiente virtual, não deixa de ser uma manifestação de liderança já conhecida do espaço político. Trata-se dos influenciadores, que no ambiente virtual ganham um adjetivo: digitais.

Dado o espaço reduzido, a análise centrará esforços em dois aspectos dessa figura nas campanhas eleitorais. Primeiro, o tema será trazido sob a ótica da liberdade de expressão de que dispõem os cidadãos para que se manifestem, sem censura prévia, sobre os mais variados temas, inclusive políticos. Em seguida, será abordado

o papel que esse influenciador digital pode exercer no discurso propriamente eleitoral.

2. Influenciadores Digitais E Liberade de Expressão

A figura de influenciadores na sociedade não é nova e nem restrita ao espaço político. Pelo contrário, a participação com viés político ainda é bastante módica se compararmos com outros ramos da sociedade, como, por exemplo, o setor de serviços que funda grande parte de suas campanhas publicitárias em pessoas de destaque na sociedade.

Então, o que ocorre com os influenciadores digitais é que se transportou uma prática já comum no ambiente físico para o ambiente virtual, que conta com um espaço mais amplo de produção de conteúdo.

Embora não seja novidade, o conceito de influenciador digital não é totalmente claro para aqueles que estudam o tema. Para fins de precisão da linguagem, utilizarei aqui o conceito cunhado pelo InternetLab, segundo o qual "Influenciadores digitais são pessoas que produzem conteúdo para internet e o compartilham através das redes sociais, atingindo um engajamento significativo de uma audiência de outros usuários" (INTERNETLAB, 2020, p. 6).

A partir desse conceito, é possível compreender que se trata de pessoas que produzem conteúdo para uma audiência. Vê-se que o conceito não define uma espécie de conteúdo, e nem poderia, já que o âmbito de influência dessas pessoas sobre sua audiência está relacionado a uma ligação/desejo pessoal e não a um âmbito específico de atuação.

Em geral, observamos que esses influenciadores digitais começam a se destacar a partir de nichos temáticos, mas

efetivamente não há uma fórmula única para a construção da plataforma de seguidores dessas pessoas.

Para Frederico Alvim e Volgane Carvalho (2019), esses influenciadores digitais não se destacam a partir de alguma realização ou proeza notável, mas amealham seguidores e saem do anonimato a partir de atributos físicos, conhecimentos especializados, habilidades artísticas ou comunicacionais para galgar um lugar de destaque na hierarquia virtual. A partir desse destaque, colhem benefícios com a exploração comercial de suas redes.

Esse tipo de liderança está, ao meu sentir, bastante relacionada àquela definição trazida por Max Weber (2011, p. 68) sobre as lideranças carismáticas. Weber, ao buscar diferenciar a área da ciência e a da política, traz uma delimitação importante sobre uma das principais características do ser político.[31] Então, podemos compreender a influência exercida por essas pessoas no ambiente digital a partir da perspectiva de Weber para as lideranças de cunho carismático. Para o sociólogo alemão, tal tipo de liderança é fundada em dons pessoais e extraordinários de um indivíduo. Essa pessoa, objeto da devoção de sua audiência, consolida sua posição por meio de uma singularidade em ser possuidor de qualidades prodigiosas, heroísmo ou outras qualidades que o tornam símbolo de admiração.

O exercício dessa influência não carrega intrinsicamente qualquer tipo de fato desabonador. Isso, porque a pessoa é dotada de uma série de prerrogativas quanto à liberdade de manifestação

[31] Embora Weber, em sua abordagem, esteja centrado na figura do político voltado para a disputa por espaço de poder institucional, compreendo que a mesma proposta pode ser aplicada à atuação política desvinculada de uma busca por alcançar cargos políticos. Isso, porque o homem é um ser político em todas as suas facetas e não apenas quando disputa um mandato eletivo.

do pensamento. Logo, o fato de serem influenciadores não lhes tira o direito subjetivo de manifestação livre de ideias.

Para Gustavo Binenbojm (2020, p. 22), esse debate público, do qual os influenciadores digitais fazem parte, não assegura acesso privilegiado ao que seja certo, justo ou, ainda, à verdade. Para o autor, o que a liberdade de expressão garante é que não se excluam "aprioristicamente ideias e opiniões do debate público". Nesse sentido, o autor compreende que, numa democracia, a liberdade de expressão é condição de possibilidade para as demais discussões relevantes.

Então, calcado nesse tipo de liderança e no fato de gozarem de prerrogativas protetivas quanto à liberdade de manifestação do pensamento, os influenciadores digitais ocupam um papel na sociedade que, em geral, é atualmente mais utilizado no âmbito do *marketing* digital.

Valendo-se de sua audiência, os influenciadores digitais são reconhecidos por marcas e empresas como veículos cuja função é transferir consideração, confiança e respeito aos seus seguidores, imprimindo característica pessoal a marcas, produtos ou serviços por eles anunciados (SILVA; CORDEIRO, 2020, p. 154).

Essa transferência de prestígio e de reconhecimento da pessoa para um determinado produto ou serviço não é exclusividade do universo virtual, mas encontra nesse espaço novas ferramentas e técnicas para otimizar essa transferência e atingir um maior e mais bem delimitado público, o que tende a tornar mais eficiente a iniciativa.

Artur Pinheiro Basa, por exemplo, relaciona uma série de instrumentos de *marketing* e de técnicas de promoção de conteúdo digital para mostrar que essa disseminação discriminada pode trazer riscos de danos às pessoas. Para o autor:

> [...] a publicidade na Internet e o e-commerce é repensado (*sic*) pela presença de novos instrumentos de *marketing*, como o uso de recursos

audiovisuais, mensagens convidativas, interatividade, animações, contratação de influenciadores digitais, além de outros. Reconhece-se uma infinitude de técnicas virtuais de promoção de mensagens publicitárias, como, por exemplo, o micro-site, o *banner*, o *pop up*, os *links* patrocinados, o *e-mail marketing*, o *adverlog*, o *Search Engine Marketing*, o *podcasting* e os *spams*. Em resumo, é a utilização de tecnologias digitais como ferramenta de *marketing* envolvendo comunicação, de modo que, junto às novas tecnologias surgem também novos riscos de danos."(BASAN, 2021, p. 296)

Em que pese esse manancial de novas ferramentas para se propagar opiniões, produtos, serviços e ideias na internet, a transferência de prestígio entre influenciadores digitais e sua audiência não se dá de forma automática. Pensar assim seria infantilizar de forma extremada aquela determinada audiência.

Esse cenário informacional fica ainda mais dificultoso se considerarmos a origem desse influenciador digital. Caso já esteja no meio político, sofre uma série de pré-compreensões por parte de sua audiência, o que pode dificultar ainda mais a adesão de vontades.

Tal situação foi empiricamente pesquisada por Raphael Soares de Moura (2018, p. 89) a partir de levantamento feito com pessoas na internet para compreender as principais características que levaram a interação dessas pessoas cujo conteúdo tinha caráter político. A pesquisa do autor ocorreu no cenário de realização de eleições suplementares para governador do Amazonas em 2018. Moura identificou que a "maior parte das interações políticas geradas na internet durante as eleições suplementares se deu entre os próprios eleitores na rede social", não sendo, por conseguinte, a atuação do agente político a principal fonte de informação.

Isso destaca ainda mais a importância dos influenciadores digitais que não tenham atuação político-institucional para disseminação de informações que são consumidas pela audiência.

Com efeito, esses influenciadores digitais, em última instância, são cidadãos eleitores que podem e devem debater temas

de interesse da sociedade. Nesse sentido, qualquer tipo de censura prévia a respeito do que se debate no cenário político fragiliza o processo democrático. Mesmo que essas pessoas manifestem expressamente apoio ou oposição a determinado candidato, partido ou ideologia, é de fundamental importância que lhe seja ofertada a manifestação livre (RAIS et al., 2020, p. 57).

Por certo, não há direitos absolutos, e a liberdade de expressão pode em situações específicas dar lugar a outros direitos fundamentais, mas dentro de um contexto em que se evitem situações que tragam riscos concretos à democracia, à incolumidade pública. Não é possível restringir abstratamente a manifestação do pensamento.

E como essa atuação traz impactos diretos no processo eleitoral?

3. Influenciadores Digitais No Processo Eleitoral

No processo eleitoral, é corriqueiro que pessoas famosas se manifestem em prol ou contra determinada candidatura ou corrente ideológica. Essa manifestação de apoio pode ser feita no bojo da campanha política oficial daquela candidatura ou de forma independente.

A nova realidade dessa proliferação desses apoios por meio das redes sociais vem acompanhada de uma forte contestação sobre os meios de comunicação tradicionais que atuam no fluxo de informações em direção única, ou seja, do produtor de conteúdo para seu consumidor. Hoje é considerável o aumento de pessoas que procuram buscar ou produzir conteúdo próprio de forma independente das grandes mídias.

Outra tendência percebida com essa migração de ambiente e multiplicação de geradores de informações é um declínio da credibilidade da imprensa tradicional, que dá lugar a esses novos

influenciadores. Por sua vez, o teor do discurso desses novos formadores de opinião tem, em grande medida, utilizado de retórica que ridiculariza adversários ou pensamentos dissonantes. Chega-se ao ponto de serem feitas representações de seus opositores que lhes retira todo o caráter de humanidade. Isso tende a fazer com que se reduzam os momentos de contato social com quem pensa diferente, erigindo-se bolhas, caixas de ressonância, em que temos contatos apenas com ideias que reforçam nossas crenças. (TRENTO; LINS, 2021, p. 63).

Nessa mudança de perspectiva, abrem-se oportunidades para influenciadores digitais influenciarem cada vez mais o debate político a partir de produção de conteúdo direcionado a determinados segmentos da sociedade.

Como dito anteriormente, há uma percepção de que a disseminação de informações por influenciadores digitais ocorre de forma mais ampla se essas pessoas não estiverem diretamente ligadas ao processo eleitoral.

Todavia, essa nova modalidade de influenciar o eleitorado pode ser vista como uma importante oportunidade para que pessoas que queiram ingressar na política, mas são desprovidas de estrutura econômica ou apoio efetivo de alguma agremiação partidária, possam conseguir uma plataforma de visualização não disponível em um cenário tradicional de comunicação política.

Surge, com isso, um entrelaçamento dos temas quando a figura do político se torna *digital influencer*. Nessa linha, políticos recém-ingressos na vida eleitoral têm oportunidade de se fazerem conhecer a partir dessas novas plataformas digitais. Não teriam, por certo, espaço de destaque nas mídias, principalmente em ações de menor repercussão coletiva, mas que geram efeitos locais interessantes para quem busca angariar apoio em uma eleição. Segundo Talita Emily Fontes (2018), essa é uma grande oportunidade para que políticos utilizem suas redes sociais como

forma de reestabelecer laços com a comunidade e dissociar sua imagem da pecha de corrupção que atualmente atinge parcela da classe política.

Entretanto, a forma de produção desses conteúdos tem significativa importância para que seja possível entregar à audiência uma mensagem persuasiva e de qualidade. Segundo Rafael Bergamo (2020, p. 87), não adianta criar vídeos sem um direcionamento definido. Para o autor, há significativos exemplos dos denominados *youtubers* que deixam transparecer não uma fórmula, mas um caminho pelo qual se pode chegar ao sucesso. Para tanto, é essencial haver gasto de energia por parte do candidato e de sua equipe, e isso deve estar acompanhado de espontaneidade e carisma do candidato. O autor indica, ainda, que, como alternativa para ampliar a plataforma de seguidores, é a implementação de patrocínios que se impõe mais e mais como o diferencial para ampliar o alcance da mensagem passada.

Há, ainda, uma importante reflexão sobre a atuação de influenciadores digitais nas eleições que está relacionada à natureza das plataformas digitais. A lei eleitoral, que originariamente equiparava, de forma subjacente, internet às emissoras de rádio e de televisão, foi alterada em 2009, pela Lei nº 12.0334. Essa foi a interpretação que o TRE-RS deu à revogação do §3º do art. 45 da Lei nº 9.504/1997.

O referido TRE enfrentou o tema a partir de uma consulta formulada sobre transmissões e realizações de *lives* em perfis de redes sociais, após o prazo de 30 de junho. O questionamento fez relação entre essa transmissão e aquela realizada por emissoras de rádio e de televisão de programa apresentado ou comentado por pré-candidato.

O Tribunal respondeu que a vedação não deveria ser estendida ao ambiente virtual nos seguintes termos:

> O questionamento busca esclarecer se as transmissões e realizadas *lives* em perfil na rede social poderiam incorrer na infração ao disposto no art. 45, § 1º, da Lei n. 9.504/97. Em outras palavras, a dúvida é se as vedações impostas às emissoras de rádio e televisão também alcançariam as redes sociais em geral.
> Adianto que a resposta é negativa. Explico.
> A Lei n. 9.504/97, em sua redação original, equiparava a internet às emissoras de rádio e televisão no que tange às restrições à propaganda eleitoral.
> Contudo, as modificações promovidas pela Lei n. 12.034/09 (mais especificamente, a revogação do § 3° do art. 45) deixaram clara a intenção do legislador brasileiro de diferenciar esses meios de comunicação.
> Como bem apontado pelo douto Procurador Eleitoral, o primeiro motivo para a distinção está em que as emissoras de televisão e rádio estão sujeitas à concessão, permissão ou autorização por parte do poder público (art. 223 da CF/88), ao contrário da imprensa escrita e dos sítios hospedados na internet, aí incluídas a rádio web e a televisão web. (BRASIL. TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL, 2020)

Embora o Regional tenha distinguido as mídias tradicionais das redes sociais para fins da vedação de transmissão de programas por pré-candidatos, o tema não é tão simples, principalmente quando se trata de avaliar a existência ou não de abuso. Para Frederico Alvim e Volgane Carvalho (2019), as redes são efetivamente meios de comunicação e, com isso, devem se submeter às regras estabelecidas pelo legislador para a organização do pleito, inclusive aquelas disposições que cuidam de propaganda eleitoral. Assim, a utilização dessas mídias deve pautar-se pelo não estímulo a atos que configurem abuso de poder.

Os autores, por sua vez, deixam claro que a manifestação desses influenciadores não está, em princípio, no âmbito de anormalidades antijurídicas. Os formadores de opinião, nesse sentido, podem apoiar ou se opor a determinado candidato exercendo suas prerrogativas de liberdade de expressão.

Em paralelo ao risco de cometimento de abusos, há a difícil distinção entre livre manifestação do pensamento e realização de propaganda eleitoral propriamente dita, ou seja, aquela estruturada pelas campanhas eleitorais. Essa distinção, segundo Diogo Rais (2020, p. 44), é fundamental para que seja possível definir se a manifestação deverá respeitar a legislação eleitoral ou não. Para o autor, quando submetida ao controle da legislação eleitoral, a manifestação tende a sofrer maiores restrições advindas com o arcabouço normativo que regulamenta e limita os pronunciamentos vinculados às campanhas.

Nesse particular, é possível realizar uma forte crítica ao sistema normativo que atualmente regula a propaganda eleitoral brasileira. Desde o advento da Lei nº 9.504/1997, a maior parte das alterações sobre o tema são no sentido de se restringir período e modalidades de realização de campanhas eleitorais. Em geral, o discurso verberado é o da suposta redução de custos das campanhas eleitorais. Todavia, o subtexto desse argumento passa ao largo do barateamento das campanhas que, nos últimos anos, têm experimentado aumentos vertiginosos de gastos. Somente foram reduzidos a fórceps a partir da vedação de doação de pessoas jurídicas às campanhas, mas que atualmente já retomou a curva ascendente de dispêndios com o sucessivo incremento de recursos públicos alocados no fundo partidário e no fundo de financiamento das campanhas eleitorais.

Em verdade, o que as várias reformas eleitorais que redesenharam a propaganda eleitoral conseguiram foi dificultar o surgimento de novas lideranças políticas ao priorizar, ainda que de

forma indireta, a divulgação de conteúdos daquelas pessoas que já ocupam cargos públicos, seja de natureza eletiva ou não. Em contrapartida, o não ocupante desse tipo de cargo tem as mais variadas restrições para que sua mensagem chegue aos cidadãos.

A partir da delimitação de um teto de gastos para a realização das campanhas eleitorais, compreende-se que os artefatos ou mecanismos nos quais esses recursos serão empregados é desimportante para atingir o destinatário da mensagem.

Não parece fazer sentido que um candidato possa gastar em impulsionamento de seus canais até o teto de gastos, mas não possa, por exemplo, gastar o mesmo volume de recursos com a contratação de *outdoor*. Enquanto o impulsionamento tem, com as técnicas de microssegmentação, um índice elevado de sucesso de que a mensagem chegará efetivamente ao público-alvo escolhido pela candidatura, o *outdoor* goza de muito menor precisão.

Essa migração de recursos para as campanhas na internet inclusive está gerando uma série de desvirtuamentos perniciosos à democracia. Por exemplo, a repórter Patrícia Campos Melo (2020, p. 113–114) aponta que um dos maiores influenciadores digitais que apoia o Presidente Jair Bolsonaro, Allan dos Santos, recebe apoio financeiro de ferramentas de financiamento coletivo. Não há, com isso, uma transparência da fonte de recursos que, não estando diretamente relacionados com a campanha eleitoral, podem ser arrecadados de forma anônima. Além disso, a autora afirma que há a possibilidade de haver uma confusão entre o público e o privado quando tais canais recebem financiamento público a partir de publicidade governamental. No caso de Allan dos Santos, a jornalista afirma que, em planilhas da Secretaria Especial de Comunicação Social, vinculada à Presidência da República, é possível identificar que o influenciador digital recebeu, sim, verba pública, por meio do *GoogleAds*. O canal gerido por Allan dos

Santos, Terça Livre TV, registrou num período de pouco mais de um mês 447 anúncios da campanha publicitária da reforma da Previdência, bancada pelo governo federal.

Isso não é exclusividade de um único espectro da política brasileira. O jornalista Felipe Moura Brasil, em reportagem de 2 de julho de 2015, apontou milhões de reais que foram gastos pelo Governo Federal, há época da Presidente Dilma Rousseff, em *sites* e *blogs* que atuavam em uma clara linha ideológica vinculada ao Partido dos Trabalhadores.[32]

4. Conclusão

Compreende-se que é necessário que se repensem as modalidades de propaganda eleitoral permitidas atualmente no Brasil. Talvez, havendo maior liberdade de manifestação do pensamento durante as campanhas eleitorais, possamos experimentar menos tentativas de se burlar a legislação, pois a comunicação política de forma regular atingiria efetivamente sua finalidade sem que, com isso, candidatos e partidos fossem alvo de representações e multas eleitorais.

Esse ambiente de maior liberdade deve ser inclusive obtido na rede mundial de computadores e, mais especificamente, em relação aos influenciadores digitais. Não é possível, na atual quadra de avanço civilizatório, o poder estatal atuar de forma a infantilizar o eleitorado a partir de uma busca incessante por tentar artificialmente proteger o eleitor, como um hipossuficiente, de influências indevidas. Isso, porque atualmente o que se considera influência indevida está por demais amplo e permitindo que medidas contrárias à liberdade de manifestação do pensamento sejam disseminadas pelos mais vastos recantos do país.

[32] Disponível em: https://veja.abril.com.br/coluna/felipe-moura-brasil/quanto-voce-paga-para-os-blogs-sujos-do-pt/ Acesso em: 18 fev. 2022.

É óbvio que não se deve ser ingênuo ao ponto de achar que pode haver um "mercado livre de ideias" numa visão idílica da sociedade. Claro que medidas precisam ser implementadas para que o natural desequilíbrio entre as candidaturas não atinja um ponto tal que a realização de eleições se torne um mero simulacro para legitimar a chegada ao poder de pessoas que, em um ambiente mais hígido, não lograriam tal vitória.

Entretanto, o remédio não pode matar o paciente, ou seja, sob a retórica de se minimizar a desigualdade na disputa eleitoral, não é permitido estigmatizar a manifestação do pensamento ao ponto de se bloquear um debate efetivamente aberto e não tutelado pelo Estado.

REFERÊNCIAS

ALVIM, Frederico Franco; CARVALHO, Volgane Oliveira. A responsabilidade eleitoral dos influenciadores digitais pelo uso indevido dos meios de comunicação. *In*: **Reforma política e Direito Eleitoral contemporâneo: estudos em homenagem ao Ministro Luiz Fux**. Ribeirão Preto: Migalhas, 2019.

BASAN, Arthur Pinheiro. **Publicidade Digital e Proteção de Dados Pessoais: o direito ao sossego**. Indaiatuba, SP: Foc, 2021.

BERGAMO, Rafael. Um palanque com milhões de pessoas. *In*: **Campanhas políticas nas redes sociais: como fazer comunicação digital com eficiência**. São Paulo: Matrix, 2020. p. 85–92.

BINENBOJM, Gustavo. **Liberdade igual: o que é e por que importa**. Rio de Janeiro: História Real, 2020. ISBN: 9786587518008.

BRASIL. TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL. **Consulta n. 0600292-44, Acórdão de**

25/08/2020, Relator DES. Eleitoral Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz. Porto Alegre 2020.

FONTES, Talita Emily. **A Curiosa Era dos Políticos Digital Influencer**. 2018. Disponível em: https://infonet.com.br/blogs/a-curiosa-era-dos-politicos-digital-influencer/. Acesso em: 4 fev. 2021.

INTERNETLAB. **Guia para influenciadores digitais nas eleições 2020**. 2020.

MELLO, Patrícia Campos. **A máquina do ódio: notas de uma reporter sobre fake news e violência digital**. São Paulo: Companhia das letras, 2020. ISBN: 9788535933628.

MOURA, Raphael Soares De. **Eleições 2.0: o uso das redes sociais digitais durante as eleições suplementares ao Governo do Estado do Amazonas**. 2018. Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2018.

RAIS, Diogo; FALCÃO, Daniel; GIACCHETTA, André Zonaro; MENEGUETTI, Pamela. **Direito eleitoral digital**. 2. ed., São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. ISBN: 9786550653613.

SILVA, Sabrina Maria Barbosa Quintiliano e; CORDEIRO, Adriana Tenório. 'Seguindo!' Marketing digital, Instagram e consumo. **Cadernos de Gestão e Empreendedorismo**, *[S. l.]*, v. 8, n. 2, p. 153–164, 2020.

TRENTO, Simone; LINS, Ricardo. A LGPD e a Justiça Eleitoral: como minimizar o impacto do uso abusivo de dados pessoais no funcionamento da democracia. **Revista Justiça Eleitoral em debate**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, p. 59–66, 2021.

WEBER, Max. **Ciência e política: duas vocaçõe**. Tradução: Leonidas Hegenber; Tradução: Octany Silveira Da Mota. 18. ed., São Paulo: Cultrix, 2011. ISBN: 978-85-316-0047-0.

O MITO DO PL DE "FAKE NEWS"

Diogo Rais
Roberta Battisti

1. O Jogo Eleitoral Em Seu Novo Campo: O Ciberspaço

As eleições nacionais de 2018 ficaram marcadas por terem sido travadas no ciberespaço, deslocando da arena até então dominante (rádio e televisão) para o mundo virtual (redes sociais e aplicativos de mensagens). Como na internet tudo parece se ampliar e se escalar, com uma predisposição a produzir tudo, ou quase tudo, em massa, a transferência do arena política analógica para a digital, também se tornaram palco de debates políticos alimentados pela polarização, agressão digital, desinformação e discurso de ódio.

A difusão de informações que antes era centrada em alguns veículos de comunicação perdeu espaço para as mídias sociais. Essa capacidade que antes era exclusiva das grandes empresas jornalísticas e de comunicação passou a ser invadida pelas plataformas digitais e seus usuários (MOORE, 2016). Hoje em dia todos são produtores de informações. O número de usuários de mídias sociais aumentou mais de 13% em 2020, segundo o relatório Digital 2021: Global Overview Report, em média 1,3 milhões de usuários ingressaram em redes sociais, todos os dias, durante o ano passado, o que representa cerca de 15,5 novos usuários a cada segundo (WE ARE SOCIAL; HOOTSUITE, 2021).

Além disso, a maioria dessas plataformas são o centro da nova economia movida a dados, tendo como base modelos de negócios orientados pela coleta e análise de dados, especialmente no que diz respeito às preferências dos consumidores. Conforme explicam Rais et al. (2020a), ao utilizarmos GPS, Waze, WhatsApp

e outros aplicativos, ou fazer compras on-line e automaticamente receber sugestões de produtos, estamos usando o big data e a inteligência artificial.

Por uma engenharia complexa de quesitos as plataformas de mídias sociais também atuam diretamente na forma como os conteúdos são expostos (ou não) aos cidadãos. Bruns (2011) afirma que plataformas de mídia social como Facebook e Twitter servem para acelerar a velocidade em que as matérias noticiosas são compartilhadas, debatidas ou desacreditadas e, ao fazerem isso, fornecem um novo espaço para a troca de opiniões. Segundo pesquisa divulgada pela Emarketer (LEBOW, 2021), o Brasil é o terceiro país onde as pessoas mais gastaram tempo em redes sociais em 2020, com uma média de quase 4 horas diárias. Além disso, a pesquisa realizada pelo Data Senado (BRASIL, 2019) demonstra a frequência com que os brasileiros usam os meios de comunicação como fonte de informação, sendo que 79% utilizam o WhatsApp, 50%, a televisão, 49%, Youtube, e 44%, o Facebook.

As ferramentas digitais fornecidas pelos intermediários capacitam o público a desafiar autoridades, organizar movimentos, protestos e participar mais ativamente da política, fornecendo um "contrapoder". Assim, as plataformas promovem uma simplificação horizontal do engajamento político e da própria comunicação social, em que qualquer um pode participar de interações ao vivo (MOORE, 2016). A professora Nadia Urbinati (2019) explica que a própria ideia de democracia representativa passa por alterações conforme interagimos com a arena digital, e o produto dessa transformação é a democracia de *live stream*, em que representantes e representados se conectam constantemente através da internet. Nesse sentido, os intermediários digitais estão de acordo com a descrição de Castells (2009, p. 194), que vê a mídia de forma mais geral como "[...] o espaço onde as relações de poder são decididas entre atores políticos e sociais concorrentes".

Nesse sentido, as plataformas intermediárias de conteúdo que veiculam conteúdos gerados por usuários vêm exercendo um papel central nas políticas regulatórias que podem afetar a liberdade de expressão (KURTZ; DO CARMO; VIEIRA, 2021). Essas ferramentas de comunicação são de extrema importância para a conexão de pessoas, construção de conhecimento, disseminação de notícias e formação de agenda de discussões; entretanto, no cotidiano, precisam lidar com o desafio de gerenciar conteúdos danosos e indesejados que circulam em seus espaços. Nesse contexto, as plataformas precisam gerir e elaborar regras delineadas que as habilitem a intervir na forma em que os usuários interagem uns com os outros e com o conteúdo compartilhado – ou seja, informações, tipos de postagens, comentários, conteúdos compartilhados. A moderação de conteúdo pode ser realizada de maneiras diversas, e sua motivação é a diminuição da incidência de conteúdos danosos dentro das plataformas, visto que esse tipo de conteúdo traz prejuízos de ordem humanitária ao criar ambientes hostis e violadores de direitos e de ordem comercial, pois patrocinadores ou anunciantes das plataformas consideram prejudicial associar-se a empresas que permitem comunicações danosas (RODRIGUES; KURTZ, 2020). Assim, governos, representantes da sociedade civil e empresas têm pressionado plataformas a intervirem na redução de tais conteúdos de forma mais incisiva e transparente.

Em decorrência da pandemia global de covid-19 e diante da explosão desinformacional, as *big techs* começaram a remover ou diminuir o alcance com maior frequência postagens em especial as informações enganosas sobre o coronavírus, mas como fazer esta moderação sem se colocar na posição de "árbitros da verdade"? As políticas dessas plataformas se apoiaram em investigações de agências de checagem e informações oficiais da Organização Mundial da Saúde, mas mesmo assim, caberiam aos algoritmos e

também aos humanos que desempenham o papel de revisar algumas dessas decisões automatizadas uma espécie de julgamento para definir se determinado conteúdo afrontava ou não essas checagens ou à OMS[33].

Alguns exemplos recentes de moderação foram os banimentos de Trump de plataformas como Twitter, Google, Youtube, Twitch, TikTok e Instagram em razão da divulgação de afirmações falsas e incitação à violência, como protestos violentos e a invasão do Capitólio (DURIGAN; MACHADO, 2021); a proibição pelo Facebook dos militares de Mianmar de utilizar suas plataformas após o golpe instaurado no país no início de fevereiro de 2021 (GERSTEIN, 2021); ou até mesmo a rotulação de um tweet de Sambit Patra, porta voz do governo indiano BJP (Bharatiya Janata Party), como "mídia manipulada", o que fez com que a polícia de Délhi fizesse uma visita surpresa aos escritórios do Twitter em busca de justificativas (SINGH, 2021). Esses casos demonstram um microcosmo dos principais desafios da moderação de conteúdo nas plataformas de mídias sociais.

A moderação de conteúdo pode ser exercida por diversos motivos, objetivos ou formas, mas uma característica em comum entre essas variáveis é que a maior parte do conteúdo moderado passa por análise automatizada, feita a partir de padrões de algoritmos e com uso de inteligência artificial (USE OF AI..., 2019). No entanto, cabe salientar que os conteúdos também passam

[33] Vale ressaltar que, de acordo com a política de diretrizes das plataformas, a moderação de conteúdo relacionada a COVID-19 não é aplicada a discursos políticos, mas sim nos casos em que as informações contrariem as orientações da Organização Mundial de Saúde (OMS) ou de autoridades locais de saúde sobre temas como tratamento, prevenção, diagnóstico, transmissão, diretrizes sobre distanciamento social e autoisolamento e a existência da covid-19.

por análises de humanos, especialmente em "zonas cinzentas para os algoritmos" (RODRIGUES; KURTZ, 2020, p. 17).

A intervenção em conteúdos on-line pode ocorrer de diversas maneiras, e as principais categorias são: *1) a remoção*: consiste na retirada completa da informação da plataforma, tornando-a inacessível para todos os usuários; *2) indisponibilização*: consiste na retirada de um conteúdo de forma limitada temporal ou geograficamente; *3) restrição*: semelhante às outras duas categorias, consiste em limitar o alcance de uma informação, podendo ocorrer por meio da ocultação de um conteúdo com aviso sobre o teor ou viabilizando a opção de vê-lo na forma completa ou não – é o caso da restrição por idade, por exemplo; *4) a sinalização*: consiste em avisos anexados ao conteúdo para alertar para publicações patrocinadas, conteúdo eleitoral ou a possibilidade de conter informações enganosas, imprecisas ou errôneas; e *5) ranqueamento*: utilização de técnicas algorítmicas para determinar que tipo de conteúdo será priorizado ou não dentro da plataforma (RODRIGUES; KURTZ, 2020).

Conforme estudo do Instituto de Referência em Internet e Sociedade – IRIS (KURTZ; DO CARMO; VIEIRA, 2021, p. 16), é possível que a moderação de conteúdo seja exercida não apenas de um determinado conteúdo, mas também em relação a um perfil (usuário) que veicula conteúdos; é o caso do banimento de contas em redes sociais do ex-presidente dos Estados Unidos, Donald Trump, as quais foram suspensas permanentemente mediante uma série de acusações de fraude na corrida eleitoral de 2020.

Casos ocorridos no território brasileiro de moderação de conteúdo e muito comentados foram a remoção feita pelo Youtube e Facebook de uma *live* em que o presidente Jair Bolsonaro insinuou que a vacina contra a covid estava relacionada com a AIDS, violando as diretrizes contra desinformação médica sobre a covid-19 (FACEBOOK..., 2021b); e o canal bolsonarista "Terça

Livre", que, após receber três notificações de violação de termos de serviço por disseminação de notícias falsas e incentivo a atos antidemocráticos, teve seu canal excluído permanentemente do Youtube.

Como um dos pontos conclusivos deste artigo, observa-se que as plataformas que promovem a circulação de conteúdo se tornaram o espaço em que debates e ações políticas acontecem, possuindo uma capacidade de influência política em larga escala e que, em grande parte, está fora do controle político.

David Kaye (2018), relator para a liberdade de expressão da Organização das Nações Unidas, publicou relatório sobre a regulação de conteúdos de terceiros em plataformas na internet. Kaye (2018) reconhece a preocupação dos Estados quanto ao conteúdo on-line, entretanto, pontua que diversas normas representam riscos à liberdade de expressão, colocando pressão sobre as plataformas para remover conteúdo sob critérios legais que são vagos ou complexos. Segundo o autor, "Leis restritivas amplamente redigidas sobre 'extremismo', blasfêmia, difamação, discurso 'ofensivo', 'notícias falsas' e 'propaganda' muitas vezes servem como pretextos para exigir que as empresas suprimem o discurso legítimo" (KAYE, 2018, p. 06).

Neste ponto sensível narrado acima por Kaye encontramos, em pesquisa exploratória, diversas iniciativas legislativas que podem provocar o controle do discurso no ambiente *online*; entretanto, algumas delas podem contraria a Constituição brasileira seja por sua previsão desproporcional, ou ainda, por imprimir soluções simples e por vezes inefetivas pois raramente, esses projetos tem levado em consideração a verdadeira complexidade do tema.

O PL 2630

O projeto que ficou popularmente conhecido como "PL das Fake News" foi inicialmente criado com o objetivo de tipificar e combater a distribuição de notícias falsas; entretanto, foi duramente criticado por não ser capaz de cumprir o que prometia. As preocupações quanto ao texto aprovado no Senado Federal eram de diversas naturezas – a disposição de identificação em massa de usuários; a rastreabilidade que enfraquecia a criptografia de ponta a ponta de serviços de mensageria privada e a criação de um conselho de transparência e responsabilidade a ser formado por membros aprovados pelo Congresso Nacional. Além disso, o texto continha inúmeras confusões de conceitos e expressões, se tornando "[...] frágil, ineficiente e com canais de vulnerabilidade que podem comprometer a privacidade de todos" (RAIS, 2020).

Em 2021, no âmbito da Câmara dos Deputados, foi criado um grupo de trabalho com o propósito de analisar e elaborar parecer ao projeto de lei e seus apensos, bem como para aperfeiçoar a legislação aprovada no Senado. O grupo de trabalho realizou 20 reuniões e 15 audiências públicas, que contaram com a participação de mais de 150 especialistas na matéria. No dia 21 de novembro de 2021, o relator deputado Orlando Silva (PCdoB – SP) protocolou o relatório nº 2/2021, proposta substitutiva à versão anterior do projeto de lei. Já no dia 30 de novembro de 2021, o relator apresentou novo relatório, nº 3/2021, para complementar seu voto, o que será analisado neste capítulo, além de protocolar um requerimento de urgência para a votação da referida proposta.

Embora diversos parlamentares tenham manifestado a intenção de votar o projeto no ano de 2021, até o dia 20 de fevereiro de 2022[34] a proposta não havia entrado em pauta. Mas pode ser em

[34] Data da última revisão deste artigo.

breve votada a proposta de urgência e daí, será possível que seja deliberado neste ano na Câmara dos Deputados.

2. RAIO X DO PL 2630

Ao mapear o conteúdo do PL 2630 classificamos os artigos em três categorias*: 1) os que se referem a fake news e desinformação; 2) os que regulam a governança de plataformas;* e *3) os que se referem a outros assuntos (exceto fake News e regulação de plataforma).* Assim, a análise foi desenvolvida a partir da leitura e análise do texto do relatório nº 2/2021, apresentado pelo relator, o deputado Orlando Silva, que se trata de proposta substitutiva ao PL nº 2.630/2020.

Da análise dos 42 artigos do projeto de lei, foi possível identificar que o PL popularmente conhecido como "PL das Fake News" possui apenas três artigos na primeira categoria, ou seja, os que tratam diretamente ou citam a desinformação.

Um deles, o artigo 30, determina deveres dos entes públicos em implementar medidas de educação midiática para o uso consciente da internet e campanhas para evitar a desinformação.

Já o artigo 33 determina que o Comitê Gestor da Internet (CGI.br) deverá promover estudos e debates para aprofundar entendimentos sobre desinformação e seu combate no contexto da internet e redes sociais.

Por fim, o artigo 36 cria um tipo penal para a conduta de promover ou financiar, pessoalmente ou por meio de terceiros, mediante uso de contas automatizadas, não fornecidas pelo provedor de aplicações da internet, a disseminação em massa de mensagens que contenham fatos sabidamente inverídicos e passíveis de sanção criminal que possam ocasionar danos à integridade física das pessoas ou sejam capazes de comprometer a higidez do processo eleitoral. Assim, dentre os três artigos, apenas

um aborda de forma direta a disseminação de desinformação, na forma de "fatos inverídicos".

Na análise dos artigos que compõem a segunda categoria, ou seja, *os que regulam a governança de plataformas* encontramos o maior número de ocorrências, sendo 25 artigos que tratam deste determinado tema.

Quanto ao conteúdo dos artigos, percebe-se que as determinações em comum para todos os provedores dizem respeito à vedação à discriminação ilícita ou abusiva de usuários, à necessidade de preservar uma esfera pública livre, plural e democrática, a seguir diretrizes e fornecer subsídios para as políticas de uso e autorregulação que serão elaborados pelo CGI.br, à criação de instituição de autorregulação voltada à transparência e à responsabilidade no uso da internet. Todas essas medidas se relacionam com o poder das plataformas de dar voz às pessoas, poder de permitir ações coletivas e o poder de comandar atenção.

Ao estabelecer que as empresas necessitam realizar a identificação e disponibilização do histórico dos conteúdos impulsionados e publicitários, inclusive no que tange a conteúdos eleitorais, há o controle indireto do poder das plataformas de influenciar o voto. É interessante ressaltar que o projeto de lei dispõe que entidades e órgãos da administração pública, direta ou indireta, e agentes políticos cuja competência advém da própria Constituição não podem restringir a visualização das publicações por outras contas.

Quando observamos a determinação de remuneração do conteúdo jornalístico ao detentor dos direitos do autor do conteúdo utilizado, estamos olhando para o poder de comunicar notícias exercido pelas plataformas, muito embora o artigo tenha sido alvo de críticas em razão da "amplitude" do texto e por não considerar a complexidade do tema.

Percebe-se ainda que, no que tange a moderação de conteúdo, o PL determina obrigações para as redes sociais e serviços de mensageria, estabelecendo critérios e procedimentos a serem observados pelas plataformas que gerenciam conteúdo de terceiros em seus espaços, de modo a limitar ou regular o poder de comandar a atenção e dar voz às pessoas. Além disso, decisões de provedores que constituam intervenção ilícita ou abusiva em contas e conteúdos de interesse público autorizam o ajuizamento de decisões judiciais para a sua restauração.

Dentre as previsões constantes no PL, as medidas de transparência são as que mais receberam atenção, obrigando as plataformas a produzir relatórios semestrais informando sobre procedimentos e decisões relativas à intervenção ativa de contas e conteúdos gerados por terceiros que impliquem a exclusão, indisponibilização, redução de alcance, sinalização de conteúdos e outras medidas que restrinjam a liberdade de expressão. Além disso, os relatórios devem conter inúmeras informações sobre o procedimento de moderação de conteúdo, incluindo as características gerais das equipes envolvidas na aplicação de políticas de conteúdos gerados por terceiros, incluindo modelo de contratação, estatísticas sobre idioma de trabalho, qualificação, atributos demográficos e nacionalidade.

Ademais, chama atenção os artigos voltados para os serviços de mensagens instantâneas que estabelecem diversos procedimentos de organização interna, além de determinar como as empresas devem desenvolver e projetar seus serviços, demonstrando ser uma norma que interfere na livre iniciativa das empresas. Alguns dos exemplos dessas medidas são a obrigação de projetar as plataformas para manter a natureza interpressoal do serviço, o limite de distribuição massiva de conteúdos e mídias, limite de encaminhamento de mensagens ou mídias para vários destinatários, a instituição de mecanismos para aferir

consentimento prévio, desabilitação da autorização para inclusão em grupos, listas de transmissões ou mecanismos equivalentes para encaminhamento de mensagens para múltiplos usuários, bem como o desenvolvimento de medidas para garantir que os serviços destinados a uso comercial sejam usados estritamente para essa finalidade. Cabe salientar que, durante os últimos anos, a plataforma WhatsApp já havia implementado algumas dessas medidas sem que houvesse a determinação estatal.

Na terceira categoria, ou seja, *os que se referem a outros assuntos* e, portanto, não regulam nem fake News e nem governança de plataforma, somam 15 artigos no total, sendo eles: objetivos da lei; regras sobre a utilização de contas em redes sociais por entidades e órgãos da administração pública, direta ou indireta, e pelos agentes políticos cuja competência advém da Constituição Federal; proibição de que esses agentes restrinjam a visualização de suas publicações por outras contas; vedação da administração pública em destinar recursos públicos para publicidade em plataformas que promovem discursos violentos; vedação de recebimento de remuneração publicitária por parte de detentores de cargos eletivos; composição do plenário do CGI.br; destinação de multas; prazo para a lei entrar em vigor.

Em conclusão, o que se observa é que o projeto de lei que foi inicialmente concebido para combater a disseminação de desinformação ou fake news mudou de rumo e passou a ser um PL que, em sua grande parte, é endereçado a regular as plataformas e atividades digitais. Tanto é que 26 artigos do texto abordam questões de regulação comercial, organização interna dos provedores de conteúdo e desenho de produtos.

Ironicamente, com o passar do tempo e as diversas mudanças do famoso PL das Fake News, transformou este apelido em uma nova fake news, já que parece que o apelido que condiz é o de PL de Regulação das Plataformas Digitais e, talvez, possa errar

em buscar a regulação das plataformas como se isso fosse, automaticamente, resolver o complexo desafio imposto pelas fake News, correndo o risco de trazer uma resposta mercadológica para tentar resolver um problema que vai além do próprio mercado e daí, ao invés de combater fake News, pode combater na verdade, a atuação das plataformas digitais.

REFERÊNCIAS

BRUNS, Alex. Gatekeeping, gatewatching, realimentação em tempo real: novos desafios para o jornalismo. **Brazilian Journalism Research**, v. 7, n 11, p. 119-140, 2011. Disponível em: <https://bjr.sbpjor.org.br/bjr/article/view/342/315>. Acesso em: 18 jan. 2022.

CASTELLS, Manuel. **Communication power.** New York: Oxford University Press, 2009.

DURIGAN, Victor; MACHADO, Caio Vieira. **Desinformação privilegiada**. Instituto Vero, 2021. Disponível em: <https://www.vero.org.br/pesquisa/desinformacao-privilegiada>. Acesso em: 6 fev. 2022.

FACEBOOK tira do ar live de Bolsonaro com mentira sobre vacina da Covid e Aids. **G1**, 25 out. 2021b. Disponível em: <https://g1.globo.com/tecnologia/noticia/2021/10/25/live-bolsonaro.ghtml>. Acesso em: 11 jan. 2022.

GERSTEIN, Julie. Facebook has banned Myanmar's military from its platform following coup. **Business Insider**, Feb. 25, 2021. Disponível em: https://bityli.com/ogKXX Acesso em: 10 jan. 2022.

KAYE, David. **Report of the special rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression**. United Nations, 2018. Disponível em:

<https://digitallibrary.un.org/record/1631686/usage>. Acesso em: 18 jan. 2022.

KURTZ, Lahis Pasquali; DO CARMO, Paloma Rocillo Rolim; VIEIRA, Victor Barbieri Rodrigues. **Transparência na moderação de conteúdo:** tendências regulatórias nacionais. Belo Horizonte: Instituto de Referência em Internet e Sociedade, 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3xjAUka>. Acesso em: 6 dez. 2021.

LEBOW, Sara. The top 10 countries where people spend the most time on social media. **Emarketer**, Apr. 14, 2021. Disponível em: <https://www.emarketer.com/content/top-10-countries-where-people-spend-most-time-on-social-media>. Acesso em: 11 jan. 2022.

MOORE, Martin. **Tech giants and civic power**. Londres: Center for the Study of Media Communication & Power, 2016.

RAIS, Diogo *et al.* **Direito eleitoral digital**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020a.

RAIS, Diogo; SABINO, Marco Antonio; BATTISTI, Roberta. Nem por decreto?! O desafio da governança do discurso online no brasil. **Jota**, 7 jun. 2021. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/nem-por-decreto-o-desafio-da-governanca-do-discurso-online-no-brasil-07062021>. Acesso em: 12 jan. 2022.

RODRIGUES, Gustavo; KURTZ, Lahis. **Transparência sobre moderação de conteúdo em políticas de comunidade.** Belo Horizonte: Instituto de Referência em Internet e Sociedade, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3nUbXYh>. Acesso em: 6 fev. 2022.

SINGH, Manish. Dheli police run by índias central government raids twitter offices over manipulated label. **Tech Crunch**, May 24, 2021. Disponível em: <https://techcrunch.com/2021/05/24/delhi-police-run-by-indias-central-government-raids-twitter-offices-over-manipulated-label/>. Acesso em: 12 jan. 2022.

URBINATI, Nadia. **Me the people:** how populism transforms democracy. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2019.

WE ARE SOCIAL; HOOTSUITE. **Digital 2021:** Global overview report. 2021. Disponível em: <https://www.amper.ag/post/we-are-social-e-hootsuite-digital-2021-resumo-e-relat%C3%B3rio-completo>. Acesso em: 13 jan. 2022.

O TARTUFO E A JUSTIÇA ELEITORAL: O COMBATE ÀS *FAKE NEWS*

Renan Guedes Sobreira

INTRODUÇÃO

"Ah! Mas nem por ser devoto eu não sou menos homem; e quando se chega a ver seus celestes atrativos, o coração torna-se escravo e não raciocina mais" (MOLIÈRE, 1983:79), disse o Tartufo a Elmire, esposa de Orgon, enquanto tentava seduzi-la. Minutos antes, ele colocara a mão sobre o joelho dela, que indagou: "Que faz aí sua mão?", sendo pronta e falsamente respondida: "Estou apalpando seu vestido: o tecido é tão macio" (MOLIÈRE, 1983:76).

Tartufo, devoto religioso, que a cada momento invoca os céus como testemunha de sua honestidade, conquista a confiança de Orgon, que lhe garante o matrimônio com sua própria filha, Mariane, e doa-lhe a própria casa como gesto de fidúcia e amizade. Orgon e sua mãe, Senhora Pernelle, duvidam continuamente dos relatos sobre a conduta reprovável de Tartufo, garantindo-lhe a permanência na família.

A impertinência da dama de companhia Dorine e a astúcia de Elmire, esposa de Orgon, conduzem ao quinto ato, quando o impostor é desmascarado. Elmire instrui seu marido a esconder-se embaixo de uma mesa, enquanto ela estabelece diálogo com o devoto impostor, a fim de fazê-lo revelar suas depravações e, inevitavelmente, o Tartufo se revela.

Enfim descoberto, Tartufo passa a agir abertamente em seu objetivo de expulsar a família da residência que lhe fora transferida. "Como? A ousadia dele iria até esse ponto?", questiona Damis, filho de Orgon, recebendo a resposta de seu tio: "...talvez ele tenha

meios ocultos que lhe justifiquem os esforços contra você e, por muito menos, há quem fique envolvido em terríveis complicações pelo peso de maquinação bem feita" (MOLIÈRE, 1983:124).

O Tartufo, peça teatral cômica de Molière datada de 1664, é crítica à hipocrisia do clero francês e à obtenção de vantagens por meio de comportamentos enganosos por esse grupo que, socialmente, esperava-se íntegro. A obra, prontamente rechaçada pela Igreja, foi posteriormente proibida por determinação do rei Luís XIV.

Em 1672, doente e encenando sátira sobre sua enfermidade, Molière interpretava o papel principal de *O Doente Imaginário*, quando desmaiou em cena. Morreu poucas horas depois em sua casa em Paris. A Igreja lhe negou o sepultamento, pois, sendo ator durante toda sua vida, desfrutou da arte do engano e o ludibrio pertence ao diabo. Por intervenção do próprio Luís XIV, ante petição da esposa de Molière, ele foi enterrado, em ato noturno, no espaço destinado aos não-batizados. Atualmente, o dramaturgo e ator se encontra sepultado ao lado de La Fontaine, no cemitério Père Lachaise, em Paris.

Poder, engodos, tramas, atrativos, conquista, denúncias e aparências marcam a obra, a vida e a morte de Jean-Baptiste Poquelin, dito Molière. Poder, engodos, tramas, atrativos, conquista, denúncias e aparências marcam a prática contemporânea de alguns atores da arena democrática. O atrelamento de *O Tartufo* à realidade midiática, política e democrática atual é espantosamente clara.

Preparadas com conteúdo enganoso, mas com certa conexão com a realidade, dando-lhes plausibilidade, as notícias falsas têm se avolumado com a mesma velocidade com que as tecnologias comunicacionais avançam, contaminando os debates sociais sobre temas sensíveis, em especial políticos. Exigem, assim, a atuação contínua das instituições públicas e privadas, e, de forma especial,

da Justiça Eleitoral, na produção de conteúdo combativo a desmentir as *fake news*.

O problema de pesquisa que se apresenta é a retomada do espaço público: como recuperar a confiança social nos debates públicos marcados por tartufices, agora massificadas pelas redes sociais? Como a Justiça Eleitoral deve atuar nesse contexto?

O caminho que se propõe seguir é partir da delimitação do que são as *fake news* e como influenciam a opinião pública, apresentando posteriormente eventuais soluções, sempre destacando o inarredável papel da Justiça Eleitoral no desfazimento dos engodos, este que é um trabalho de Elmire.

2. O Tartufo Na Arena Pública Democrática

"Afinal de contas, o senhor sabe do que eu sou capaz? Meu irmão, o senhor se fia no meu exterior? E, por tudo o que vê, julga-me melhor? Não, não: o senhor se deixa enganar pelas aparências; ai de mim, não sou nada do que imaginam; todos me tomam por um homem de bem; mas a pura verdade é que não valho nada", confessou Tartufo (MOLIÈRE, 1983:85).

Pode-se conceituar *fake news* como sendo textos intencionalmente enganosos e passíveis de verificação (FERREIRA, 2018). Como sinalizado na obra teatral de Molière, a prática é corriqueira e antiga. A novidade é, portanto, o intenso volume de informações falsas. O fenômeno coincide significativamente com a expansão do acesso mundial à internet e se intensifica sobremaneira com o advento das redes sociais, especialmente o *Twitter*, por meio da qual se popularizou o termo *fake news*.

Considere-se o exemplo de Donald Trump, ex-presidente dos Estados Unidos da América, que mantém conta nessa plataforma desde março de 2009 (TWITTER,2022a). Na eleição

presidencial estadunidense ocorrida em 2020, circularam cerca de 900 informações falsas, a maior parte propagada por Donald Trump e desmentida nas manchetes dos principais meios de comunicação, segundo o *Election Integrity Partnership* (2022). Trump, horas depois do início da apuração dos votos, declarou ao país a sua vitória, afirmando que faria uma grande comemoração, o que seria desmentido pelo fato da derrota inequívoca (THE SUN, 2022).

Jair Bolsonaro, presidente do Brasil, está cadastrado no *Twitter* desde março de 2010 (TWITTER, 2022b), quando ainda Deputado Federal, e atualmente utiliza a rede social para fazer comunicados relevantes à nação brasileira (AGÊNCIA BRASIL, 2022). Conforme Ferreira (2018), em levantamento de dados referentes a quinze dias, enquanto pré-candidato à Presidência da República, Bolsonaro obteve 2.805.000 interações com suas publicações, sendo que 1.467.300 continham informações falsas, ou seja, mais da metade do conteúdo manejado por essa figura pública.

A rede jornalística BBC (2022) mapeou pronunciamentos a respeito da pandemia instalada pelo Sars-CoV-2, o coronavírus. Analisando a fala de chefes de Estado e outras personalidades influentes no campo político, a rede britânica indica Donald Trump, Jair Bolsonaro e Matteo Salvini como os principais propagadores mundiais de *fake news*, ao lado de líderes da China e Índia.

Aparentemente, portanto, os Tartufos da contemporaneidade saíram da casa de Orgon e passaram a tomar assento na arena democrática pública democrática: disputam eleições, propagam informações a milhares de seguidores, especialmente no *Twitter*, formam a opinião política de diversos simpatizantes, que são, em grande número, eleitores.

A comunicação feita pelos Tartufos contemporâneos, alcançando milhares de pessoas, compromete a arena eleitoral-democrática. Observa-se que há padrão no discurso falso no campo

eleitoral: as *fake news* surgem como discursos evocadores da ordem, da correção de rumos da sociedade, do desfazimento de distorções, quando, na realidade, as criam.

A atratividade das *fake news*, portanto, não está apenas na propensão humana de tomar como verdadeira a informação que é condizente com suas crenças, mas também no fato de que há uma aparência de veracidade informativa, uma credibilidade antes dada apenas às mídias tradicionais. Com ares de seriedade e sem alarde, os falseadores continuam a crer que, "enfim, é fácil destruir" o escrúpulo e o critério dos cidadãos, pois "o mal está apenas no escândalo que se faz; este é que faz o mal e não é pecar fazê-lo em silêncio" (MOLIÈRE, 1983:110).

Sem embargo, contemporaneamente, surpreender-se-ia o Tartufo, as frequentes denúncias dos engodos não geram mais escândalos, sendo a prática continuamente reiterada.

Se no contexto mundial as notícias falsas atendem a inúmeros interesses – por vezes declarados, por vezes escusos, tal como na obra de Molière –, transpostas à seara eleitoral essas apresentam graves contornos, contribuindo para a desinformação dos eleitores e para a indesejável polarização dos debates políticos. Diante desse quadro, coube à Justiça Eleitoral adotar medidas no afã de expulsar o Tartufo da casa.

3. O Trabalho De Elmire: A Desmonetização Como Instrumento De Contenção De *Fake News*

Um dos primeiros antídotos à desinformação, certamente, é a informação. O Tribunal Superior Eleitoral (TSE) já havia lançado, nas eleições de 2020, uma coalização de checagem de informações com nove agências de checagem: AFP, Agência Lupa, Aos Fatos, Boatos.org, Comprova, E-Farsas, Estadão Verifica, Fato ou Fake e UOL Confere. Apenas entre outubro e dezembro daquele ano, o

projeto “Fato ou Boato” já havia desmentido 69 notícias falsas relacionadas ao processo eleitoral (TSE NOTÍCIAS, 2022b).

Em 2022, a parceria passou a abranger a inserção de avisos em postagens sobre as eleições nas redes sociais da empresa Meta (atingindo, portanto, *Instagram* e *Facebook*). Assim, sempre que o sistema das redes identifica menção ao pleito de 2022, é exibido um cartão com *link* para o Portal da Justiça Eleitoral. O Brasil é o primeiro país do mundo a receber esse rótulo (TSE NOTÍCIAS, 2022a).

Todavia, oferecer informação não é o bastante. “Quanto a mim, o que desejo é apenas uma conversa em que seu coração se revele e nada me esconda” (MOLIÈRE, 1983:75), disse Elmire ao Tartufo, enquanto tentava dissuadi-lo de manter-se como proprietário da casa família ao casar-se com a filha dela. E, no que se refere ao fenômeno de propagação de notícias falsas na *Internet*, ao menos um elemento é impossível de esconder: o dinheiro.

Estudos de Sydell (2016) demonstram que a disseminação de *fake news* no período que antecedeu as eleições presidenciais de 2016 nos Estados Unidos rendeu consideráveis receitas a seus responsáveis, variando entre USD 10.000,00 a USD 30.000,00 mensais no auge de sua popularidade.

Braun e Eklund (2019) sustentam que as empresas toleram as *fake news* porque é presumível que os usuários que visitam esses *sites* não tem um problema com a reputação deles, permitindo obter um espaço de anúncio muito mais barato que nos sítios de jornais de grande circulação. Ainda segundo os autores, já é comum que agências de publicidade comprem anúncios em *sites* de notícias fidedignas apenas por tempo suficiente para rastrear seus usuários desejáveis, migrando em seguida para colocar anúncios na frente desses mesmos usuários quando eles visitarem *sites* de notícias falsas.

Mas não somente as agências publicitárias tem se beneficiado dessas plataformas. Carlson (2020) pontua que frequentemente, a criação desss plataformas não é sobre política, mas sobre fazer dinheiro, em especial no caso do *Facebook* e *Google*. Conforme explica, o algoritmo do Facebook atua como um catalisador, espalhando o conteúdo para outros usuários, ao passo em que o Google conta com uma enorme rede de anúncios chamada AdSense onde, em poucos minutos, é possível colocar anúncios em basicamente qualquer site.

Se a motivação política é difícil de conter, melhor sorte assiste à contenção dos desígnios financeiros. Por essa razão, atendendo a um pedido da delegada da Polícia Federal responsável pelo caso, o TSE determinou que as plataformas digitais *YouTube, Twitch.TV, Twitter, Instagram e Facebook* suspendessem o repasse de valores oriundos de monetização às pessoas e às páginas indicadas no Inquérito Administrativo 0600371-71 que, comprovadamente, reiteravam-se na conduta de propagar desinformação.

A decisão não se quedou livre de críticas por parte dos recém-declarados defensores da liberdade de expressão irrestrita, culminando num fabricado conflito entre bens jurídicos. Afirma-se que é fabricado porque, como assenta José Afonso da Silva, a "liberdade dominante é a de ser informado, a de ter acesso às fontes de informação, a de obtê-la [...] objetivamente, sem alterar-lhes a verdade ou esvaziar-lhes o sentido original, do contrário, se terá não informação, mas deformação" (SILVA, 2017:p.249).

A solução desse grave problema, portanto, passa pela atuação da Justiça Eleitoral, que atrai para si a incumbência de desfazimento das *fake news* e da recuperação da credibilidade dos discursos na esfera democrática, atuando especialmente na desmonetização dos distribuidores de informações falsas. Esse

trabalho certamente é árduo e, porventura, inglório, mas que orgulharia Elmire na descapitalização de tantos Tartufos.

CONCLUSÃO

No contexto das competições eleitorais, a manipulação de informações converte-se em instrumento de mácula ao convencimento do eleitor, culminando numa baixa qualidade democrática e em todas as mazelas institucionais e de confiança que daí decorrem. A disseminação de *fake news* – aqui utilizadas como termo amplo para a desinformação, neste caso com finalidade política – corresponde, portanto, a um dos principais desafios da democracia contemporânea e, nessa condição, passou a ocupar a pauta decisória e normativa da Justiça Eleitoral.

Ao menos desde as eleições de 2020, a Justiça Eleitoral tem firmado parcerias e agido no combate ao fenômeno, sendo a última medida institucional a determinação de desmonetização de plataformas que foram comprovadamente responsáveis pela disseminação de notícias falsas, importante medida num contexto onde o lucro com a prolação de *fake news* na internet supera sensivelmente o viés de motivação política.

Em que pese a posição de prestígio da liberdade de expressão dos canais de comunicação, inclusive nas redes sociais, é de se sopesar que não se trata de garantia irrestrita, podendo ser objeto de decisão judicial os eventuais abusos, em especial aqueles que ofendam a outros bens jurídicos.

A missão, contudo, parece distante de encerrada. Notadamente diante do movimento de recusa antecipada ao resultado das eleições de 2022, a exemplo do que aconteceu com a derrota de Donald Trump nos EUA, anuncia-se a séria continuação do trabalho de Elmire da Justiça Eleitoral: já conhecida a face de

Tartufo, é imprescindível que se lhe obste a ousadia questionada por Damis.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASIL. **Bolsonaro: governo vai ofertar vacina gratuita e não obrigatória**. Disponível em: < https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2020-12/bolsonaro-governo-vai-ofertar-vacina-gratuita-e-nao-obrigatoria>. Acesso em: em 14 jan. 2022.

BBC NEWS. **Coronavirus: false claims by politicians debunked.** Disponível em: < https://www.youtube.com/watch?v=zZ4BUc_64>. Acesso em: em 14 de jan. 2022.

BRAUN, Joshua A; EKLUND, Jessica L. Fake News, Real Money: Ad Tech Platforms, Profit-Driven Hoaxes, and the Business of Journalism, **Digital Journalism**, 2019.

CARLSON, Matt. Fake news as an informational moral panic: the symbolic deviancy of social media during the 2016 US presidential election. **Information, Communication & Society.** Volume 23, 2020.

ELECTORAL INTEGRITY PARTNERSHIP. **Media Largely Frames Trump's Victory Declaration as False in Headlines**. Disponível em: < https://www.eipartnership.net/rapid-response/false-victory-headlines>. Acesso em: em 14 jan. 2022.

FERREIRA, Ricardo Ribeiro. Rede de mentiras: a propagação de fake news na pré-campanha presidencial brasileira. **Observatorio (OBS*) Special Issue**, v. 12, n. 4, 2018.

MOLIÈRE. **O Tartufo**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

SYDELL, Laura. We Tracked down a Fake-News Creator in the Suburbs. **NPR.org**, 23 de novembro de 2016. Disponível em: <https://www.npr.org/sections/alltechconsidered/

2016/11/23/503146770/npr-finds-the-headof-a-covert-fake-news-operation-in-the-suburbs>. Acesso em 12 jan. 2022.

THE SUN U.S. **Face the country Donald Trump election speech: Did the US president declare victory?** Disponível em: < https://www.the-sun.com/news/1739636/trump-speech-us-election-result-2020-victory>. Acesso em: em 14 jan. 2022.

TSE NOTÍCIAS. **Contra fake news, Instagram e Facebook colocam avisos em postagens sobre Eleições 2022.** Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2021/Dezembro/contra-fake-news-instagram-e-facebook-colocam-avisos-em-postagens-sobre-eleicoes-2022>. Acesso em: em 12 jan. 2022.

TSE NOTÍCIAS. **Em dois meses de atuação, rede de checagem desmentiu 69 notícias falsas relacionadas ao processo eleitoral brasileiro.** Disponível em: < https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Dezembro/em-dois-meses-de-atuacao-rede-de-checagem-desmentiu-69-noticias-falsas-relacionadas-ao-processo-eleitoral-brasileiro>. Acesso em: em 12 jan. 2022.

TWITTER. **Donald J. Trump**. Disponível em: < Donald J. Trump (@realDonaldTrump)/Twitter>. Acesso em: em 14 jan. 2022.

TWITTER. **Jair M. Bolsonaro**. Disponível em: < Jair M. Bolsonaro (@jairbolsonaro)/Twitter>. Acesso em: em 14 jan. 2022.

INTEGRIDADE ELEITORAL

COMPETIÇÃO POLÍTICA E A FEDERAÇÃO DE PARTIDOS POLÍTICOS UM NOVO RECOMEÇO

André Motta De Almeida
Laisa Lucena Cunha

INTRODUÇÃO

As eleições são fundamentais para a manutenção do sistema democrático, devendo para garantia de sua integridade que aquela ocorra de forma limpa, inclusiva e competitiva. Nesse diapasão, os partidos políticos exercem função de relevo ao tempo em que além de selecionar os contendores, representar os eleitores e definir preferencias, é responsável, ainda, por organizar a competição política.

Assim, alterações normativas que promovam um rearranjo no sistema partidário impacta diretamente na disputa eleitoral e na qualidade da democracia. É o caso da Lei 14.208/21, regulamentada pelo Tribunal Superior Eleitoral através da Resolução n.º 23.670/21, que instituíram a Federação de Partidos Políticos, que modifica sobremaneira a estratégia das agremiações políticas para as Eleições de 2022, merecendo a análise aqui empreendida, sobretudo diante da sua já existente judicialização.

Neste sentido, o presente artigo está estruturado nos seguintes moldes. Na primeira seção será realizado uma análise da relação democracia, eleições, competição política e partidos políticos. A segunda seção adentrará numa avaliação do texto da lei e da respectiva resolução do TSE que a disciplinou. Por fim, na terceira e última parte, será feita a análise da Ação Direta de Inconstitucionalidade promovida junto ao Supremo Tribunal Federal pelo Partido Trabalhista Brasileiro – PTB, contra a Lei em

comento, e da decisão, da medida cautelar, proferida pelo Ministro Luiz Roberto Barroso, referendada pelo Plenário da Corte Suprema.

1. Democracia, Eleições, Competição Política E Os Partidos Políticos

A ciência política contemporânea tem recorrentemente analisado um fenômeno que ganhou diversos nomes, tais como, crise da democracia, retrocesso ou regressão democrática (MOUNCK, 2019; RUNCIMAN, 2018, LEVITSKY; ZIBLATT, 2018) :10). Os autores que abordam o tema apontam como um dos sinais de tal abalo a crise de representatividade dos partidos políticos.

Desnecessário ressaltar que os partidos políticos ocupam papel central na Democracia, mesmo diante da mudança na forma de atuação partidária no legislativo, executivo e na sociedade.

Como aponta Salgado (2019, p. 02):

> Embora não exista uma vinculação ontológica entre a ideia de democracia e a existência de partidos políticos, após a adoção do sufrágio universal o mecanismo da representação se mostra essencial para a operacionalização da participação dos indivíduos na formação da vontade política. No correr do século XX, a crescente profissionalização da política foi acompanhada de uma tendência de monopolização da apresentação de candidatos por partidos políticos: a chave da representação – peça fundamental da democracia contemporânea – passa a estar na esfera partidária. Essa posição dos partidos, absolutamente coerente com um período de protagonismo das agremiações como promotoras da consciência política e do debate público, mantém-se, apesar da rivalidade dos movimentos

> sociais e da atual baixa capacidade dos partidos de agregar cidadãos e canalizar os interesses sociais. (p.2)

Mesmo carregando grande desgaste no mundo e no Brasil indicados por diversas pesquisas de opinião, bem como na queda relevante do número de filiados às agremiações políticas, é induvidoso o papel dos partidos políticos no Brasil, até mesmo em razão da necessidade de filiação partidária como condição de elegibilidade prevista na Carta Política de 1988.[35] (Nogueira, 2019)

Importa destacar que a Constituição Federal aponta como fundamento o pluralismo político e destaca no artigo 1º parágrafo único que *"Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição."* Sendo condição imperativa que os representantes sejam eleitos através dos partidos políticos coloca o Partido Político no centro do nosso Estado Democrático de Direito.

No dizer de José Jairo Gomes pode conceituar partido político como:

> A entidade formada pela livre associação de pessoas, com organização estável, cujas finalidades são alcançar e/ou manter de forma legítima o poder político-estatal e assegurar, no interesse do regime democrático de direito, a autenticidade do sistema representativo, o regular funcionamento dos governos e das instituições políticas, bem como a implementação dos direitos políticos fundamentais." (2016, p.110)

Depreende-se da definição acima relevantes funções dos partidos políticos, quais sejam, 1) formar governo; 2) garantir a

[35] Artigo 14, § 3º São condições de elegibilidade, na forma da lei: V - a filiação partidária;

autenticidade da representação política; 3) controle dos poderes políticos; 4) implementação dos direitos fundamentais. Assim, enquanto garantidor da autenticidade da representação e da competição política o partido político influencia diretamente na formação dos mandatos eletivos realizados nas Eleições.

As eleições ocupam lugar central, embora não único, para a formação da Democracia Liberal. Contudo, o simples fato de ocorrer a eleição não caracteriza de democrático nenhum país, sendo certo que até países autoritários realizam eleições. No dizer de Alvim (2015:215) as eleições têm como objetivo, portanto, produzir um poder temporal amplamente admitido, a partir da extração da vontade do povo.

A essência do regime democrático ultrapassa a ideia de processo eleitoral, as eleições constituem uma condição necessária, porém não suficiente (SARTORI, 2009:108). Seu verdadeiro alcance alia a garantia de participação na formação do poder a um estádio de atuação governamental identificado pela construção de uma sociedade em que se compartam os demais direitos fundamentais.

Ao definir as bases de um regime democrático, Robert Dahl (2015; 2016) se preocupa com critérios puramente eleitorais. Sua definição nos permite observar que, para o autor, o estabelecimento de um regime democrático implicaria basicamente condições mínimas como: 1) direito dos cidadãos escolherem governos por meio de eleições com a participação de todos os membros adultos da comunidade política; 2) eleições regulares, livres, competitivas, abertas e significativas; 3) garantia de direitos de expressão, reunião e organização, em especial, de partidos políticos para competir pelo poder; e 4) acesso a fontes alternativas de informação sobre a ação de governos e a política em geral.

Vê-se que a organização da competição política tem extrema relevância para as eleições e para a Democracia. Como

discorre Tarouco e Dantas Neto (2017) *"Competição política é um elemento fundamental da democracia. No processo de construção da democracia nos países da América Latina, a competição tem sido objeto de análises da Ciência Política..."*.

Já Galindo (2017) aponta:

> Os partidos políticos são vistos como organizações essenciais à democracia representativa e sua manutenção e fundamentais na dinâmica da estrutura jurídico-política do Estado, tendo em vista suas características básicas de agregar interesses, estruturar a competição eleitoral e de governar.

Importa destacar ainda a diferença entre competição e competividade, ambas atingidas pela Federação de Partidos Políticos. No dizer de Sartori (1982) *"a competição é uma estrutura, ou uma regra do jogo. A competitividade é um estado particular do jogo".*

No mesmo diapasão de relevo das agremiações partidárias para o processo eleitoral Nicolau (2017) fixa os 4 (quatro) fundamentos da competição política no Brasil a partir de meados da década de 1990 elencando: a) A centralidade do PT no sistema partidário brasileiro; b) Sistema partidário altamente fragmentado; c) A polarização das disputas presidenciais entre PT e PSDB; e d) Campanhas eleitorais financiadas por empresas privadas. Observe-se que todos os aspectos destacados como base da disputa têm como centro os partidos políticos, que com a federação ora em vigor viverão um novo e indefinido contexto.

Sob o regime democrático O'Donnell conceitua:

> Por regime democrático entendo um no qual o acesso às principais posições de governo se alcança mediante eleições que são por sua vez limpas e institucionalizadas e no qual existem, durante e

> entre essas eleições, diversas liberdades – habitualmente chamadas "políticas" – tais como as de associação, expressão, movimento e de disponibilidade de informação não monopolizada pelo estado ou por agentes privados. (O'DONNELL, 2013, p. 22).

O modelo de democracia apresentado por O'Donnell pressupõe a existência de pelo menos, quatro características distintas: eleições limpas e institucionalizadas; inclusividade; competitividade; e um sistema legal que assegura os direitos e liberdades inerentes a uma democracia.

Nesse sentido as mudanças produzidas com a criação da Federação de Partidos Políticos, que será tratado na seção seguinte, haverão de impactar na competição política e, por conseguinte, na atuação dos órgãos partidários demandando análise da ciência política, embora como adverte Gresta (2021) a opção política, através da nova legislação, de diminuir a disfuncionalidade do sistema nosso sistema partidário *"... somente se poderá ver com a experimentação do modelo."*

1. Da Federação De Partidos: Lei 14.208/2021 E Resolução Tse 23.670/21

As mudanças na competição política no Brasil advindas das alterações normativas são uma constante. Mesmo com a introdução no cenário político-jurídico da Lei 9.504/97, a denominada Lei Geral das Eleições, que visava gerar maior estabilidade normativa, sempre foi comum, em observância ao princípio constitucional da anualidade, que novas leis ingressassem no cenário eleitoral no ano anterior ao das eleições, sejam elas municipais, estaduais ou nacional.

Exemplo dessa mudança regular, é a Emenda Constitucional n.º 111 de 2021, que, entre outras alterações, estabeleceu novas datas de posse do Presidente da República e Governadores.[36]

Ainda no ano de 2021 houve alteração na legislação eleitoral infraconstitucional, qual seja, a Lei 14.211/21[37], que trata sobre ajuste à vedação constitucional de coligações nas eleições proporcionais, critérios para a participação dos partidos e dos candidatos na distribuição dos lugares pelo critério das maiores médias nas eleições proporcionais e reduz o limite de candidatos que cada partido poderá registrar nas eleições proporcionais.

Em tal cenário de inovação a Eleição de 2022 contará com um novel instituto que é o da Federação de Partidos Políticos. Criada pela Lei 14.208/21, tem sido objeto de intenso debate na seara política, acadêmica e judicial, posto já haver Ação Direta de Inconstitucionalidade promovida pelo Partido Trabalhista Brasileiro - PTB, que será tratada oportunamente neste trabalho.

---

[36] Art. 1º A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:
"Art. 28. A eleição do Governador e do Vice-Governador de Estado, para mandato de 4 (quatro) anos, realizar-se-á no primeiro domingo de outubro, em primeiro turno, e no último domingo de outubro, em segundo turno, se houver, do ano anterior ao do término do mandato de seus antecessores, e a posse ocorrerá em 6 de janeiro do ano subsequente, observado, quanto ao mais, o disposto no art. 77 desta Constituição.
"Art. 82. O mandato do Presidente da República é de 4 (quatro) anos e terá início em 5 de janeiro do ano seguinte ao de sua eleição."

[37] Altera a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), e a Lei n º 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), para ajustar a sua redação à vedação constitucional de coligações nas eleições proporcionais; para fixar critérios para a participação dos partidos e dos candidatos na distribuição dos lugares pelo critério das maiores médias nas eleições proporcionais; e para reduzir o limite de candidatos que cada partido poderá registrar nas eleições proporcionais.

Além da lei ordinária foi aprovada no âmbito do Tribunal Superior Eleitoral a Resolução TSE 23.670/21, fruto da faculdade, conferida ao órgão de gestão eleitoral, *in casu* o TSE, por força do Código Eleitoral, de expedir instruções, para disciplinar questões de execução do referido diploma legal.[38]

Para fins de melhor compreensão será analisada concomitantemente a Lei e a Resolução que fixa a Federação de Partidos Políticos, sob os seguintes aspectos: **conceito, criação, tempo de vida, constituição e punição por descumprimento.**

A Federação de Partidos Políticos pode ser conceituada, com base na lei em desate, como sendo a reunião de dois ou mais partidos, com funcionamento como única entidade partidária, preservando a identidade e autonomia dos integrantes, aprovada pelo órgão de gestão eleitoral, mediante regras previstas em lei, por prazo e punição por descumprimento definidas.

Apontada por alguns estudiosos como instituto voltado para permitir a permanência de partidos políticos tradicionais e mais ideológicos, que se viam ameaçados pela Emenda Constitucional n.º 97 de 2017, que estabeleceu o fim das coligações no âmbito das eleições proporcionais e fixou barreiras para o acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão, descortina um cenário turvo para a Eleição de 2022.

Objeto de críticas por alguns, que enxergam em tal instituto apenas uma forma de mitigar os efeitos do fim das coligações nas eleições proporcionais, a federação guarda diversas diferenças com estas, por diversos aspectos.

O de maior relevo, no nosso sentir, diz respeito ao fato de se determinar a apresentação, por ocasião do pedido de registro junto ao TSE de um programa e estatuto específico da Federação,

[38] Artigo 23. Compete, ainda, privativamente, ao Tribunal Superior: IX – expedir as instruções que julgar convenientes à execução deste código;

o que exige maior identidade política-ideológica, dificultando a reunião de partidos de diversas matizes políticos, fato que era criticado quando da formação das coligações proporcionais que não exigiam ou incentivavam tal proximidade.

Para a criação são fixados alguns critérios: a) somente poderá ser integrada por partidos com registro definitivo no Tribunal Superior Eleitoral; b) os partidos reunidos em federação deverão permanecer a ela filiados por, no mínimo, 4 (quatro) anos; c) ser constituída até a data final do período de realização das convenções partidárias; d) ter abrangência nacional e seu registro será encaminhado ao Tribunal Superior Eleitoral.

Outrossim, exigir um prazo mínimo de permanência do partido na federação também serve para institucionalização do sistema partidária e da competição política, podendo contribuir ainda para diminuição da fragmentação partidária.

Do ponto de vista temporal a FPP restou consignado tanto na lei quanto na resolução do TSE o prazo de vida de 4 anos, como forma de garantir vigência durante toda uma legislatura, diferindo do instituto das coligações que tinham força apenas para a eleição.

Cabe deduzir que tal prazo de vigência acaba por atravessar as eleições municipais, o que pode impactar sensivelmente na competição política municipal, diante dos contextos locais que produzem arranjos políticos diversos dos nacionais e estaduais.

O descumprimento do prazo legal acima indicado resulta em 3 espécies de punição ao partido desertor da reunião: *1)* vedação de formar outra federação; *2)* proibição de formar coligação nas 2 eleições seguintes; e *3)* perda do fundo partidário, até cumprimento do prazo mínimo remanescente. A punição elencada não será aplicada em caso de que a extinção da federação decorrer de fusão ou incorporação dos partidos integrantes entre os membros.

As punições acima indicadas para os organismos partidários que capitularem da reunião em federação se apresentam bastante

significativas para fins de que haja profunda reflexão na sua constituição.

Impedir, durante certo lapso temporal, que o partido desertor ingresse em nova configuração de federação partidária ou participar de coligação pode comprometer sensivelmente sua estratégia política e, por conseguinte, diminuir sua competividade.

Em tempos de vedação a doação de recursos financeiros aos partidos políticos por parte de pessoas jurídicas de natureza privada, estabelecer a perda do fundo partidário para o partido que deixar a federação proporcionará manifesta desvantagem na corrida eleitoral, servindo de fator importante para segurança do pacto federativo partidário.

Um ponto que merece destaque é a possibilidade constante apenas na Resolução do TSE, em seu artigo 3º, de impugnação do pedido de registro da federação[39], facultando mais um espaço de contencioso eleitoral.

Quanto à data de constituição, houve manifestação inicial reformadora do dispositivo legal, fruto do fenômeno crescente da judicialização da política, da lavra do Ministro Luiz Roberto Barroso do Supremo Tribunal Federal, alterando o prazo final de constituição do momento das convenções fixadas para o período de 20 de julho a 05 de agosto do ano da eleição, fixando como data final de constituição até 6 (seis) meses antes da eleição, ou seja, o mês de abril, em sede de decisão liminar na ADIN 7021, que por ocasião do julgamento da liminar pelo plenário em fevereiro do corrente ano modificou para o dia 31 de maio, conforme voto do

[39] Artigo 3.º § 1º Qualquer interessada ou interessado poderá, no prazo de 3 (três) dias contados da publicação do edital, impugnar o pedido de registro da federação, em petição fundamentada, acompanhada da prova documental pertinente e, se for o caso, de requerimento justificado de produção de outras provas, inclusive documentos em poder de terceiros ou de repartições públicas.

relator, acolhido por maioria mínima pelo colegiado do STF, o que será objeto de análise em tópico próprio.

A fixação de maior anterioridade no estabelecimento da federação, por parte da decisão do STF (em sede de liminar chancelada pelo pleno) e do TSE (através de Resolução), antecipando do final do mês de julho para o dia 31 de maio, que redunda em cerca de 50 dias antecedência, pode proporcionar maior e melhor compreensão dos atores políticos e dos eleitores sobre a formação das federações, diminuindo o *déficit* informacional do eleitor e melhorando a qualidade da democracia.

2. A Adin 7021 Do Partido Trabalhista Brasileiro E A Decisão Liminar Do Ministro Barroso Referendada Pelo Plenário Em 09 De Fevereiro De 2022

Como tem sido recorrente no Brasil e no mundo, fruto da denominada judicialização da política, é comum que diplomas legais, uma vez aprovados, sejam objeto de questionamentos no âmbito do Poder Judiciário, no caso do Brasil mediante demanda junto ao Supremo Tribunal Federal.

Quando tais dispositivos legais alteram as regras político-eleitorais tal circunstância se apresenta com maior frequência, tendo em vista atingir interesses dos partidos políticos, ente legitimados para promoção do controle concentrado de constitucionalidade através da Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Assim foi que publicada, em 29 de agosto de 2021, a Lei 14.208 que dispõe sobre a Federação de Partidos Políticos, prontamente foi objeto de demanda questionando sua constitucionalidade em 04 de novembro do mesmo ano, pelo Partido Trabalhista Brasileiro – PTB, tombada sob o nº ADI 7021/DF.

Em síntese, aduz a grei partidária que falece constitucionalidade ao diploma legal (Lei 14.208/21), em seus artigos 1º, 2º e 3º, merecendo não reconhecimento por parte da Corte Suprema, por:

> "Ao permitir que – sob a denominação de federação – sejam celebradas coligações nas eleições proporcionais e ao reestabelecer a verticalização das coligações, isto é, a obrigatoriedade da vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual ou distrital e municipal, as normas da Lei n. 14.208/2021 violam frontalmente 2 (duas) vedações previstas no §1º, art. 17, da Constituição Federal, bem como outros dispositivos do texto constitucional."

Aduz, ainda, que a norma impugnada desrespeito do devido processo legislativo constitucional asseverando:

> "...as normas impugnadas afrontam os sistemas partidário e eleitoral proporcional concebidos pela Magna Carta, bem como violam o devido processo legislativo bicameral, porquanto o processo legislativo que resultou na aprovação da Lei n. 14.208/2021 desobedeceu o procedimento previsto no art. 65 caput e §1º, CF, o qual dispõe que as leis federais deverão ser aprovadas nas 2 (duas) Casas Legislativas do Congresso Nacional."

No presente texto será empreendida a análise apenas do primeiro aspecto suscitado por entender mais condizente com o objeto de pesquisa, qual seja, a federação de partidos políticos, tratando-se o segundo ponto de objeção um vício formal da constituição.

Portanto, alega o PTB que a lei que criou a Federação de Partidos Políticos fere o sistema partidário e o sistema eleitoral

proporcional concebido na Carta Política de 1988 ao: 1) ser um retorno das Coligações vedadas pela Emenda Constitucional n.º 97[40]; e 2) impor a volta da verticalização das eleições.

Quanto à similitude entre a Federação e a Coligação, denominado como *"... um verdadeiro retorno dissimulado da coligação nas eleições proporcionais ..."* o requerente afirma que a coligação degrada a escolha do eleitor, e deduz:

> "No entanto, ainda que a federação partidária instituída pelas normas impugnadas possua essa singela diferença em relação à coligação clássica – na medida em que a sua duração é de, no mínimo, 4 (quatro) anos – a essência da Lei n. 14.208/2021 revela que essa federação é, na verdade, uma coligação nas eleições proporcionais acrescida de certa perfumaria, com o fim de burlar a vedação expressamente insculpida no §1º, art. 17, CF (pela EC n. 97/2017)."

E fulmina *"é preciso respeitar a decisão do constituinte derivado de dar cabo à hiperfragmentação partidária, que causa graves distorções ao nosso presidencialismo de coalização."* Vê-se que a discussão tem como cerne a fragmentação partidária que é

[40] Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos: § 1º É assegurada 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, vedada a sua celebração nas eleições proporcionais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária.

vista como um dos graves problemas do nosso sistema partidário e político.

As coligações foram transformadas na Geni do sistema partidário do Brasil, sendo atribuído ao instituto o caótico multipartidarismo, que no dizer do ministro Lewandowski trata-se de hiperpartidarismo que dificulta a governabilidade.[41]

As coligações após a redemocratização entraram no sistema jurídico-eleitoral a partir da Lei 8.713/93 em seu artigo 6.º, que buscava regular as eleições de 1994, a primeira em que tivemos conjuntamente as eleições diretas para os cargos de Presidente da República, governadores de Estado, deputados federais e estaduais, após a Constituição de 1988.

Já em 1997, com a permissão da reeleição por força da Emenda Constitucional n.º foi aprovada a Lei 9.504/97, a Lei Geral das Eleições, que visava instituir uma lei com maior longevidade, estando ainda em vigor, em que pese inúmeras alterações. Nesse diploma legal permaneceu a faculdade de formação da coligação tanto para os cargos majoritários quanto para os cargos proporcionais.

A possiblidade de coligação para a formação da chapa que disputavam os cargos proporcionais foi objeto de intensa crítica, entendendo os estudiosos que servia como mecanismo para fragilizar a o processo democrático da eleição.

Dentre as críticas havia o fato de que as coligações formadas para as eleições proporcionais não exigiam nenhuma coesão ideológica entre seus membros, ocorrendo situações bizarras de união de partidos com programas partidários bastante afastados.

Outro ponto debatido diz respeito à impossibilidade de devida *accountability* por parte do eleitor, posto que votava num

[41]https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2011/Novembro/hiperpartidarismo-pode-prejudicar-a-governabilidade-diz-presidente-do-tse-em-palestra

candidato de determinado partido e acabava contribuindo para a eleição de candidato com viés político diverso. Ademais as coligações geravam maior fragmentação partidária ao permitir que partidos menores conseguissem, através do instituto alcançar as vagas nas Casas Legislativas.

Visando acabar com tal distorção do sistema partidário a Lei 14.211/21 proibiu a formação das coligações, o que foi interpretado como um avanço para o sistema partidário, sendo a federação o retrocesso no dizer do partido autor da ADIN.

No que tange à imposição, por via transversa, da verticalização das coligações alega o PTB, após um relato histórico do instituto da verticalização no âmbito do legislativo e do judiciário:

> "Com efeito, desde a promulgação da EC n. 52/2006, os órgãos partidários estaduais ou distrital e municipais possuem autonomia constitucional para celebrar coligação eleitoral – conforme a realidade política de cada ente partidário e não segundo as conveniências políticas do órgão nacional do partido – e, portanto, não podem ter esse direito ou garantia fundamental cerceado por lei ordinária."

Assim, no dizer do partido requerente a imposição da verticalização pela lei constituiria violação flagrante à autonomia partidária e ao sistema federativo consagradas na Constituição Federal.

É oportuno que tais aspectos legais atingem diretamente a competição política, mormente quando é palmar que o modelo até então vigente, que garantia liberdade aos órgãos partidários estaduais e municipais na formação das coligações, resultava em estratégias específicas e legítimas de cada partido político, tendo impacto direto no sistema partidário.

Em sede de apreciação do pedido cautelar de suspensão dos artigos 1º, 2º e 3º da lei atacada o relator do feito Ministro Luiz Roberto Barroso se manifestou no seguinte sentido quanto à relação entre federação e coligação:

> "16. A federação partidária guarda similaridade com as coligações, porque permitem que os partidos se unam, antes de determinado pleito eleitoral, e sejam tratados como um partido único, para fins de computo de votos e de cálculo do quociente partidário. Nessa medida, a federação também possibilita uma transferência de votos entre agremiações distintas, tal como ocorria no caso das coligações.
> 17. Todavia, a Lei 14.208/21, que disciplinou a federação, previu que ela terá suas regras estabelecidas em estatuto, contará com programa comum e terá abrangência nacional, vinculando a atuação das agremiações que a compõem em todas as esferas, nacional, estadual e municipal (art. 11-A, §3º, II e IV). Determinou que os partidos que a integrarem deverão permanecer filiados a ela por, no mínimo, 4 (quatro) anos. Previu que o eventual descumprimento do referido prazo mínimo acarretará ao partido uma vedação de ingressar em nova federação, de celebrar coligação nas 2 (duas) eleições majoritárias seguintes e de utilizar o fundo partidário, até completar o prazo mínimo remanescente previsto para a federação."

Desta forma, reconheceu semelhanças, mas pontou diversas diferenças o que distinguiria os institutos, afastando inconstitucionalidade nesse tocante. No julgamento pelo plenário da liminar em 09 de fevereiro a Corte decidiu pela constitucionalidade da federação partidária por 10 x 1, tendo o

único voto pela inconstitucionalidade do dispositivo legal o ministro Marques Nunes.

No que pertine ao prazo de formação da federação do que estabelecia a lei, qual seja, até o prazo final de realização das convenções partidárias (5 de agosto), o ministro Barroso em liminar fixou o prazo de 06 (seis) meses antes do pleito para a sua consolidação, compreendo que a lei gerava quebra da isonomia e igualdade de oportunidades no pleito em favor das federações em detrimento dos partidos, além de gerar perturbação política pelo caráter nacional das federações, e de turvar a compreensão por parte do eleitor diante de prazo tão próximo ao pleito.

Contudo, em 09 de fevereiro de 2022, ao levar a liminar para apreciação do plenário, Sua Excelência o Ministro Barroso votou por sugeriu estender o prazo final para formação das federações partidárias para o dia 31 de maio, o que foi acolhido pelo plenário por 6 a 4[42], a partir de uma interpretação de modulação de efeitos, ressaltando que houve pedidos de partidos políticos para ampliação do prazo inicialmente fixado, deduzindo a exiguidade do prazo para formatação das uniões federativas.

O Ministro Gilmar Mendes, iniciou a divergência quanto ao prazo final para fixação das federações, compreendo a constitucionalidade e ausência de quebra de paridade no prazo estabelecido na norma, qual seja, 05 de agosto, sendo seguido pelos ministros Dias Toffoli, Cármen Lúcia e Ricardo Lewandowski.

É, induvidosamente, um novo recomeço no percurso eleitoral do Brasil, cabendo aos estudiosos um olhar científico sobre o desenvolvimento desse caminhar que afeta diretamente a nossa imberbe Democracia.

[42] Votaram com o relator para fixar o prazo de 31 de maio como prazo final para formação das federações: ministros Alexandre de Moraes, André Mendonça, Edson Fachin, Rosa Weber e Luiz Fux.

Conclusão

Embora esteja diante de flagrante desgaste político e social é inegável a relevância dos partidos políticos para a Democracia. Na democracia representativa inexiste mecanismo regular para organizar a disputa política e servir como filtro adequado para o processo de disputa eleitoral.

Partindo de tal premissa, o escopo do artigo foi descrever como os partidos políticos se inserem na democracia e na competição política através das eleições, para embasar a etapa seguinte do trabalho. Firmada a base acima elencada, buscou-se analisar o Lei 14.208/21 que criou a Federação de Partidos Políticos no que tange ao seu impacto na disputa eleitoral. Para tanto, restou imperioso adentrar na judicialização sobre a sua constitucionalidade, em razão de ação encetada pelo PTB no âmbito do Supremo Tribunal Federal, que já objeto de decisão liminar naquela corte de justiça.

Por óbvio, não se busca com o presente artigo encerrar a discussão sobre a temática, principalmente por compreender que apenas a continuidade das eleições e os seus resultados poderão aferir se efetivamente o desejo do legislador ao fixar o instituto efetivamente atingiu o seu desiderato.

REFERÊNCIAS

BRAGA, Maria do Socorro Sousa; BOURDOUKAN, Adla. **PARTIDOS POLÍTICOS NO BRASIL: ORGANIZAÇÃO PARTIDÁRIA, COMPETIÇÃO ELEITORAL E FINANCIAMENTO PÚBLICO.** Perspectivas, São Paulo, v. 35, p. 117-148, jan./jun. 2009.

BRASIL. **CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**, Brasília, DF, mar 2017. Disponível em:

<http://www.imprensanacional.gov.br/mp_leis/leis_texto.asp?ld=LEI%209887>. Acesso em: 20 de fevereiro de 2019.

_____. **LEI 9.504/97**. Estabelece normas para as eleições. DOU de 01 de outubro de 1997.

_____. **LEI 14.208/21**. Estabelece normas para as eleições. DOU de 01 de outubro de 1997.

_____. **CÓDIGO ELEITORAL**, Brasília, DF, mar 2017. Institui o Código Eleitoral. DOU de 19 de julho de 1965.

_____. **Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.670**, de 14 de dezembro de 2021. Dispõe sobre as federações de partidos políticos.

_____. Supremo Tribunal Federal. **ADIN 7021/DF**. Relator Ministro Luiz Roberto Barroso.

GALINDO, Raísa Maria Rodrigues. **Partidos políticos e fraudes eleitorais na América Latina**. Trabalho preparado para apresentação no 9º Congresso Latino-americano de Ciência Política, organizado pela Associação Latino-americana de Ciência Política (ALACIP). Montevidéu, 26 a 28 de julho de 2017.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 12. Ed. São Paulo: Atlas, 2016.

GRESTA, Roberta. **Federação de partidos políticos: o que muda para 2022?.** Opinião UOL.ABRADEP. Janeiro de 2021. 16ª Edição. https://abradep.org/midias/federacao-de-partidos-politicos-o-que-muda-para-2022/ Acessado em 10 de janeiro de 2021.

MARCHETTI, V. **Poder Judiciário e Competição Política no Brasil: uma análise das decisões do TSE e do STF sobre as regras eleitorais**. Tese de doutorado em Ciências Sociais: Política. PUC-SP, São Paulo, 2008a.

NICOLAU, Jairo. **Os quatro fundamentos da competição política no Brasil (1994-2014),** Journal of Democracy em Português, vol.6/1, 2017.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Partidos, movimentos, democracia: riscos e desafios do século XXI**. Jornal da Democracia. Volume 8, Número 2, Novembro de 2019.

KERBAUY, Maria Teresa Miceli; MARTINS, Thais Cavalcante. **REDES POLÍTICAS E COMPETIÇÃO ELEITORAL NOS MUNICÍPIOS PAULISTAS.** X CONGRESO LATINOAMERICANO DE CIENCIA POLÍTICA (ALACIP), 2019.

PEIXOTO, Vitor Morais; GOULART, Nelson Luis Motta. **Evolução da competição eleitoral municipal no Brasil (1996 a 2012).** Teoria e Pesquisa. Dossiê. Partidos políticos, eleições e comportamento político-eleitoral no Brasil. p. 41-63. 2014.

RIBEIRO, Pedro Floriano. **El modelo de partido cartel y el sistema de partidos de Brasil** REVISTA DE CIENCIA POLÍTICA / VOLUMEN 33 / Nº 3 / 2013 / 607 – 629.

SALGADO, Eneida Desiree**. Índice de democracia intrapartidária: um modelo de medição desde o Brasil.** Artigos • Rev. Investig. Const. 7 (1) • Jan-Apr 2020.

SARTORI, G. Partidos e sistemas partidários. Rio de Janeiro: Ed. Zahar, 1982.

TAROUCO, Gabriela; DANTAS NETO, Paulo Fábio. **ELITES, PARTIDOS E COMPETIÇÃO POLÍTICA: Brasil e Argentina.** Caderno SRH, Salvador, v. 03, n. 80, p. 213-217, Maio/Ago, 2017.

TERENCIANO, Fidel. **Partidos e efetividade da competição política em perspectiva comparada: O caso de Moçambique e Brasil**. Revista Brasileira de Estudos Africanos. e-ISSN 2448-3923 | ISSN 2448-3907 | v.2, n.4 | p.96-113 | Jul./Dez. 2017.

CABE CONDENAR ALGUÉM POR SIMULAR DESFAZER VÍNCULO CONJUGAL?

Andréa Ribeiro de Gouvêa

1. INTRODUÇÃO

A Lei Complementar nº 135/2010, conhecida como Lei da Ficha Limpa, foi criada por meio de iniciativa popular, com a finalidade de aperfeiçoar a Lei Complementar nº 64/90 (Lei de Inelegibilidade), de modo a conferir maior efetividade ao princípio da proteção inscrito no art. 14, §9º, da CF/88.

O projeto contou com o apoio de mais 1,5 milhão de cidadãos brasileiros, além da intervenção qualificada de instituições representativas de diversos segmentos, tais como a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), o Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE) e associações de magistrados e de membros do Ministério Público.

Por veicular importantes modificações na seara político-eleitoral, a LC nº 135/2010 passou a ser objeto de questionamentos acerca da sua aplicabilidade e constitucionalidade antes mesmo do início de sua vigência, situação que perdura até os dias atuais, culminando com a aprovação, pela Câmara dos Deputados, do Projeto de Lei nº 112/2021 – que institui o Novo Código Eleitoral - contendo diversas alterações no arcabouço jurídico-normativo das inelegibilidades.

2. Atuação do Supremo Tribunal Federal

O primeiro grande desafio da Lei da Ficha Limpa deu-se no âmbito do Tribunal Superior Eleitoral, quando aquela Corte Superior decidiu, por maioria, que a LC nº 135/2010 já seria aplicada nas eleições de 2010, apesar de ter sido publicada em junho daquele ano. Tal tese, contudo, não prevaleceu no Supremo Tribunal Federal, que, no julgamento do Recurso Extraordinário (RE) 633.703, em março de 2011, entendeu incidir o princípio da anualidade eleitoral, previsto no art. 16 da Constituição Federal.

Em seguida, três ações de controle concentrado de constitucionalidade foram propostas no Supremo Tribunal Federal, as quais envolviam a Lei da Ficha Limpa: ADC n° 29, proposta pelo Partido Popular Socialista (PPS); ADC n° 30, proposta pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB); e ADI nº 4578, proposta pela Confederação Nacional das Profissões Liberais (CNPL).

Em fevereiro de 2012, foi concluída a análise conjunta dessas ações e, por maioria de votos, prevaleceu o entendimento em favor da constitucionalidade da lei e da possibilidade de aplicá-la nas eleições de 2012, alcançando, inclusive, atos e fatos ocorridos antes de sua vigência.

Analisando os votos proferidos no citado julgamento, nota-se a preponderância de duas correntes interpretativas contrapostas: a que defende possuírem os princípios da moralidade, da legalidade e da impessoalidade força normativa suficiente para nortear a interpretação de todo o sistema jurídico pátrio, de modo que seja capaz de exprimir o maior grau da vocação moralizante da lei; e a corrente que defende ser a lei de constitucionalidade duvidosa, por mitigar os princípios processuais do contraditório, da ampla defesa e do estado jurídico de inocência, maculando o sistema constitucional de direitos e garantias fundamentais.

Apesar de ter prevalecido a primeira corrente interpretativa, é verdade que aquele julgamento do Supremo Tribunal Federal não exauriu todas as dúvidas atinentes à aplicação da Lei da Ficha Limpa. Uma das explicações para esse inconformismo reside no fato de o Supremo Tribunal ter considerado todas as hipóteses de inelegibilidade constitucionais, embora não tenha promovido um debate mais profundo e individualizado de todas as inovações e alterações ali promovidas.

Some-se a isso o fato de o texto da LC nº 135/2010 não apresentar uma boa redação legislativa. Realmente, diversas atecnias foram apontadas não apenas pela comunidade jurídica, mas também por diversos parlamentares que participaram do processo legislativo respectivo, os quais reconheceram que o clamor popular para que a lei já fosse aplicada às eleições de 2010 impediu a formulação de uma redação mais precisa.

Prova da ausência de pacificação quanto à aplicação da Lei da Ficha Limpa são os inúmeros recursos de candidatos "barrados" pela citada legislação e as inúmeras ações diretas de inconstitucionalidade a que foi submetida, sendo certo que ainda hoje, passados mais de 10 (dez) da sua edição, encontram-se pendentes de apreciação pelo STF temas importantes, como o veiculado na ADI 6.630, que tem por objeto suposta inconstitucionalidade da expressão "após o cumprimento da pena" constante da parte final da redação da alínea "e", inciso I, artigo 1º, da Lei Complementar (LC) 64/1990, com a redação dada pela Lei da Ficha Limpa.

É nesse contexto de controvérsia interpretativa que o presente artigo pretende encaixar a hipótese de inelegibilidade veiculada na alínea "n", I, do art. 1º, da LC nº 64/90, introduzida pela Lei da Ficha Limpa.

3. A conexão da inelegibilidade prevista na alínea "n" com a inelegibilidade reflexa prevista no art. 14, §7º, da CF/88

O art. 1º, I, "n", da LC nº 64/90, estabelece que são inelegíveis, para qualquer cargo, os que forem condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, em razão de terem desfeito ou simulado desfazer vínculo conjugal ou de união estável para evitar caracterização de inelegibilidade, pelo prazo de 8 (oito) anos após a decisão que reconhecer a fraude.

Uma primeira leitura da norma já indica que essa nova hipótese de inelegibilidade, ao estabelecer como fato gerador uma decisão condenatória por "desfazimento ou simulação de desfazimento de vínculo conjugal com vistas a afastar inelegibilidade", está intimamente ligada à inelegibilidade reflexa prevista no art. 14, §7º, da Constituição Federal, *in verbis*:

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

Embora a norma utilize expressamente o termo "cônjuge", estão englobados pela proibição constitucional aqueles que, como companheiros, vivam em união estável com os ocupantes dos cargos referidos no dispositivo, incidindo inclusive sobre as relações homoafetivas.

Inobstante tal inelegibilidade constitucional prestigiar o princípio republicano e a higidez do processo eleitoral, evitando o monopólio do poder político por grupos hegemônicos ligados por

laços familiares, é fato que muitos candidatos, buscando preservar o patrimônio político-familiar, tentam contornar tal regra mediante a dissolução – ou simulação de dissolução – de seus vínculos conjugais, com o único propósito de afastar a vedação constitucional.

Por esse motivo, parte da doutrina passou a interpretar a hipótese de inelegibilidade prevista na citada alínea "n" atribuindo-lhe como única missão impedir tal fraude no registro de candidatura. Nesse sentido, José Jairo Gomes explica que a regra veiculada na alínea "n" visa a coibir fraude para contornar a inelegibilidade prevista no aludido §7º, ou seja, para viabilizar a candidatura do cônjuge à sucessão do titular, finge-se o desfazimento do vínculo conjugal (i.e.; o divórcio) ou da união estável, mas, na realidade, o casal permanece ligado.

Contudo, ao interpretar essa norma não podemos desconsiderar o fato de que o sistema jurídico eleitoral já possuía antídoto contra esse tipo de simulação, eis que a incidência da inelegibilidade reflexa prevista no art. 14, §7º, da CF/88, sempre pôde e ainda pode ser veiculada em ação de impugnação ao registro de candidatura ou em recurso contra expedição de diploma (inelegibilidade constitucional não sujeita a preclusão).

A título exemplificativo, cito o seguinte precedente do Tribunal Superior Eleitoral, ainda sob o regime constitucional anterior, de lavra do Ministro Rafael Mayer:

> Recurso de Diplomação. Inelegibilidade. Art. 151, § 19, alínea "d" da Constituição. Fraude à lei.
> 1. É suscetível de arguição a inelegibilidade, de ordem constitucional, no momento da diplomação, se não foi apreciada em sentença de mérito, na fase de impugnação do registro, de modo a constituir, coisa julgada material.
> 2. A separação judicial dos cônjuges não elide a inelegibilidade

> constante do art. 151, § 19, "d", da Constituição, se admitido, pela prova indiciária, tratar-se de situação criada com o intento de fraude à lei eleitoral, assimilável à contrariedade à mesma norma proibitiva que se quis esquivar.
> 3. Recurso Especial não conhecido.
> (REspe n° 5.724/PB, rel. Min. Rafael Mayer, j. de 24.5.1983)

No citado voto condutor, resta assentada a possibilidade de apreciação de tal fraude em recurso contra a expedição de diploma:

> Ora, a partir desses pressupostos, a decisão recorrida tem juridicidade irrefutável. A fraude à lei consiste, precisamente, na utilização de meios jurídicos, em si mesmos válidos, mas que somente visam a iludir a incidência de norma cogente ou proibitiva, para alcançar o objetivo por ela vedado. Trata-se, portanto, da criação de uma situação aparente, intencionalmente forjada no sentido de lograr o resultado proibido, a qual, no sentido clássico do conceito, cumpre a letra da lei, mas viola o seu sentido e propósito, sendo portanto assimilável a contrariedade à lei mesma. Atente-se em que a fraude é ao preceito eleitoral, em esquiva à proibição constitucional, contaminando o ato do processo eleitoral cuja nulificação está na alçada da Justiça Eleitoral.

Desde então (1983), são reiterados os pronunciamentos do Tribunal Superior Eleitoral, seja nas ações de impugnação ao registro de candidatura, seja nos recursos contra expedição do diploma, visando impedir a burla à incidência da inelegibilidade reflexa mediante a simulação do desfazimento do vínculo conjugal.

É importante destacar que a interpretação judicial evoluiu de tal maneira, com o objetivo de proteger a norma prevista no art.

14, §7º, da Constituição, que a caracterização da inelegibilidade por parentesco conjugal, atualmente, independe até da demonstração da fraude na dissolução do casamento, sendo suficiente o seu termo (fato objetivo) durante o mandato.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal editou a Súmula Vinculante nº 18, que assim dispõe: "A dissolução da sociedade ou do vínculo conjugal, no curso do mandato, não afasta a inelegibilidade prevista no § 7º do artigo 14 da Constituição Federal".

E nesse exato sentido também caminha a jurisprudência do TSE:

> RECURSOS ESPECIAIS ELEITORAIS. ELEIÇÕES 2012. PREFEITO. REGISTRO DE CANDIDATURA. INELEGIBILIDADE REFLEXA.
> ART. 14, § 7º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. EX-CÔNJUGE ELEITO E REELEITO PREFEITO NO MESMO MUNICÍPIO. DISSOLUÇÃO DA SOCIEDADE CONJUGAL NO CURSO DO SEGUNDO MANDATO. IRRELEVÂNCIA. PROVIMENTO.
> 1. O TSE, interpretando sistematicamente o art. 14, §§ 5º e 7º, da CF/88, consignou que o cônjuge e os parentes dos Chefes do Poder Executivo são elegíveis para o mesmo cargo, no período subsequente, desde que os titulares dos mandatos sejam reelegíveis e tenham renunciado ao cargo ou falecido até seis meses antes do pleito. Precedentes.
> 2. No caso dos autos, considerando que o ex-cônjuge da recorrida não é reelegível para o cargo de prefeito do Município de São João do Paraíso/MG nas Eleições 2012 – por ter sido eleito e exercido o mandato nas duas eleições imediatamente anteriores – a suposta ausência de fraude à lei quanto à dissolução da sociedade conjugal é irrelevante.

> […]
> (AgR-REspe nº 220-77/MG, rel. Min. Marco Aurélio Mello, rel. designada Min. Fátima Nancy Andrighi, publicado na sessão de 27.11.2012)

Por esse motivo – o de já existir remédio jurídico apropriado para impedir que, por meio de fraude, se tente afastar a inelegibilidade reflexa contida no texto constitucional –, não se pode entender que a Lei da Ficha Limpa tenha criado a alínea "n" com o objetivo de inserir no ordenamento jurídico "antídoto" para uma mal que já estava historicamente e devidamente remediado.

A intenção do legislador ao inserir na Lei de Inelegibilidade a alínea "n" parece ter sido muito mais a de "punir" o candidato que cometeu a "desonestidade" de desfazer – ou de simular desfazer – um vínculo conjugal apenas com a intenção de afastar a inelegibilidade reflexa, impedindo-o de se candidatar por oito anos, do que a de coibir, diretamente, que em determinado registro de candidatura alguém se furte à incidência dessa mesma inelegibilidade.

5. A ausência de definição quanto à ação capaz de gerar a decisão condenatória prevista na norma

Segundo vários estudiosos, a intenção maior da Lei da Ficha Limpa foi depurar o cenário político, retirando dos "desonestos", dos "amorais", a possibilidade de exercerem um mandato eletivo.

E é nesse ponto que reside o principal problema quanto à incidência da alínea "n", pois, ao criar essa nova hipótese de inelegibilidade, o legislador exigiu uma decisão judicial colegiada ou transitada em julgado que tenha condenado o pretenso candidato por tal "desonestidade", declarando a sua ocorrência, mas não apontou, com precisão, qual seria essa ação.

Tal perplexidade não passou despercebida no julgamento conjunto das ADCs 29 e 30 e da ADI 4578, conforme se depreende do voto divergente apresentado pelo Ministro Dias Toffoli, do qual extraio os seguintes trechos:

> *Mutatis mutandis*, é o caso de se falar em uma ação condenatória contra quem simulou o "desfazimento" da relação matrimonial (para usar, entre aspas, a expressão atécnica prevista na lei)? Qual seria o expediente utilizado? Uma ação anulatória da sentença de divórcio ou do "desfazimento" da união estável?
>
> [...]
>
> Quais os critérios normativos a serem utilizados para se condenar alguém pela suposta fraude na extinção do vínculo matrimonial?
>
> É certo que existem situações constituídas com o fim de prejudicar terceiros ou mesmo de evadir-se o indivíduo à aplicação da lei, como se observa nos divórcios com a finalidade de se preservar o patrimônio contra credores ou de se obter direitos políticos (casamento para se obter determinada nacionalidade). Combatem-se os efeitos desses atos, nesses casos, no campo próprio, a saber, na questão eficacidade: atingimento de bens clausulados em execução ou perda da nacionalidade adquirida.
>
> O que não se aceita é se inventar uma causa de inelegibilidade a partir de uma condenação (não se sabe ao certo de que e em que área do Direito, se cível ou penal) por tentativa de fraude à lei por divórcio praticado com fins eleitorais.
>
> [...]
>
> O problema do dispositivo em comento, contudo, não é a sua finalidade, a qual é reconhecida na jurisprudência da Corte Superior Eleitoral, mas a sua redação, que faz presumir a existência de hipótese de condenação ou de ação própria, que

> efetivamente não há, taxando tal situação como causa de inelegibilidade. Explico melhor.
>
> [...]
>
> A prescrição ora observada, contudo, incorre em equívoco ao partir do pressuposto inexistente de que o ato de desfazer vínculo conjugal para evitar caracterização de inelegibilidade constitui ilícito autônomo, capaz de gerar, por si, espécie de condenação, ou hipótese autônoma de inelegibilidade.
>
> [...]
>
> No caso em exame, entendo que se trata de capitulação legal impossível, pois, conquanto se admita na jurisprudência eleitoral que a hipótese de dissolução do casamento possa ser desconsiderada (não anulada), desde que verificada na ação eleitoral própria, não afaste a causa de inelegibilidade contida no art. 14, § 7º, da Constituição, não há como se admitir que se anule a cessação de vínculo conjugal, ainda que com tal intuito, sob o pálio de ser ela fraudulenta, e, muito menos, que essa "condenação(?)" possa ser elencada como causa autônoma de inelegibilidade.
>
> Em face disso, entendo ser inconstitucional a alínea "n" do art. 1º, embora não afaste a possibilidade de se reconhecer, em sede de processo eleitoral, a ineficácia da dissolução de sociedade conjugal praticada com vistas a escapar da inelegibilidade, como já o faz de longa data a Justiça Eleitoral, fazendo-se incidir, nesse caso, diretamente a aplicação da regra de inelegibilidade contida no art. 14, § 7º, da Constituição. Todavia, assim o faz não anulando a dissolução, mas afastando os seus efeitos quanto à inelegibilidade do cônjuge.

Tal tese, embora acompanhada pelos Ministros Gilmar Mendes e César Peluso, não se sagrou vencedora naquele julgamento, e a alínea "n" foi declarada constitucional pelo STF,

sem que tenha havido uma apreciação mais aprofundada quanto aos relevantes questionamentos levantados pelo Ministro Dias Toffoli.

5.1. Análise no campo cível-eleitoral da decisão geradora da inelegibilidade prevista na alínea "n"

No campo doutrinário, poucos autores ousaram enfrentar a matéria, merecendo destaque, mais uma vez, o entendimento de José Jairo Gomes quanto à natureza da decisão geradora da inelegibilidade prevista na alínea "n":

> Sendo a simulação o objeto principal da demanda, pela lógica do sistema e considerando as repercussões que podem advir às relações de família, a ação declaratória de fraude (e não condenatória, como consta da aliena "n") deve ser ajuizada na Justiça Comum Estadual, na Vara de Família. Ainda porque a Justiça Eleitoral é absolutamente incompetente para conhecer e decidir questões de direito de Família. Nesse caso, a sentença transitada em julgado ou o acórdão prolatado pelo órgão colegiado deve instruir a arguição de inelegibilidade feita no processo de registro de candidatura.
> Por outro lado, especificamente na esfera eleitoral e com vistas exclusivas à estruturação da presente inelegibilidade, não há óbice a que a simulação em exame figure como causa de pedir da ação de impugnação de registro de candidatura. Em tal caso, o objeto da demanda limita-se à declaração de inelegibilidade e à consequente denegação do pedido de registro de candidatura, figurando o desfazimento do vínculo conjugal como causa de pedir. Aqui, o reconhecimento da simulação pela Justiça Eleitoral se dá para fins estritamente eleitorais, não invadindo a seara do direito de

> Família, tampouco interferindo nas relações familiares.

Ocorre que as opções aventadas pelo ilustre doutrinador – ação declaratória de fraude ou ação de impugnação ao registro de candidatura – não se mostram compatíveis com a clara dicção presente no texto em análise, que exige, inequivocamente, ação de natureza condenatória.

Aliás, quanto à primeira hipótese sugerida, mostra-se discutível a própria viabilidade jurídica da ação declaratória defendida, que seria julgada pela Vara de Família, a começar pela dificuldade na identificação das condições da ação, especialmente a legitimidade processual e o interesse de agir, bem como na descoberta da verdade real, sobretudo quando se tem em vista os novos parâmetros introduzidos pela EC nº 66/2010, que, ao conferir nova redação ao §6º do art. 226 da Constituição Federal, reforçou o princípio pelo qual ninguém está obrigado a permanecer unido a outrem se esta não for a sua vontade, desvinculando o divórcio potestativo de qualquer outra condição que não a vontade do interessado.

Com efeito, esse novo cenário praticamente inviabiliza a comprovação da fraude – nos termos definidos na citada alínea "n" - na dissolução do vínculo conjugal, eis que o divórcio passou a prescindir de qualquer explicitação de causa objetiva ou subjetiva, bastando aos cônjuges tomarem a decisão de se divorciarem, guardando para si suas razões.

No que se refere à ação especificamente eleitoral, o Tribunal Superior Eleitoral, ao julgar o Respe nº 39723[43], decidiu que:

---

43 *Leading Case* – Quanto à necessidade de ação judicial que condene a parte por fraude ao desfazer ou simular desfazimento de vínculo conjugal ou de união estável para evitar a caracterização da inelegibilidade da alínea "n" do inciso I do art. 1º da LC nº 64/90.

ELEIÇÕES 2012. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. REGISTRO DE CANDIDATURA. CANDIDATA AO CARGO DE VEREADOR. INELEGIBILIDADE DO ART. 1º, INCISO I, ALÍNEA "n", DA LEI COMPLEMENTAR Nº 64/1990. UNIÃO ESTÁVEL RECONHECIDA NA ELEIÇÃO DE 2004 EM RECURSO CONTRA EXPEDIÇÃO DE DIPLOMA. SUPOSTO DESFAZIMENTO OU SIMULAÇÃO DE DESFAZIMENTO DE UNIÃO ESTÁVEL. NÃO OCORRÊNCIA DA INELEGIBILIDADE NO CASO CONCRETO. AUSÊNCIA DE REQUISITO. PROVIMENTO DO RECURSO.

1. Com base na compreensão da reserva legal proporcional, as causas de inelegibilidade devem ser interpretadas restritivamente, evitando-se a criação de restrição de direitos políticos sobre bases frágeis e inseguras decorrentes de mera presunção, ofensiva à dogmática de proteção dos direitos fundamentais. Precedentes.

2. A causa de inelegibilidade do art. 1º, inciso I, alínea n, da LC nº 64/1990 sanciona "os que forem condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, em razão de terem desfeito ou simulado desfazer vínculo conjugal ou de união estável para evitar caracterização de inelegibilidade, pelo prazo de 8 (oito) anos após a decisão que reconhecer a fraude". Pressupõe ação judicial que condene a parte por fraude, ao desfazer ou simular desfazimento de vínculo conjugal ou de união estável para fins de inelegibilidade.

3. A negativa de um fato (de união estável em 2004), em recurso contra expedição de diploma, não pode conduzir à conclusão de que a candidata praticou um ato ilícito (desfez ou simulou o desfazimento da união estável para fins de inelegibilidade). Trata-se de mera presunção, que não pode atrair a

> inelegibilidade prevista no art. 1º, inciso I, alínea n, da LC nº 64/1990.
> 4. Recurso especial eleitoral provido para deferir o registro.
> (REspe nº 397-23/PR, rel. Min. GILMAR MENDES, *DJE* de 5.9.2014)

Do inteiro teor do voto colhe-se o seguinte:

> Ademais, por ocasião do julgamento da ADC n° 29/DF, rel. Min. Luiz Fux, em 16.2.2012, concluí pela inconstitucionalidade da referida causa de inelegibilidade, entendendo não haver no ordenamento jurídico brasileiro uma ação específica que chegue à condenação a que se refere o dispositivo em exame. De modo que não se sabe, em princípio, se tal condenação, caso ocorra, terá natureza penal ou civil.
> Com efeito, o reconhecimento de vinculo afetivo (união estável ou relação homoafetiva) e o desfazimento de vínculo para afastar inelegibilidade no curso do mandato podem gerar a inelegibilidade prevista no art. 14, §7º, da CF/1988, conforme se vem consolidando a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral e a do Supremo Tribunal Federal.

Ou seja, o Tribunal Superior Eleitoral sinalizou, em votação unânime, que "a ação que dá suporte ao reconhecimento da inelegibilidade prevista na alínea "n" é uma ação condenatória, onde [*sic*] se reconheça ter havido desfazimento do vínculo conjugal, ou simulação de desfazimento, apenas com o fito de afastar a inelegibilidade constitucional reflexa", não bastando, para esse fim, a decisão proferida em recurso contra expedição de diploma, mesmo que nela se reconheça ter o candidato negado união estável apenas para afastar tal inelegibilidade em determinada eleição.

Esse mesmo argumento, *mutatis mutandis*, aplica-se à decisão proferida na ação de impugnação ao registro de candidatura, em que o reconhecimento do desfazimento do vínculo conjugal no prazo de duração do mandato – ou a simulação do desfazimento – ensejaria a procedência do pedido e o consequente indeferimento do registro, sem espaço para uma decisão "condenatória por fraude".

As críticas a essa interpretação são no sentido de que o Tribunal Superior Eleitoral acabou por criar um paradoxo sem solução ao exigir ação específica para a condenação por fraude no desfazimento do vínculo conjugal, quando poderia ter admitido que se aproveitasse a fundamentação contida na decisão proferida em sede de ação eleitoral específica para inferir a citada simulação (função exoprocessual da fundamentação), garantindo, assim, a aplicação da alínea "n" e a higidez da Lei da Ficha Limpa.

Entretanto, tal entendimento não poderia de modo algum ser diferente, já que estamos diante de hipótese de inelegibilidade cuja interpretação extensiva não se coaduna com o campo da restrição de direitos fundamentais, como os direitos políticos.

Além disso, nunca é demais lembrar a advertência de Carlos Maximiliano quanto à necessidade de se dosar a carga construtiva da interpretação:

> Cumpre evitar não só o demasiado apego à letra dos dispositivos, como também o excesso contrário, o de forçar a exegese e deste modo encaixar na regra escrita, graças à fantasia do hermeneuta, as teses pelas quais se apaixonou, de sorte que vislumbra no texto ideias apenas existentes no próprio cérebro, ou no sentir individual, desvairado por ojerizas e pendores, entusiasmos e preconceitos.

5.3. Análise na seara criminal da decisão geradora da inelegibilidade prevista na alínea "n"

Prosseguindo, se nos âmbitos cível e cível-eleitoral não parece tarefa fácil definir a ação competente para atrair a incidência

da inelegibilidade prevista na alínea "n", melhor sorte não poderá se obter no campo penal, diante da necessária prevalência do princípio da legalidade estrita, com o seu corolário da tipicidade.

Realmente, não existe no ordenamento jurídico pátrio tipo penal específico que criminalize o desfazimento do vínculo conjugal – ou sua simulação – com o fim de afastar inelegibilidade, a exemplo do que ocorre na situação inversa, de simulação de casamento, que é tipificado como crime no art. 239 do Código Penal brasileiro.

Restaria analisar, então, a possível subsunção dessa conduta a algum delito mais genérico, ligado à fé pública, como a falsidade material ou de natureza ideológica e cuja decisão condenatória pudesse se constituir no fato gerador da referida hipótese de inelegibilidade.

Seria possível imaginar, por exemplo, que ao preencher o seu pedido de registro de candidatura, no campo destinado ao estado civil, o pretenso candidato omitisse possuir união estável ou declarasse falsamente ser solteiro, apenas para afastar a incidência de inelegibilidade.

Tal conduta, em tese, poderia tipificar o crime previsto no art. 350 do Código Eleitoral, consistente em omitir, em documento público ou particular, declaração que dele devia constar, ou nele inserir ou fazer inserir declaração falsa ou diversa de que devia ser escrita, para fins eleitorais.

Ocorre que, caso ficasse comprovado o citado crime, não seria necessária a incidência da alínea "n" para afastar do "desonesto" a possibilidade de concorrer ao pleito.

Isso porque os delitos de falsidade material e ideológica com finalidade eleitoral, previstos nos arts. 348 a 350 do Código Eleitoral, já atraem, por si sós, hipótese de inelegibilidade própria, prevista no art. 1, inciso I, "e", 4, da Lei das Inelegibilidades, com a redação dada pela Lei da Ficha Limpa.

Ou seja, também na seara criminal já há resposta suficiente na própria lei em vigor para as condutas em apreciação, sem nenhuma necessidade da incidência da alínea "n".

6. CONCLUSÃO

Tal hipótese de inelegibilidade, portanto, assenta-se sobre bases extremamente inseguras, restando comprometida a própria eficácia da norma em virtude da impossibilidade de definir-se a natureza da decisão apta a atrair a sua incidência, a menos que se proceda a uma indevida inovação durante a atividade exegética, desnaturando o que consta do normativo escrito.

Nesse contexto, apenas dois caminhos se descortinam: ou o legislador altera o teor da norma, corrigindo sua redação legislativa, ou o Supremo Tribunal deve, mediante provocação, superar o entendimento esposado no julgamento das ADC's nº 29 e 30 e ADI nº 4578 quanto à alínea "n", conferindo-lhe nova concepção jurídica ou declarando-a inconstitucional.

Infelizmente, o Projeto de Lei nº 112/2021 – que institui o Novo Código Eleitoral – manteve, em seu art. 170, X (na redação aprovada pela Câmara dos Deputados), a mesma redação da alínea "n" conferida pela Lei do Ficha Limpa, sem solucionar as impropriedades presentes na referida capitulação legal.

Conclui-se, portanto, que o pronunciamento do Supremo Tribunal Federal no julgamento das ADC's nº 29 e 30 e ADI nº 4578, conquanto tenha finalizado uma "rodada procedimental", não encerrou, em definitivo, a controvérsia constitucional em sentido amplo, podendo a própria Corte Suprema, no exercício de sua capacidade de autocorreção, construir uma nova concepção sobre a hipótese de inelegibilidade prevista no atual art. 1º, I, "n", da LC nº 64/90 ou no futuro art. 170, X, do Novo Código Eleitoral.

REFERÊNCIAS

ALVIM, Frederico Franco; MARIANO FILHO, Jair José. O CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE COMO MECANISMO DE PROTEÇÃO DE DIREITOS HUMANOS DE ÍNDOLE POLÍTICA CONVENTIONALITY CONTROL AS A POLITICAL HUMAN RIGHTS'S PROTECTION MECHANISM. **Caderno de Relações Internacionais**, v. 9, n. 17, 2018.

GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. 10ª ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MAXIMILIANO, Carlos. Hermenêutica e Aplicação do Direito. 2ª ed. Porto Alegre: Globo, 1933.

ZILIO, Rodrigo López. Direito eleitoral. **Porto Alegre: Verbo Jurídico**, v. 1, 2016.

FORTALECIMENTO DEMOCRÁTICO E TRANSFORMAÇÃO NAS DECISÕES JUDICIAIS ELEITORAIS

Rafa Rubio Nuñez
Vitor De Andrade Monteiro

INTRODUÇÃO

A existência de eleições justas e transparentes, e que resultem em mandatos legítimos, é verdadeiro pressuposto de um ambiente democrático. Na maioria dos países são instituídos organismos eleitorais que têm a difícil tarefa de organizar o processo eleitoral e resolver possíveis disputas decorrentes deste processo, evitando que vícios ou erros no processo contaminem seus resultados e diminuam sua credibilidade.

Estes órgãos adotam natureza e composição próprias em cada sistema eleitoral, adaptando-se às características históricas, políticas e jurídicas de cada país. Sua importância tem sido particularmente evidenciada em vários países da América Latina no último ano, nos quais tiveram participação que se mostrou decisiva e, por esta razão, também passaram a ser foco de ataques pelo Poder Executivo.

As decisões dos órgãos eleitorais, que, às vezes, possuem natureza puramente administrativa, podem afetar de maneira natural direitos fundamentais. Julgados que procuram garantir um processo limpo e transparente, como aqueles que afetam o controle do financiamento de campanha, por exemplo, podem acabar afetando o direito ao sufrágio passivo, causando a exclusão de candidatos que não cumpriram exigências aparentemente formais. O mesmo vale para as medidas que visam uma representação

igualitária, em diferentes dimensões, que, ao estabelecer quotas para a apresentação de candidaturas, também podem afetar o exercício do direito de voto. De maneira semelhante, observa-se no envolvimento dos órgãos eleitorais no combate à desinformação nos processos eleitorais, e na análise de seu possível conflito com a liberdade de expressão, também pode ter o condão de impactar no direito ao sufrágio e nos resultados do pleito.

Dada a relevância de suas decisões, não é de se estranhar que, em alguns países em que têm transcendência constitucional, seu papel seja cada vez mais controverso e tenha provocado ataques de outros poderes constitucionais. Esses ataques, que alimentam o fantasma de possíveis fraudes eleitorais, ao questionar a legitimidade do sistema eleitoral, não se concentram exclusivamente nos resultados, mas em toda uma série de decisões/manifestações prévias relativas ao conteúdo das candidaturas ou às formas de exercício do voto.

A atuação desses órgãos eleitorais, que - em sua maior parte - tem fundamento em sua missão constitucional, podem ser incluídas dentro da corrente do constitucionalismo transformador, tendo um papel proeminente na materialização de promessas e valores constitucionais. Isso decorre das naturezas e características dos órgãos eleitorais, nos diferentes modelos existentes, e se reflete em suas ações, das quais destacaremos, como exemplo, algumas decisões adotadas pelos órgãos eleitorais no Brasil e no México, onde esta capacidade transformadora pode ser observada.

1. Dos Organismos Eleitorais Na América Latina

Chamamos de justiça eleitoral uma série de mecanismos para garantir o cumprimento dos princípios de eleições livres, justas e autênticas, e a proteção dos direitos políticos-eleitorais. O desenho do modelo a ser adotado é fundamental para legitimidade

democrática e a credibilidade dos processos eleitorais (IDEA, 2011).

Existem diversos modelos de justiça eleitoral, e a construção de um desenho que compreenda o contexto cultural, social e político do país envolvido costuma ter um forte impacto na efetiva capacidade desse modelo alcançar seus fins. De fato, quanto mais uma comunidade respeitar o estado de direito e quanto mais estiver desenvolvido em uma sociedade uma cultura cívica fundada no respeito a valores democráticos, menor é a tendência a identificar-se conflitos eleitorais.

É sabido que a simples existência de eleições não é garantia de um regime verdadeiramente democrático (ALVIM, 2014). Em verdade, é necessário que o modelo eleitoral adotado, além de ter uma estrutura regulatória adequada e eficiente, sirva para garantir uma *percepção de confiabilidade* no processo eleitoral e, consequentemente, de seus resultados. A percepção de que o processo eleitoral está nas mãos de um órgão neutro, imparcial e transparente favorece a normalidade do processo eleitoral e a resolução de possíveis conflitos que possam surgir.

Embora a existência de um sistema de justiça eleitoral consolidado não seja garantia de eleições limpas e justas, sua ausência reduz as chances de resultados legítimos e de uma representação mais adequada. A realização de eleições sem uma estrutura legal adequada que corresponda às necessidades e características de um país tende a agravar os conflitos existentes (IDEA, 2011: 7).

A construção da Justiça Eleitoral nos países latino-americanos foi precedida de um histórico de processos eleitorais duvidosos e crises de legitimidade dos governos eleitos, de maneira que a luta por eleições limpas no continente é mais do que natural, é necessária. Durante muito tempo, os processos eleitorais foram conduzidos por órgãos eleitorais fortemente influenciados pelo

executivo, o que deu origem a várias formas de fraude e manipulação dos resultados (Ruano, 2012: 178). Assim, como consequência de uma memória marcada pelos governos autoritários em quase toda a região e pela conquista muito recente de um ambiente amplamente democrático, há um interesse crescente em salvaguardar os processos eleitorais de qualquer influência de qualquer autoridade externa, especialmente dos poderes públicos estabelecidos (legislativo, executivo e judicial). Neste sentido, a existência de órgãos eleitorais independentes ou autônomos com competência para tratar de assuntos eleitorais é um fator importante para a realização de eleições genuínas e justas.

Com efeito, a justiça eleitoral latino-americana está fundamentalmente dividida entre os países que optam por órgãos de natureza *dual* - administrativos e jurisdicionais (com poderes jurisdicionais, que conduzem o processo eleitoral do início ao fim e resolvem quaisquer desafios de forma final e definitiva), e aqueles que optam por órgãos *exclusivamente jurisdicionais*, os quais, por sua vez, podem ser ordinários, constitucionais, especializados em assuntos eleitorais ou tribunais administrativos autônomos. Observa-se que, na atualidade, todos os países da América Latina possuem tribunais eleitorais, ainda que nem todos sejam órgãos jurisdicionais dedicados exclusivamente a assuntos eleitorais. Registre-se, ainda, que na maioria dos países estes tribunais são independentes do governo.

Com o tempo, esses órgãos foram consolidados, adquirindo mais poderes e recebendo regulamentação constitucional e um caráter permanente, na maioria dos casos. Embora em cada país esses órgãos tenham características próprias, com sua caracterização como "órgão constitucional", são atribuídos: a) a capacidade de manifestar a vontade primária do Estado; b) a capacidade de exercer o poder soberano independente, observando

o sistema legal, naturalmente; c) a paridade formal com outros órgãos constitucionais (Sesin, 2006).

Assim, é quando se confere a tribunais eleitorais especializados, com independência funcional, a resolução final de eleições impugnadas que se manifesta com especial força o caráter constitucional do órgão e suas possibilidades transformadoras.

2. O Papel Transformador Das Decisões Dos Organismos Eleitorais

Nesse contexto, percebe-se a aproximação dos organismos eleitorais ao constitucionalismo transformador, que é apresentado como um movimento jurídico no qual os mandatos constitucionais passam a ocupar um papel central na realização dos fins políticos estabelecidos na constituição. Seguindo esse trilhar, mostra-se necessária uma nova leitura dos papéis dos poderes na arquitetura do Estado, uma visão de projeto constitucional voltada para a materialização de princípios dotados de forte caráter aspiracional, comuns no constitucionalismo latino-americano (Bogdandy, 2016). Neste modelo, a jurisdição constitucional, inclusive aquela voltada ao processo eleitoral, terá um papel mais ativo e politizado (Klare, 1998).

É que, se com um extenso sistema legal de regulamentação das eleições eleitorais persiste um notável déficit de representatividade, e se as normas legais, da maneira como são interpretadas, não estão ajudando a promover uma percepção da confiabilidade no sistema, torna-se imperioso a adoção de uma outra visão sobre o processo decisório eleitoral, mais voltada no robustecimento da força normativa da constituição e de sua capacidade de transformação (Olsen e Kozicki, 2021).

No campo eleitoral, esta visão transformadora tem um forte impacto na democracia, não apenas permitindo que as regras

constitucionais garantam sua efetividade, permitindo um jogo eleitoral mais justo, legítimo e justo, mas também consolidando outros princípios constitucionais que refletem no processo eleitoral. Assim, essa evolução da compreensão da natureza dos órgãos eleitorais é uma demonstração da vontade do constituinte em ir além no fortalecimento do poder judiciário no papel de realizar promessas e valores constitucionais e de consolidar a democracia e o estado de direito através de mecanismos adicionais (Melo, 2019).

Com efeito, cabe aos organismos eleitorais a tarefa interpretar as regras do jogo eleitoral, e esse mister abrange a análise de um amplo conjunto de normas legais, incluindo as de natureza constitucional. Portanto, não é surpreendente que no exercício de seu trabalho, por vezes sejam aperfeiçoadas as regras do jogo a fim de aumentar a eficácia das normas constitucionais que afetam os direitos político-eleitorais.

Esta ação, que se mostra transformadora, é relevante e necessária na medida em que estes órgãos, conduzindo o jogo eleitoral, têm o dever de garantir que as regras existentes observem os valores consagrados na Constituição. Isto pode ser visto em algumas decisões de organismos eleitorais latino-americanos nas quais é possível identificar este constitucionalismo transformador.

3. Decisões Eleitorais Transformadoras De Organismos Eleitorais

No México e no Brasil, a partir de precedentes da justiça eleitoral, tem-se levado a cabo importantes reformas na legislação eleitoral, e em sua aplicação, que resultaram na maximização de direitos político-eleitorais de cidadania e permitiram a criação de melhores condições para o desenvolvimento de um processo eleitoral equilibrado.

Dentre as decisões transformadoras adotadas pela Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación do México (TEPJF) durante o processo eleitoral de 2021, deve ser destacada em primeiro lugar aquela que afeta a paridade de gênero em cargos44. Nesse julgado, o tribunal reconheceu a inexistência de legislação específica determinando a paridade de gênero e instou o legislativo a atuar sobre a questão, de maneira a editar norma que garanta a paridade nos processos eleitorais posteriores a 2021. Ademais, determinou, mesmo sem amparo legal, que os partidos políticos apresentassem metade de suas candidaturas de maneira paritária.

Outro caso interessante diz respeito ao voto de pessoas em situação de prisão preventiva[45] em que, mesma diante da literalidade do art. 38 da Constituição Mexicana, que restringe esse direito quando uma pessoa está sujeita a um processo criminal ou foi condenada, o Tribunal Eleitoral estabeleceu que os indivíduos que estão respondendo a processo penal na prisão e não foram condenadas têm o direito de votar, pois estão protegidas pelo princípio da presunção de inocência.

Um terceiro caso, talvez o mais chamativo, trata sobre o estabelecimento de ações afirmativas por via administrativa e jurisdicional[46]. A partir da impugnação de um cidadão, o TEPJF determinou a) que fossem criadas medidas afirmativas voltadas à candidatura de pessoas com deficiência, b) incumbiu o órgão administrativo eleitoral (INE) de desenhar ações afirmativas dirigidas a outros grupos vulneráveis e c) deu vistas ao Congresso para que integre essas ações na legislação. A partir dessa atuação, foram produzidos vários normativos de conteúdo afirmativo voltados à proteção de direitos de pessoas com discapacidades, de comunidades afromexicanas, de migrantes, dentre outros.

---

[44] TEPJF - https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/4241/0

[45] SUP-JDC-352/2018 Y SUP-JDC-353/2018 ACUMULADO

[46] SUP-RAP-121/2020 y acumulados

No contexto brasileiro, a justiça eleitoral se posicionou em vários momentos em consonância com a ideologia do constitucionalismo transformador, reforçando uma interpretação destinada a fortalecer os valores constitucionais, mesmo que em algumas ocasiões isso signifique ir além das normas existentes. Essa atuação pode ser vista, por exemplo, em relação ao tema da infidelidade partidária e da desinformação em campanhas eleitorais.

Em 2007, sem que houvesse suporte legal específico sobre o assunto, o TSE, ao responder à Consulta n. 1398, contrariando o entendimento então dominante no STF, decidiu que a infidelidade partidária seria uma causa de perda de mandato eletivo. Após essa decisão, o STF mudou sua posição e passou a acompanhar a posição do TSE, determinando que esse órgão editasse regulamentação sobre o assunto - que resultou na Resolução-TSE 22.610/2007. Esse regulamento inovou o sistema jurídico, prevendo situações que justificariam uma mudança de partido sem perda de cargo. Dada sua natureza inovadora, a constitucionalidade da resolução foi questionada com o argumento de que ela invadiria os poderes do legislativo. A Suprema Corte, adotando uma postura pragmática, embora reconhecendo que a legislatura seria o lugar apropriado para lidar com as hipóteses de perda de mandato devido à infidelidade partidária, tomou a posição de que a resolução seria uma forma provisória de resolver a questão dada a inércia do legislador e a necessidade de dotar-se de instrumentos legais para materializar o princípio da lealdade partidária. (Silva e Santos, 2013, p. 15). Em 2015, o legislador incorporou a posição do TSE na Lei dos Partidos Políticos (9.096/95), declarando expressamente que um funcionário eleito que deixe o partido sem justa causa perderá seu mandato (art. 22-A). Posteriormente, a questão passou a ser tratada na Constituição Federal, por meio da emenda constitucional n. 111/2021, assumindo-se também a posição do

TSE. Nesse caso, é possível ver como a ação do TSE alterou as regras do jogo e acabou empurrando o poder legislativo a abandonar a posição inerte e criar um marco regulatório adequado à questão, fortalecendo a ideia de democracia partidária.

Outro caso interessante diz respeito à desinformação em campanhas eleitorais[47]. Apesar da existência de legislação geral que impede a disseminação de informações falsas que resultem em danos ao indivíduo, ainda não existe um marco regulatório específico no Brasil para lidar com casos em que a desinformação afeta o sistema eleitoral. A ausência de marcos legais claros para o tratamento da desinformação nas campanhas eleitorais representa uma dificuldade adicional ao já difícil desafio de frear a disseminação de falsas notícias no processo eleitoral. Entretanto, ao abordar a questão pela primeira vez, o TSE reconheceu a necessidade de punir um candidato que atua no sentido de prejudicar o processo eleitoral através da desinformação. O Tribunal Superior considerou que, embora não explicitamente declarado no marco legal brasileiro, a Internet e as redes sociais se enquadram no conceito de "veículos ou meios de comunicação", adequando-se, portanto à conduta tipificada como abuso de poder e uso indevido dos meios de comunicação. Assim, o Tribunal entendeu que a disseminação da desinformação sobre o processo eleitoral, também através de redes sociais, equivale a um mau uso da mídia, e decretou a perda do cargo de Deputado Federal. Percebe-se aqui que o Tribunal Eleitoral mostrou sua vocação transformadora e sua natureza constitucional, reconhecendo a necessidade de que o sistema legal se adapte ao novo ambiente existente. Merece registro que o julgado em referência vem sofrendo severas críticas de respeitável parte meio jurídico, especialmente sob o argumento de teria havido excesso na decisão em razão de possível ausência, no contexto fático examinado, de

[47] TSE, RO 060397598

nexo de causalidade entre a ação de disseminar notícias falsas e o resultado das eleições.

Conclusão

Pôde-se ver nos exemplos apresentados, que os órgãos eleitorais autônomos vêm dando uma contribuição importante para os processos de transição e consolidação democrática na américa-latina, desempenhando um papel significativo no robustecimento de certos direitos eleitorais e o aperfeiçoamento das regras do jogo, reforçando comandos constitucionais e fortalecendo o sistema eleitoral. Essa atuação, que segue um modelo de constitucionalismo transformador, tem afetado, entre outros pontos, os déficits na representação política das mulheres e dos grupos minoritários, as dificuldades no controle do financiamento das campanhas eleitorais, o papel dos representantes em sua relação com os partidos políticos ou a desinformação que mina a percepção da confiabilidade do sistema eleitoral. Neste sentido, a ação transformadora da jurisdição constitucional tem demonstrado a aptidão para melhorar as regras do jogo a fim de reforçar os mandatos constitucionais e fortalecer o sistema democrático.

A motivação para este trabalho transformador é justificada pela impossibilidade de manter situações contrárias aos padrões internacionais (aplicáveis à igualdade de gênero), evitando a implementação de recomendações feitas por organismos internacionais (votação prévia ao julgamento) e protegendo o sistema eleitoral contra desafios de dimensão global, como a desinformação.

Assim, as mudanças introduzidas pela jurisprudência são geralmente baseadas na existência de normas internacionais e devem respeitar as condições gerais estabelecidas, por exemplo, pela Comissão de Veneza e a Corte Interamericana de Direitos

Humanos: a) respeito aos direitos fundamentais, especialmente a liberdade de expressão; b) proteção contra manipulação eleitoral; e c) as garantias processuais necessárias.

Tanto no México quanto no Brasil, os organismos eleitorais tomaram decisões que implicam em efetivas mudanças regulatórias, impactando diretamente nos rumos do processo eleitoral. Além disso, reforçaram a necessidade de que estas mudanças sejam feitas, com o maior consenso possível, dentro do ramo legislativo.

Percebe-se que o TEPJF e o TSE assumiram um papel proativo, proferindo decisões que são mais criadoras de direitos do que meras intérpretes. Eles assumiram o papel de agentes de mudança, adaptando a legislação existente em uma área específica a uma realidade em constante evolução. Essas decisões suscitam importantes questionamentos, como quais os limites que devem ser observados para a atuação jurisdicional quando não há regulamentação pelo legislador, e de que forma poderá ser compatibilizada essa atuação transformadora com o princípio da segurança jurídica. A resposta para essas, e outras tantas questões, tão complexas quanto necessárias, ainda que possam exigir uma maior contenção da Justiça Eleitoral em questões pontuais, para privilegiar o princípio da segurança jurídica, não parece admitir qualquer conclusão que sirva para impedir sua atuação na linha de um constitucionalismo transformador.

REFERÊNCIAS

ALVIM, Frederico Franco. **O direito eleitoral como elo entre a democracia e a representação política**. EJE em Revista , v. 2, p. 24, 2014.

BOGDANDY, Armin Von. **Ius Constitutionale Commune na américa Latina**: Uma reflexão sobre um

constitucionalismo transformador. In *Revista de Direito Administrativo*, 2015, v. 269, p. 13-66.

FIX-ZAMUDIO, H. **Justicia constitucional y judicialización de la política**. En *Sistemas de justicia electoral*: evaluación y perspectivas. México: IFE, PNUD, UNAM, IFES, IDEA International y TEPJF, pp. 11-38, 2001.

IDEA. Justicia electoral: **Una introducción al manual de IDEA Internacional**. Estocolmo: IDEA Internacional. Disponible en: https://www.idea.int/sites/default/files/publications/chapters/electoral-justice-handbook/justicia-electoral-una-introduccion.pdf.

OROZCO HENRÍQUEZ, J. J**.. Justicia electoral y garantismo jurídico**. México: Porrúa, 2006.

OROZCO HENRÍQUEZ, J. J. **Sistemas de justicia electoral en el derecho comparado**. En Sistemas de justicia electoral: evaluación y perspectivas. México: IFE, PNUD, UNAM, IFES, IDEA Internacional y TEPJF, pp. 45-58, 1999.

KLARE, Karl. E. **Legal culture and transformative constitutionalism**. In *South African Journal on Human Rights*, v. 14, n. 1, p. 146-188, 1998. Disponible en: https://www.tandfonline.com/doi/10.1080/02587203.1998.11834974

MARTÍNEZ RUANO, P. **Los modelos latinoamericanos y europeos de control electoral**. In *Revista Derecho Electoral.* Nº 13, 2012.

MELLO, P. P. C. **Constitucionalismo, transformação e resiliência democrática no Brasil**: o Ius Constitucionale Commune na América Latina tem uma contribuição a oferecer?. En Revista Brasileira de Políticas Públicas, Brasília, p. 253-285, 2019.

OLSEN, Ana Carolina Lopes; KOZICKI, Katya. **O constitucionalismo transformador como instrumento de enfrentamento do racismo estrutural**: o papel do STF. In

Suprema – Revista de Estudos Constitucionais, Brasília, v. 1, n. 1, p. 82-118, jan./jun, 2021.

SESIN, Domingo Juan. **Órganos De Justicia Electoral**: Naturaleza Jurídica, Ubicación Institucional Y Régimen Jurídico. En *Revista Argentina de la Administración Pública*. n. 329, 2006.

SILVA, Adriana Campos; SANTOS, Polianna Pereira. **O princípio da fidelidade partidária e a possibilidade de perda de mandato por sua violação** – Uma análise segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. In *Revista do Instituto de Hermenêutica Jur. – RIHJ*. Belo Horizonte: p. 13-34, 2013.

EXPLICITUDE DO PEDIDO DE VOTO NA PROPAGANDA ELEITORAL ANTECIPADA

Rogério Roberto Gonçalves de Abreu

INTRODUÇÃO

Poucas áreas do conhecimento e da prática social utilizam tanto a — e dependem tanto da — linguagem quanto o direito. De fato, desde sua constituição, passando por seus avanços e retrocessos, até chegar a sua aplicação e à bem ou mal sucedida transformação da realidade, o direito compreende e recorre à linguagem. Isso talvez explique a atenção que a academia tem dado às interfaces e interações entre discurso, sociedade e direito.

No presente trabalho, pretendo explorar um caso particular de uso de linguagem para a formação do ordenamento jurídico, que pode chamar a atenção de estudiosos e pesquisadores da interface entre direito e linguagem. Trata-se do emprego da expressão "pedido explícito de voto" no texto do art. 36-A da Lei n. 9.504/1997 (que estabelece normas para as eleições). Sem abandonar o conteúdo jurídico, minha atenção se volta ao aspecto simbólico do emprego da expressão "explícito" para qualificar o ato linguístico-pragmático de pedir voto e disciplinar a conduta que o emprega.

O que 'explícito' quer dizer? Qual a função dessa palavra na construção simbólica em que aparece? Pensando a linguagem da lei como instrumento para a formação de sentidos, que mensagem a palavra 'explícito' ajuda a construir? O que a expressão "pedido explícito de voto" significa?

Veja que a própria expressão "pedido explícito de voto" designa um conjunto possível de fatos que constituem eventos comunicativos na forma de mensagens ou textos, mas também de

ações e interações. Define, pois, um comportamento essencialmente praticado por meio do uso da linguagem. Assim, não se trata apenas de examinar a escolha de palavras do legislador, mas também de identificar os traços que as interações comunicativas definidas pela lei deverão apresentar para que se enquadrem no modelo normativo nela projetado.

Daí o surgimento de outras questões. Que critérios permitem decidir se determinado comportamento configura pedido explícito de voto? É possível abstrair o contexto de uso daquelas mensagens e textos? É possível pedir votos sem que a mensagem seja explícita? Ainda assim, é possível dizer que haveria 'pedido de voto'? O 'pedido implícito de voto' na pré-campanha é, juridicamente, um 'pedido de voto'?

Não pretendo simplesmente atacar a redação da lei. Tampouco sugiro eliminar-se a expressão 'pedido explícito de voto'. Minha intenção, na verdade, está em compreender como o uso dessa construção simbólica — exigindo a explicitude do pedido de voto como requisito para a incidência de uma norma proibitiva e punitiva — participa da composição da norma que, afinal, existe no ordenamento jurídico. Isso, segundo estudos de linguagem e discurso em sua prolífica interface com o direito.

Pedido Explícito De Voto: Legislação E Jurisprudência

No Brasil, recorre-se frequentemente à metáfora da corrida para referir-se às eleições: trata-se da *corrida eleitoral*. Assim, parece adequado dizer que, nos dois casos, é proibido *queimar a largada*.

Para garantir a igualdade de condições entre os candidatos e partidos políticos, o legislador delimitou o período em que podem conduzir sua campanha para disputar o voto dos eleitores. O art. 36 da Lei n. 9.504/97 estabelece que *"[a] propaganda eleitoral*

somente é permitida após o dia 15 de agosto do ano da eleição"[48]. Sendo assim, proibiu a prática de atos de campanha antes desse dia, ou seja, a chamada *propaganda eleitoral antecipada*. É a verdadeira *queima da largada*, que colocaria em melhores condições o candidato que partisse antes dos demais na corrida eleitoral.

O problema aqui é saber, com a necessária precisão, o que seriam atos de propaganda eleitoral. Afinal, trata-se de conhecer com antecedência o que, como pré-candidato, posso ou não fazer até o dia 15 de agosto. Esclarecer o termo ajuda a distinguir entre os campos do permitido e do proibido e, pois, entre condutas lícitas e ilícitas.

O legislador veio em socorro nessa questão. O art. 36-A na Lei n. 9.504/97 estabelece:

> Art. 36-A. Não configuram propaganda eleitoral antecipada, ***desde que não envolvam pedido explícito de voto***, a menção à pretensa candidatura, a exaltação das qualidades pessoais dos pré-candidatos e os seguintes atos, que poderão ter cobertura dos meios de comunicação social, inclusive via internet: (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015) *[grifei]*.

Os incisos que o seguem referem-se a condutas como a participação de pré-candidatos em entrevistas, programas e debates em rádio, tv e internet, inclusive com divulgação de projetos políticos (I), encontros, seminários e congressos em ambiente fechado e com finalidades específicas (II), prévias partidárias, inclusive com debates e distribuição de material publicitário (III),

[48] Redação da Lei n. 13.165/2015. No caso das eleições de 2020, a regra, que se repetia no art. 2º da Resolução TSE n. 23.610/2019, foi adaptada pelo art. 11 da Resolução TSE n. 23.624/2020, redefinindo-se o marco legal para 27 de setembro de 2020.

divulgação de atos parlamentares e debates legislativos (IV), divulgação de posicionamentos pessoais em questões políticas (V), reuniões financiadas pelo partido para a divulgação de ideias, objetivos e propostas partidárias (VI), além de campanhas para arrecadação de recursos (VII). A lei ainda permite, nos casos dos incisos I a VI, *"o pedido de apoio político e a divulgação da pré-candidatura, das ações políticas desenvolvidas e das que se pretende desenvolver"* (§2º).

O legislador procura traçar uma linha entre as condutas permitidas e proibidas no que diz respeito a atos eleitorais de pré-campanha a fim de garantir segurança jurídica aos (pré-)candidatos em suas movimentações e atitudes pertinentes ao futuro pleito eleitoral. Definindo o campo do permitido, proíbe as condutas que venham a configurar *propaganda eleitoral antecipada*.

O Tribunal Superior Eleitoral é incisivo nessa postura. Enfatizando o campo do proibido, dispõe tratar-se de propaganda eleitoral antecipada passível de multa *"aquela divulgada extemporaneamente cuja mensagem contenha pedido explícito de voto, ou que veicule conteúdo eleitoral em local vedado ou por meio, forma ou instrumento proscrito no período de campanha"*[49]. Salientando o campo do permitido, esclarece que o *"impulsionamento de conteúdo político-eleitoral, nos termos como permitido na campanha, também será permitido durante a pré-campanha, desde que não haja pedido explícito de votos e que seja respeitada a moderação de gastos"* [50].

É fácil ver que a grande preocupação do legislador está na ideia de *pedido explícito de voto*. Ressalvadas a utilização de locais e meios proibidos e a violação à isonomia, a noção de pedido explícito de voto delimita a fronteira entre os campos do permitido

[49] Art. 3º-A da Resolução n. 23.610/2019.

[50] Art. 3º-B da Resolução n. 23.610/2019.

e do proibido na veiculação de conteúdo político-eleitoral na fase de pré-campanha.

Interpretando a lei, o TSE conferiu-lhe maior densidade com a Resolução n. 20.610/2019. Para além disso, fixou diretivas interpretativas para que o sistema pudesse ser aplicado pelos demais juízos e tribunais eleitorais. Um exemplo particularmente interessante está no Agravo Regimental em Agravo de Instrumento n. 060009124/AP (0600091-24.2018.6.03.0000), de 17 de outubro de 2019. Nesse caso paradigmático, o eminente ministro Luís Roberto Barroso firmou a seguinte posição:

> (…) desse modo, na análise de casos de propaganda eleitoral antecipada, considero necessário, em primeiro lugar, determinar se a mensagem veiculada tem conteúdo eleitoral ou é um 'indiferente'. Reconhecido o conteúdo eleitoral, passa-se à análise dos três parâmetros alternativos: (i) a presença de pedido explícito de voto; (ii) a utilização de formas proscritas durante o período oficial de propaganda; ou (iii) a violação ao princípio da igualdade de oportunidades entre os candidatos /grifei].

Sobre a noção de pedido explícito de voto, o relator cita trecho do voto do ministro Luiz Fux no AgR-AI n. 9-24/SP, no sentido de que, *"por 'explícito' deve-se entender, apenas e tão somente, o pedido formulado 'de maneira clara e não subentendida', excluindo 'o sugerido, o denotado, o pressuposto, o indireto, o latente, o sinuoso e o subentendido'"*. Acompanhando o voto do ministro Luís Roberto Barroso, o tribunal considerou inexistente pedido explícito de voto no caso e, confirmando a decisão monocrática recorrida, negou provimento ao agravo regimental.

Pedido Explícito De Voto: Diálogo Entre Linguagem E Direito

Veja que, em seu voto vencedor, o ministro Luís Roberto Barroso incorpora fala anterior do ministro Luiz Fux para definir pedido explícito de voto como aquele que seja formulado de maneira *clara*. Logo em seguida, definiu o aspecto de *explicitude* por exclusão: *pedido explícito é o não meramente sugerido, denotado, pressuposto, indireto, latente, sinuoso ou subentendido*. Mas o que essas expressões nos dizem? Estudos de linguagem podem nos ajudar a avançar no debate.

De início, devemos entender que as palavras, como construções simbólicas, não servem apenas para compor mensagens, designar entidades ou transmitir pensamentos. Tampouco se limitam a proposições de verdades sobre o mundo. Mais do que isso, capacitam-nos a agir na sociedade, praticando ações, produzindo mudanças em conhecimentos e crenças, interagindo nos diversos grupos sociais. Se, como nos diz Inês Araújo (2004), a ideia estruturalista de signo pregava a conexão entre símbolos, ideias e objetos e a ideia semanticista de proposição idealizava a criação de uma linguagem ideal para descrever o mundo e servir à ciência, a virada linguístico-pragmática nos mostrou que a linguagem ordinária está muito bem como está (Wittgenstein II) e permitiu-nos entender que, utilizando-a, nós tanto agimos na sociedade (Austin, Searle) quanto construimos socialmente a realidade (Foucault).

Devemos ainda ter em mente que a interação comunicativa transcende uma simples troca de mensagens. Trata-se de um processo de interação social em que os personagens constroem sentidos. Não existe isso de ‘extrair’ o sentido da mensagem. Ao criar e transmitir sua mensagem, você produz sentido; ao recebê-la, você produz o sentido que atribui à mensagem recebida. A

interação comunicativa é um processo dialético de construção de sentidos para o mundo e interação na sociedade.

Perceba, agora, que a ideia de pedido explícito de voto parece, *a priori*, concentrar o foco do legislador naquilo que o sujeito que pede tenha *dito*, não no que tenha *feito com o dizer*. É algo contraditório, pois o pedido é um ato de fala. Quem diz 'eu quero o seu voto' não se limita a comunicar uma pretensão: *ele pede*. *Pedir* e *informar que quer* são coisas diferentes. Logo, como a ideia de *pedido de voto* evoca uma ação praticada no mundo (um ato de fala na linha de Austin), surge a questão de saber qual a função do qualificativo 'explícito' na previsão legal.

Sobre a temática da explicitude e implicitude, podemos recorrer a Oswald Ducrot (1977). Para esse autor, considerar a língua como um código e afirmar a possibilidade de extrair significados diretamente das palavras implica acentuar o chamado *sentido literal* da mensagem. Ele pontua, contudo, que esse sentido literal não compreende toda informação veiculada pelo dito, ou seja, que o ato comunicativo compreende *sentidos implícitos* que a literalidade do código simplesmente não dá conta.

O autor define, portanto, dois tipos de sentido: o literal e o implícito, com o último dependendo do (mas não se resumindo ao) primeiro. Além disso, afirma que um dos problemas gerais do implícito consiste na possibilidade de o falante dizer algo sem assumir a responsabilidade de o ter dito, *aproveitando-se das estratégias da fala e da inocência do silêncio* (DUCROT, 1977, p.20-1). Ele considera possível, pois, que alguém diga ou faça alguma coisa com palavras, percorrendo apenas parte do caminho e atribuindo a seu interlocutor a tarefa de preencher as lacunas propositadamente deixadas para completar o sentido pretendido. Trata-se de dizer menos (sentido literal) do que aquilo que se quer realmente significar (sentido implícito) e que será atingido porque o falante pode contar com a colaboração do destinatário.

Um exemplo sempre ajuda. Posso convidar minha esposa a ir à praia comigo, dizendo: “Está um dia lindo para ir à praia...”. Se ela, irritada, responder que está ocupada, eu posso dizer: “Calma, senhora! Eu só estava elogiando o dia...”. Veja que, desde o início, convidá-la (o ato de fala que eu pretendia praticar, o sentido implícito do meu dito) era minha intenção e, sem usar expressões como ‘você gostaria de ir à praia’ ou ‘vamos à praia’, eu consegui exatamente o que queria: fiz o convite e ela entendeu. Como deu errado, posso aproveitar o implícito para fugir da briga.

Avançando no tema, Ducrot distingue duas espécies de implicitude. O implícito pode decorrer de características inerentes ao código e assim ser apreendido. Se digo que *João parou de fumar*, afirmo que fumava. Se pergunto se *João parou de bater em sua mãe*, afirmo ou insinuo que batia. Se digo que João *já voltou de Paris*, sugiro que estava lá. Os sintagmas ‘parou de’ e ‘voltou de’ incluem informações implícitas. Temos, nesse caso, o *pressuposto*. Se a compreensão do sentido implícito depende de elementos externos ao próprio código, temos o *subentendido*. Minha esposa pode ter aceito meu convite para ir à praia. Já prontos e saindo de casa, percebemos que um temporal está prestes a cair. Ela olha para o céu, faz uma careta e, balançando a cabeça, pensativa, diz: “Está um dia lindo para ir à praia...”. Pura ironia. Mas, como sabemos? Não apenas pela frase. Precisamos considerar duas informações para captarmos esse sentido: primeiro, ela usa exatamente a mesma frase que eu usei quando convidei-a à praia; segundo, o dia está péssimo para ir à praia. O enunciado dela dá lugar a vários sentidos implícitos: além da ironia e da crítica, ela diz que não vamos à praia coisa nenhuma. O melhor é que o sentido real (implícito) do enunciado é exatamente oposto ao sentido literal.

Escrevendo sobre argumentação no discurso, Ruth Amossy (2018) destaca o poder argumentativo subjacente ao emprego dos implícitos. Para a autora, algumas informações e valores ganham

muito em persuasão quando são apresentados na forma de evidências e crenças compartilhadas. Como já são compartilhadas, não precisam ser ditas. Se não são ditas, podem fugir ao combate aberto. Assim, escapam à contestação direta e flanam por sobre o debate. O emprego dos sentidos implícitos surge como uma estratégia pensada, deliberada, proposital, com enorme potencial no discurso.

O que Ducrot define como sentido literal parece-me que Luís Alberto Warat (1995), trabalhando a interface entre linguagem e direito, trata como *significado de base*, que coloca ao lado do chamado *significado contextual*, ambos compondo dois níveis básicos de significação. O autor distingue-os dizendo que:

> O primeiro é aquele que reconhecemos no plano teórico quando abstraímos a significação contextual e consideramos o sentido congelado, a partir dos elementos de significação unificados por seus vínculos denotativos. O segundo pode ser entendido como o efeito de sentido derivado dos processos efetivos de comunicação social (WARAT, 1995, p.65).

Em termos simples, Warat diz que o sentido literal é o chamado *sentido de dicionário* (teórico, congelado, alheio ao mundo) e que o sentido contextual é aquele produzido e utilizado em situações reais de comunicação, aquilo que entendemos e que queremos significar em um diálogo de verdade. Como surge do texto, a formulação e compreensão desse sentido 'real' transcende as palavras (o código) e depende fortemente do contexto de uso e dos dados circunstantes à interação comunicativa.

Na linha do que diz Luís Alberto Warat, se quero realmente entender o que me foi dito, devo considerar todos os dados relevantes à interação. Sobre os elementos do processo comunicativo — em abordagem bem inserida na interface entre

linguagem e direito — valho-me do quanto afirmado por Clarice von Oertzen de Araújo:

> Graças aos progressos realizados pela teorias da comunicação concluiu-se que o fenômeno comunicacional pressupõe um conjunto de elementos: são os fatores constitutivos de todo ato de comunicação, que são denominados, em seu conjunto, modelo comunicativo. A presença destes elementos é constante, qualquer que seja o tipo de comunicação verbal. Seriam eles: o emissor (também chamado de locutor ou remetente), o receptor (ou destinatário), a mensagem (conteúdo da comunicação, aquilo que comunicamos, incluídas aqui as linguagens não verbais), o canal (todo suporte material que veicula uma mensagem de um emissor a um receptor através do espaço e do tempo), o sinal (estímulo físico que se utiliza para efetuar a comunicação), o código (sistema ao qual a mensagem se refere e que lhe proporciona um significado) e o contexto (conjunto de circunstâncias físicas, sociais e psicológicas que envolvem e determinam o ato de comunicação) *[grifei]*.

Todos esses elementos são importantes para a eficácia da interação comunicativa. Não apenas para transmitir mensagens, mas para produzir sentidos configurem atos de fala como comunicar, informar, argumentar, contestar, mandar, pedir, negar, suplicar, ironizar etc. Essa linha de pensamento fundamenta a ideia de que, sem o contexto de uso em uma situação real de fala, não passaremos de um diálogo entre Tício e Caio.

Nessa perspectiva, ‘explícito’ é o evento ou processo comunicativo que renuncia à multiplicidade de sentidos transcendentes ao estrito conteúdo codificado da mensagem. O sentido literal daí resultante pode até coincidir com o pretendido

pelo falante, mas o processo de compreensão que se limita à explicitude não explora todos os sentidos possíveis e corre o risco de perder o sentido pretendido pelo enunciador e o ato de fala por ele deliberadamente praticado. Funcionando como qualificativo do pedido de voto, a ideia de 'explícito' restringe o alcance material da norma projetada no art. 36-A da Lei n. 9.504/97 e exclui da proibição quaisquer sentidos implícitos. Em suma, com essa redação, o legislador classifica os pedidos de voto em explícitos e implícitos para proibir apenas as condutas que se enquadrem na primeira moldura[51].

Como identificar um pedido *explícito* de voto? Como distingui-lo de um pedido *implícito*? Toda forma simbólica (escrito, fala, símbolo, gesto, sinal) é apenas um ponto de partida para a construção de sentidos. Considerando todos os dados relevantes, o evento comunicativo viabiliza a construção de sentidos muito diversos, até mesmo contraditórios. O chamado sentido literal é aquele que decorre estritamente da mensagem, ainda que conte com elementos do contexto[52]. Limitar-se ao explícito implica, pois, desconsiderar uma multiplicidade de sentidos implícitos que pode ser construída pelos personagens da interação comunicativa mediante o recurso consciente a elementos alheios ao código[53],

---

51 A noção de explicitude configuraria, nesse caso, nas palavras de Luís Alberto Warat (1994, p.46), uma *adjetivação desqualificadora*: *"adjetivos que cumprem a função de anular propriedades ordinariamente emprestadas a um substantivo comum ou termo de classe"*. Ele talvez dissesse que um pedido *'implícito'* de voto não seria, juridicamente, um pedido de voto.

52 Usando a palavra "manga", posso me referir a uma fruta ou a uma peça de roupa. Nos dois casos, posso empregá-la para evocar seus sentidos literais. O sentido exato, contudo, dependerá do contexto de uso. Se reclamo das mangas em uma quitanda, refiro-me provavelmente à fruta; se em uma alfaiataria ou a um alfaiate, provavelmente à peça de roupa.

53 Aproveitando o exemplo da nota anterior, se eu já havia dito à bela vendedora que odeio frutas e apareço na quitanda dizendo "vim comprar mangas", ela certamente saberá que não estou interessado nas mangas.

como o contexto de uso, o *ethos* do enunciador, o *pathos* do auditório, escritos e falas de terceiros (intertexto) etc.

A incômoda questão que fica é que um enunciador habilidoso, conhecedor da língua e de seu modo de usar, saberá dirigir pedidos de voto a terceiros sem empregar qualquer palavra mais direta, sem recorrer à explicitude do código, valendo-se sempre de aspectos do contexto, conhecimentos e crenças compartilhados, diálogos anteriores etc. Ele pedirá votos. Suas mensagens serão recebidas e entendidas por seu auditório como pedidos de voto. Pessoas serão persuadidas a votar. Ainda que isso ocorra no período de pré-campanha, não havendo 'pedido explícito de voto' (nem o recurso a meios e instrumentos vedados ou violação à isonomia), nenhuma punição poderá ser aplicada.

Considerações Finais

Cabe questionar, finalmente, qual teria sido o objetivo do legislador. Teria pretendido proibir pedidos *escancarados* de voto na fase de pré-campanha e autorizar pedidos mais *sutis*? Não creio nisso. Na verdade, penso que tenha procurado distribuir entre os pratos da balança os valores do regime democrático, da soberania, da vontade popular, da liberdade de expressão, da segurança jurídica e da isonomia. O problema é que o valor isonomia ficou sozinho em um dos pratos. Em um franco exercício de especulação político-legislativa, eu diria que a opção pela restrição do controle judicial aos pedidos extemporâneos de voto marcados pela explicitude visava a evitar que os casos da zona cinzenta — na tríplice fronteira entre o explícito, o implícito e o mal-entendido — fossem objeto de injusta punição, prejudicando os valores acima mencionados.

Com a disciplina hoje vigente, o legislador busca proteger a liberdade de expressão nos casos de dúvida possível e razoável. Ao

mesmo tempo, adotando uma postura mais liberal em face do iminente pleito eleitoral, prestigia valores conectados com o regime democrático, a soberania e a vontade popular. Evita, desse modo, prejudicar o acesso do eleitor às informações que lhe permitam realizar uma escolha consciente. Por fim, procura garantir a partidos políticos e candidatos a chance de apresentarem à comunidade política seus planos, projetos e realizações, de conhecerem seu eleitorado e de se fazerem conhecer — desde que não iniciem prematuramente a caça aos votos.

Como a explicitude é muito mais fácil de alegar, entender e provar do que a implicitude, parece-me ainda que o legislador, revelando acentuado compromisso com a verdade formal, opta pela prevalência da segurança jurídica, seja permitindo a partidos e candidatos melhor distinguirem os campos do permitido e do proibido, seja facilitando a construção de argumentos e a produção de provas nos casos judicializados, seja impondo a juízes e tribunais eleitorais uma conscienciosa autocontenção e aos litigantes um mínimo ônus argumentativo e probatório que justifique ao poder judiciário restringir os valores liberdade, democracia e soberania em prol da isonomia na corrida eleitoral.

REFERÊNCIAS

AMOSSY, Ruth. *A argumentação no discurso.* São Paulo: Contexto, 2018.

ARAÚJO, Inês Lacerda. *Do signo ao discurso:* Introdução à filosofia da linguagem. São Paulo: Parábola Editorial, 2004. (Col. Lingua[gem]. v. 9).

ARAÚJO, Clarice von Oertzen de. *Semiótica do direito.* São Paulo: Quartier Latin, 2005.

BRASIL. *Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997.* Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Congresso

Nacional, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm. Acesso em: 13 fev. 2022.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Agravo Regimental em Agravo de Instrumento n. 060009124/AP (0600091-24.2018.6.03.0000)*. Rel. Min. Luís Roberto Barroso. Acórdão publicado em 17 de outubro de 2019. Disponível em: https://sjur-servicos.tse.jus.br/sjur-servicos/rest/download/pdf/515207. Acesso em: 13 fev. 2022.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Resolução n. 23.610, de 18 de dezembro de 2019.* Dispõe sobre propaganda eleitoral, utilização e geração do horário gratuito e condutas ilícitas em campanha eleitoral. Brasília, DF. Disponível em: https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-610-de-18-de-dezembro-de-2019. Acesso em 07 fev. 2022.

DUCROT, Oswald. *Princípios de semântica linguística:* (dizer e não dizer). Tradução Carlos Vogt, Rodolfo Ilari e Rosa Attié Figueira. São Paulo: Cultrix, 1977.

WARAT, Luiz Alberto. *Introdução geral ao Direito I:* Interpretação da lei: temas para uma reformulação. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1994.

WARAT, Luís Alberto. *O direito e sua linguagem.* 2a. versão. 2 ed. aum. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1995.

REGIME JURÍDICO DA PROPAGANDA PARTIDÁRIA E DESVIO DE FINALIDADE

Delosmar Mendonça Junior

INTRODUÇÃO

Ela voltou. Para acabar com saudades de alguns e gerar tristeza em outros a propaganda partidária está de volta, assim como as "coligações" que "voltam" com o bonito nome de federações partidárias. Aliás, o direito eleitoral brasileiro se destaca pela alta insegurança jurídica em termos de estabilidade normativa. A lei 14.291/2002 alterou a lei dos partidos políticos (9096/95) e a propaganda partidária ressurge como a fênix, através dos artigos 50-a a 50-d.

É vedada a veiculação de propaganda partidária paga no rádio e na televisão (Lei nº 9.096 /1995, art. 50-D, caput). O partido político com estatuto registrado no Tribunal Superior Eleitoral poderá divulgar propaganda partidária gratuita mediante transmissão no rádio e na televisão, por meio exclusivo de inserções durante a programação normal das emissoras. O direito de acesso gratuito ao rádio e à televisão é assegurado aos partidos políticos que atinjam a cláusula de desempenho prevista no § 3º do art. 17 da Constituição Federal, na proporção de sua bancada eleita na última eleição geral, (Lei nº 9.096 /1995, art. 50-B, § 1º).

A norma fez melhorias na polêmica figura de propaganda política e o TSE regulamentou com uma inclusão que abre possibilidade para o desvio de finalidade. È o que vamos tratar. Primeiro um mergulho sobre o regime jurídico da propaganda

partidária, realizando distinções teóricas necessárias. Depois, cuidaremos do ponto de tensão.

Partidos Políticos

Partido político é entidade destinada a ação político-eleitoral nas democracias representativas, sendo canal da sociedade para formação dos quadros políticos e preenchimento dos cargos eletivos. Uma das condições de elegibilidade em nosso Ordenamento Jurídico é a filiação partidária, não havendo, portanto, candidaturas avulsas, apesar de vozes doutrinárias defenderam a hipótese, com a qual não concordamos. Para se candidatar a cargo eletivo o cidadão deve participar de uma agremiação partidária (partido político), estando vinculado juridicamente (filiação) a determinado partido.

O ordenamento jurídico eleitoral brasileiro não admite candidatura avulsa, independente de associação em partido político. Para exercício da cidadania passiva há necessidade de um vinculo a partido político. Os partidos políticos receberam tratamento constitucional, sendo pessoas jurídicas de direito privado, conforme dispõe o &2 do art. 17 da CF. Este dispositivo também trata da liberdade de criação, fusão, incorporação dos partidos, informados pela soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais. A liberdade de criação e funcionamento dos partidos tem como limites estes valores positivados na Constituição, devendo agremiações partidárias respeitarem e observarem.

A Constituição, no artigo 17 também determina que os partidos políticos devem ter caratês nacional e prestarem contas “a Justiça Eleitoral, vedando o recebimento de recursos financeiros de entidade ou Governo estrangeiro e a manutenção de organização paramilitar . Estas exigências visam concretizar a soberania

nacional j[a que os partidos por serem veículos de acesso ao poder não podem ter vínculos de subordinação ou dependência financeira de outros Estados nacionais; o principio democrático na medida em que proíbe organizações voltadas para a tomada do poder pela força e a federação ao dispor sobre o caráter nacional das agremiações.

A CF assegura autonomia para a fixação de da estrutura, organização e funcionamento estabelecida em estatutos que são as normas internas dos partidos e devem ser registradas no Superior Tribunal Eleitor. Os partidos políticos receberam o direito a financiamento publico para seu funcionamento, através do fundo partidário e, agora, prerrogativa de acesso gratuito ao radio e a televisão, regulando-se por lei. O artigo 44 V do Código Civil insere os partidos políticos entre as pessoas jurídicas de direito privado, devendo seu estatuto ser registrado no cartório de registro civil das pessoas jurídicas. A lei 9096 de 19 de setembro de 1995 regulamentou os artigos 14 &3 e 17 da Constituição, dispondo sobre os partidos políticos.

Propaganda Política: Partidária E Eleitoral

Não se confundem a propaganda partidária e a propaganda política-eleitoral. Propaganda política é gênero; propaganda eleitoral e propaganda partidária são espécies deste gênero. Propaganda eleitoral ou propaganda política eleitoral é uma forma de captação de votos usada pelos partidos políticos e candidatos, em época determinada por lei, através de divulgação de suas propostas, visando a eleição a cargos eletivos. A propaganda eleitoral tem como objetivo mobilizar os simpatizantes de determinadas candidaturas e comunicar os programas e propostas dos candidatos, de forma a influenciar o corpo eleitoral e assim conquistar a preferência política e o consequente voto.

Propaganda partidária ou propaganda política partidária é a divulgação genérica e exclusiva do programa e da proposta política do partido, em época de eleição ou fora dela, sem a menção a nomes de candidatos a cargos eletivos, visando angariar adeptos.

O acesso dos partidos ao rádio e televisão e gratuito, sendo vedada a propaganda paga. Tem como objetivo difundir os programas partidários e transmitir mensagens políticas aos filiados e aos cidadãos, mostrando a execução dos programas partidários, inclusive com a atuação de seus parlamentares e dirigentes públicos (art. 45). A propaganda partidária não pode ser usada como propaganda eleitoral. Se houver, haverá desvio de finalidade e sanção como trataremos a seguir.

Regime Jurídio Da Propaganda Partidária

Diante da vinculação entre propaganda partidária e a disputa pela conquista do poder político, surge a necessidade do ordenamento jurídico fixar normas de proteção e controle da propaganda nas campanhas eleitorais. A disputa pelo poder não pode se transformar em uma luta de vale tudo. O sistema jurídico brasileiro comporta um sub-sistema de normas que tratam dos direitos políticos e das eleições: o direito eleitoral. As normas eleitorais cuidam do sufrágio, da chamada cidadania ativa (direito de votar) e a cidadania passiva (direito de ser votado) e da regulamentação das eleições. Trata ainda dos crimes eleitorais e dos partidos políticos.

O direito eleitoral e instrumento a serviço da democracia possuindo função legitimadora: ao garantir a normalidade e legitimidade do procedimento de deliberação popular (eleição) viabiliza a democracia assegurando plenitude dos direitos políticos e transparência no acesso ao poder, consolidando a soberania. A concretização da democracia ‘e a finalidade do direito eleitoral e

deve ser o critério das construções técnicas normativas referentes aos partidos políticos.. A eficácia normativa do direito eleitoral realiza a democracia legitimando o exercício do poder ao garantir a liberdade de escolha do cidadão e a igualdade entre os candidatos. O Estado Democrático de Direito, dignidade da pessoa humana e demais direitos fundamentais positivados na Constituição federal se projetam sobre a atividade político-partidária, levando a necessidade de regulamentação jurídica, ou tutela jurídica da propaganda partidária, assim como ocorre, de forma minuciosa, com a propaganda eleitoral.

A tutela jurídica da propaganda partidária ocorre em um ambiente normativo em que protege também outros direitos fundamentais, gerando um regime jurídico de liberdades e garantias, ou seja, direito a propagar candidaturas e limitações. A propaganda partidária se desenvolve regida pelo regime de liberdades e garantias, no qual os partidos políticos e militantes partidários realizam múltiplas atividades de propagação de programas políticos, ideais, criticas através de técnicas com essa finalidade. A tutela jurídica da propaganda partidária é pressuposto para uma eleição democrática e se manifesta na liberdade de propaganda, imparcialidade do Estado, igualdade de oportunidades e dignidade da pessoa humana. A concretização dessa tutela jurídica ocorre com a tutela jurisdicional da propaganda feita pela justiça eleitoral.

Concebendo a ordem jurídica como um entrelaçamento de princípios e regras, possuindo, os primeiros, alto teor valorativo, por serem *standarts* ou pautas de condutas que expressam abstratamente os valores dominantes em determinado momento histórico, positivados em "normas constitutivas fundamentais", para maior objetividade, formando a ordem normativa constitucional que é a base do próprio ordenamento jurídico, dando-lhe coerência e unidade necessária, passando a ser sistema.

A Constituição como corpo jurídico que legitima e dispõe sobre o exercício do poder não pode deixar de, diretamente, tutelar o sub-sistema eleitoral, incluindo, obviamente o setor de direitos políticos e com a tarefa de se preocupar com a forma de como o poder será composto e exercido diante dos valores abrigados pelo Estado Democrático de Direito e da dignidade da pessoa humana. Por ser instrumento de realização do Estado Democrático de Direito, o direito eleitoral possui normas fundamentais na Constituição Federal, incluindo os aspectos dos partidos políticos, podendo se falar em um direito constitucional eleitoral em que se traça o modelo eleitoral brasileiro que vai balizar a legislação eleitoral.

Há assim relacionamento direto entre Direito Constitucional e Direito Eleitoral. Na Constituição temos as bases dos institutos de direito eleitoral. Decorrentes do principio do Estado Democrático de Direito e da dignidade da pessoa humana, encontramos a aplicação dos direitos fundamentais da livre manifestação do pensamento (art. 5, IV), do direito de resposta (art.5, V) e o acesso a informação (art. 5, XIV). O regime jurídico da propaganda eleitoral contem os seguintes princípios:

1) princípio da liberdade: é vedada censura a propaganda partidária e os partidos, coligações, candidatos e simpatizantes podem fazer propaganda sem previa autorização da justiça eleitoral; 2) princípio da legalidade: A lei Federal regula a propaganda estabelecendo as limitações e as garantias e responsabilidades; 3) princípio da igualdade: deve haver igualdade de oportunidades de forma se atividade partidária livre e com concorrência.

A lei pondera esses princípios, muitas vezes em tensão, ora estabelecendo prerrogativas, ora limitações. Cabe ao Juiz eleitoral, em situações concretas, também realizar, no plano jurisdicional, a ponderação, interpretando a lei e criando condições de

harmonização entre os princípios que forma o regime jurídico da propaganda partidária. Da tutela jurídica da propaganda partidária encontramos a propaganda licita e a ilícita, esta levando à sanções eleitorais, em razão da relevância dos valores protegidos: legitimidade e normalidade da atividade partidária e ausência de propaganda eleitoral ilícita, afetando toda sociedade.

O radio e a televisão são considerados, ainda, excelentes instrumentos de mídia (apesar da internet), merecendo maior tutela da lei eleitoral em razão da importância como instrumento de comunicação em larga escala. A capacidade de atingir a sociedade mediante informações, e cultura é imensamente superior aos demais meio de comunicação social. Daí o regime jurídico diferenciado da propaganda eleitoral no rádio e televisão e as limitações estabelecidas às emissoras, visando a igualdade de oportunidades na disputa eleitoral e a liberdade de escolha do eleitor.

A proteção do direito eleitoral ganha peso ao se considerar três aspectos fundamentais? 1) a dimensão do radio e televisão como instrumentos de formação de opinião publica. 2) O alto custo do espaço para propaganda no radio e especialmente TV, visando a igualdade entre os partidos. 3) o caráter publico da comunicação social pelo radio e TV.

Diante dos valores a proteger estabeleceu-se limitações à propaganda eleitoral no radio e TV, com destaque para a proibição da propaganda paga e condicionamento aos espaços previstos por lei , ou seja, o chamado horário eleitoral; vedações às emissoras na programação normal, permitindo-se o direito de resposta e estabelecendo-se sanções, como a perda do tempo em decorrência de infrações às regras postas.

Trata-se, indiscutivelmente do meio de propaganda eleitoral onde há maior controle pela Justiça Eleitoral. Ademais, o regime jurídico da propaganda partidária é formado por normas

constitucionais e pela lei 9096/95 em seus artigos 50-A a 50 D, levando ainda em consideração a resolução nº 23.679 do TSE. Em outro aspecto, o partido político com estatuto registrado no Tribunal Superior Eleitoral poderá divulgar propaganda partidária gratuita mediante transmissão no rádio e na televisão, por meio exclusivo de inserções durante a programação normal das emissoras, observado o disposto Lei nº 9.096/1995-art. 50-B, caput., conforme artigo 1º da Resolução 23.679 do TSE.

Vedação De Propaganda Eleitoral E Possibilidade De Desvio De Finalidade

A veiculação da propaganda pelos partidos destina-se, exclusivamente, consoante art. 50-B, caput da Lei nº 9.096/1995, a I - difundir os programas partidários (Lei nº 9.096/1995, art. 50-B, I); II - transmitir mensagens aos filiados sobre a execução do programa partidário, os eventos com estes relacionados e as atividades congressuais do partido (Lei nº 9.096/1995, art. 50-B, II); III - divulgar a posição do partido em relação a temas políticos e ações da sociedade civil (Lei nº 9.096/1995, art. 50-B, III); IV - incentivar a filiação partidária e esclarecer o papel dos partidos na democracia brasileira (Lei nº 9.096/1995, art. 50-B, IV); e V - promover e difundir a participação política das mulheres, dos jovens e dos negros (Lei nº 9.096 /1995, art. 50-B, V).

Neste cenário jurídico, a lei de regência veda, no uso da propaganda partidária I - a participação de pessoas não filiadas ao partido responsável pelo programa (Lei nº 9.096/1995, art. 50-B, § 4º, I); II - a divulgação de propaganda de candidatos a cargos eletivos e a defesa de interesses pessoais ou de outros partidos, bem como toda forma de propaganda eleitoral (Lei nº 9.096/1995, art. 50-B, § 4º, II); III - a utilização de imagens ou de cenas incorretas ou incompletas, de efeitos ou de quaisquer outros recursos que

distorçam ou falseiem os fatos ou a sua comunicação (Lei nº 9.096/1995, art. 50-B, § 4º, III); IV - a utilização de matérias que possam ser comprovadas como falsas (fakenews) (Lei nº 9.096 /1995, art. 50-B, § 4º, IV); V - a prática de atos que resultem em qualquer tipo de preconceito racial, de gênero ou de local de origem (Lei nº 9.096/1995, art. 50-B, § 4º, V); e VI - a prática de atos que incitem a violência (Lei nº 9.096/1995, art. 50-B, § 4º.

A lei veda, de forma contundente a utilização do espaço de propaganda partidária para qualquer forma de propaganda eleitoral, incluindo-se a propaganda indireta. A utilização de tempo de propaganda partidária para promoção de pretensa candidatura, ainda que sem pedido explícito de voto, constitui propaganda antecipada ilícita por infração aos arts. 44 e 47 da Lei nº 9.504/1997, passível de multa nos termos do § 3º do art. 36 da mesma lei, sem prejuízo da cassação de tempo decorrente da violação.

Merece atenção da doutrina e dos operadores jurídicos a inclusão, na resolução 23.679 do TSE, admitindo, na propaganda partidária, destaque para a figura de pessoa filiada ao partido político responsável, detentora ou não de mandato eletivo, desde que a participação se vincule às finalidades previstas para a propaganda partidária (art. 3º § 2º). A nosso sentir o TSE foi além da lei a pretexto de regulamentar e abre portas para tentativas de desvio de finalidade da propaganda partidária.

A criatividade dos marqueteiros pode levar a intensa promoção pessoal de pré-candidatos no espaço da mídia partidária, desvirtuando a função prevista no art.50-B, caput da Lei nº 9.096/1995. Imagine a hipótese de o foco ser dados ao pré-candidato que apresentará o programa. A título de exemplo podemos pensar na elevação das qualidades e feitos do pré-candidato a pretexto de comparar com os objetivos do partido. Não

há necessidade desta previsão de destaque, indo além do previsto pelo Legislador.

O espaço destinado à divulgação partidária pode ser utilizado para divulgar a imagem de pré-candidato, ocorrendo desvio de finalidade. Cabe interpretação do dispositivo regulamentar com extrema cautela.

A regulamentação, ao invés de inovar e trazer a possibilidade de destaque de filiados, deveria ter se preocupado em detalhar a necessidade de cumprimento das finalidades de divulgação das ideias e programas dos partidos e trazer ferramentas para impedir a utilização do espaço para propaganda eleitoral, ainda que indireta.

A nossa crítica visa evitar o abuso de direito dos partidos e usar a via da propaganda partidária para promover indiretamente candidaturas através de promoção da imagem de filiado que depois vai aparecer como pré-candidato.

Defendemos o entendimento de que conferir destaque a filiado cuja pré-candidatura já se especula através de meios de comunicação, constitui sim propaganda eleitoral ilícita, notadamente quando o destaque é abusivo, ou seja, com manifesta intensidade.

Filiado que já se apresenta na mídia como pré-candidato não pode ser protagonista da propaganda partidária a pretexto da possibilidade de destaque dado a filiados. È porta aberta para abuso de direito e autêntico desvio de finalidade. A propaganda partidária não pode servir para proomer nomes e feitos de filiados que irão se candidatar nas eleições.

Continuamente, o controle jurisdicional da propaganda é feito através das representações e reclamações previstas nos artigos 58 e 96 da lei 9504/97, além de medidas cautelares e mandado de segurança, conforme a hipótese.

A apuração da propaganda antecipada ilícita, na hipótese será feita em representação própria, nos termos do art. 96 da Lei nº 9.504/1997 e da Res.-TSE nº 23.608, devendo ser distribuída a um(a) dos(as) juízes(as) auxiliares. Em caso de indevida cumulação de pedidos relativos ao desvirtuamento da propaganda partidária e à propaganda eleitoral antecipada ilícita, a relatora ou o relator a quem for distribuída a representação determinará seu desmembramento, a fim de que seja autuada a representação fundada no art. 96 da Lei nº 9.504/1997 (art. 3º §§ 4º e 5º da Resolução 23.679 do TSE).

Além do mais, cabe mandado de segurança, com base no § 1º do art. 1º da Lei nº 12.016/2009, para proteger direito líquido e certo à veiculação da propaganda partidária, violado ilegalmente ou com abuso de poder em razão do descumprimento total ou parcial da decisão da Justiça Eleitoral que determina a transmissão de inserção.

REFERÊNCIAS

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 217p, 1992.

CAMPANHOLE, Adriano; CAMPANHOLE, Hilton Lobo. **Constituições do Brasil**. São Paulo: Editora Atlas S.A., 8ª.ed, 695p, 1985.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Comentários à constituição brasileira de 1988**. Editora Forense Universitária, v. 2, 1991.

FARIAS, RODRIGO. **Ação de Impugnação de mandato eletivo**. Curitiba: Juruá, 2005.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 17ª ed. Revisada e atualizada. São Paulo: Ed. Saraiva, 314p, 1989.

GARCIA MAYNEZ, Eduardo. **Introducció nal estúdio del de recho.** 7ª ed. Revisada. México: Editorial Porrua S.A. 1995.

HORTA, Raul Machado. **Estudos de direito constitucional**. B.H.: Editora Del Rey, 747p, 1995.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. 5ª ed. São Paulo: Ed. Martins Fontes, 427p, 1996.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **Direitos humanos na ordem jurídica interna.** 1ª ed. Belo Horizonte: Interlivros Jurídica de Minas Gerais Editora, 295p, 1992.

PODER MUNICIPAL: paradigmas para o estado constitucional brasileiro. Belo Horizonte: Del Rey, 232p, 1997.

MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1967**. 1ª ed. Tomo IV. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1967.

COMENTÁRIOS À CONSITTUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL. Tomo II. Rio de Janeiro: Ed. Guanabara, 1937.

MOUCHET, Carlos; BECU, Ricardo Zorraquin. **Introducciónal derecho duodécima edición**. Actualizada. Buenos Aires: Editorial Perrot. s.d.

SALGADO, Joaquim Carlos. **Os direitos fundamentais.** Revista Brasileira de Estudos Políticos. Imprensa Universitária, n. 2, 1996.

SILVA, José Afonso da.*Curso de Direito Constitucional Positivo*. 13a.ed. Revista e atualizada. Malheiros Editores, 186p, 1997.

VERDÚ, Pablo Lucas. **Introducciónal derecho político**. José Maria Bosch, Editor Barcelona, 276p, 1958.

CÂNDIDO, Joel J. **Inelegibilidades no Direito Brasileiro.** São Paulo: EDIPRO, 1999.

CONEGLIAN, Olivar. **Propaganda Eleitoral: De acordo com o Código Eleitoral e com a Lei 9.100/95.** Curitiba: Juruá, 1996.

COSTA, Adriano Soares da. **Instituições de Direito Eleitoral: Teoria da inelegibilidade – direito processual eleitoral.** 4ª ed., Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

COSTA, Tito. **Recursos em Matéria Eleitoral.** 5ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996.

DAL POZZO, AntonioAraldo Ferraz. **Lei Eleitoral**. São Paulo: Saraiva, 2000.

GOMES, Suzana de Camargo. **Crimes Eleitorais**. São Paulo: Editora Revistas dos Tribunais, 2000.

JARDIM, Torquato. **Introdução ao Direito Eleitoral Positivo**. Brasília: Brasília Jurídica, 1994.

MASCARENHAS, Paulo. **Lei Eleitoral Comentada**. 4ª ed., Editora de Direito, 2000.

MIRANDA, Helio. **A lei de inelegibilidade e a nova lei eleitoral ao alcance de todos**. Curitiba: Juruá , 2000.

NIESS, Pedro Henrique Távora. **Ação de Impugnação de Mandato Eletivo.** São Paulo: EDIPRO, 1996.

NIESS, Pedro Henrique Távora. **Direitos Políticos: condições de elegibilidade e inelegibilidades.** São Paulo: Saraiva, 1994.

PACHECO, Marília. **Compêndio de legislação eleitoral.** 6ª ed., Brasília: Brasília Jurídica, 2000.

PINTO, Djalma. **Direito Eleitoral: anotações e temas polêmicos**. 3ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 2000.

RIBEIRO, Fávila. **Abuso de Poder no Direito Eleitoral**. 2ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 1993.

ROLLO, Alberto e BRAGA, Enir. **Inelegibilidade à luz da jurisprudência.** São Paulo: RCR Editora, 1995.

COMUNICAÇÃO POLÍTICA E CANDIDATURAS COLETIVAS: PONTOS PARA UM DEBATE SOBRE AS NOVAS FORMAS DA POLÍTICA REPRESENTATIVA

Eneida Desiree Salgado
Juliano Glinski Pietzack

INTRODUÇÃO:
O novo já nasceu e o velho ainda não morreu

A representação política sempre foi crítica, pelo menos a partir da noção de sufrágio universal ou mesmo quando deixaram de existir as instruções para a atuação de representantes em uma relação de delegação. A fragilidade da confiança como elemento central da relação entre corpo representado e corpo representante não foi afastada sequer com a invenção do mandato partidário, nos sistemas políticos com baixa identificação ideológica dos partidos.

Na terceira década do século XXI, a representação política enfrenta outra ruptura em sua teoria. A desindividuação não está mais centrada nos partidos que, apesar da centralidade constitucional, enfrentam baixos índices de credibilidade, ínfimas taxas de filiação e adesão e uma crise de identidade que provoca até ao abandono do termo em suas denominações. Agora, o afastamento da centralidade no indivíduo não leva à centralidade na instituição partido: o coletivo toma o seu lugar.

Ao lado da reconfiguração da relação de representação, que começa a corroer a teoria representativa, outro fenômeno altera o desenho normativo e as práticas da democracia eleitoral: a arena pública, onde deveria se realizar o debate político, foi transferida das praças para as telas. Além de prescindir da presença física da cidadania nas ruas e nos espaços públicos, o que impede a política

com forçosa alteridade, não há mais como assegurar que as pessoas estejam diante das mesmas informações e instrumentos de propaganda. Cada sujeito, a partir de seus interesses, suas interações e suas pré-disposições, conceitos, preconceitos e vieses, recebe uma comunicação política personalizada, sob medida, sem que o debate possa se colocar de maneira franca e proveitosa.

Essas duas alterações profundas na maneira de se estabelecer o consentimento para o exercício do poder político, elemento fundante do Estado democrático de Direito, devem ser consideradas em uma reflexão crítica sobre nossas instituições e dispositivos normativos.

O registro das candidaturas coletivas e a apresentação ao eleitorado

Uma transformação, ou metamorfose como colocado por Bernard Manin,[54] está em curso no exercício da representação. Tal como há mais de século, a revolução dos instrumentos produtivos introduz uma série de novos atores para a arena política, com suas estratégias e formatos organizativos, que colocam em xeque os ideais representativos, mas que até agora não foram capazes de dar uma resposta fora deles. Antes de uma crise das instituições democráticas, portanto, deve-se falar de um conflito localizado nelas, nos quais novas ferramentas surgem para complementar aqueles insuficientes.[55]

Um dos mecanismos que parecem enfrentar as clássicas estruturas da democracia representativa é o fenômeno das

[54] MANIN, Bernard. **The principles of representative government**. New York: Cambridge University Press, 1997. p. 193 e ss.

[55] NOGUEIRA, Marco Aurélio. Representação, crise e mal-estar institucional. **Revista Sociedade e Estado**, v. 29, n. 1, p. 91-111, jan./abr. 2014.

candidaturas coletivas, que afastam o individualismo, o unipessoalismo, na relação de representação. Essa realidade, que já se apresenta no Brasil e no mundo, encontra obstáculos nas regras jurídicas que ainda estão informadas por uma velha forma de ver a política. Há dificuldade até mesmo em entender o que é esse fenômeno.

À luz das experiências conhecidas e das observações realizadas pela Academia, é certo dizer que essa é uma estratégia inovativa, com raízes internacionais, mas tipicamente brasileira. Objetivando uma partilha do poder decisório se caracterizam pela "proposição prévia de compartilhamento de cargo político [...] por dois ou mais cocandidatos"[56], para que - se vitoriosas - possam consolidar "uma forma de exercício de mandato legislativo em que o representante eleito se compromete a dividir o poder com um grupo de cidadãos".[57]

O cotidiano parlamentar é transmutado por "uma metodologia de compartilhamento do processo de formulação de projetos e leis, debate de matérias legislativas e posicionamentos políticos entre um representante legislativo e um grupo de pessoas"[58]. Além de tais critérios formais, é uma tentativa de

---

[56] INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (INESC), COMMON DATA. **Análises das Candidaturas Coletivas nas Eleições de 2020**. Brasília: INESC, 2020. Disponível em: https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2021/02/CandidaturasColetivas2020_V05.pdf. Acesso em: 06 ago. 2021. p. 7.

[57] REDE DE AÇÃO POLÍTICA PELA SUSTENTABILIDADE (RAPS). **Mandatos coletivos e compartilhados: desafios e possibilidades para a representação legislativa no Século XXI**. São Paulo: RAPS, 2019. Disponível em: https://www.raps.org.br/2020/wpcontent/uploads/2019/11/mandatos_v5.pdf. Acesso em: 06 ago. 2021. p. 15.

[58] SILVA, Willian Quadros, SECCHI, Leonardo, CAVALHEIRO, Ricardo Alves. Mandatos coletivos e compartilhados no Brasil: análise descritiva de

enfrentamento simbólico contra a figura do mandatário, na qual o mandato deixa de ser o objetivo central da política, se tornando resultado de um processo coletivo de tomada de decisões.[59]

O arranjo é composto por ao menos três elementos: o parlamentar, os coparlamentares e o estatuto do mandato. A pessoa eleita, ainda a ocupante legal da cadeira legislativa, abdica parcialmente de sua autonomia constitucionalmente garantida em favor dos coparlamentares, que resguardam para si de métodos compromissados de influenciar, por vezes com poder decisório, às ações do mandatário. Tais componentes interagem na conformidade de um estatuto acordado previamente, formalizado ou não, que determina os direitos e deveres de cada participante do agrupamento.[60] Fora dessa estrutura básica, entretanto, os diversos modelos de mandato coletivos são muito variados, verdadeiras "experimentações contínuas"[61], na qual a construção de

inovações democráticas no Poder Legislativo. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 15, n. 1, p. 168-190, jan-abr. 2021. p. 176.

[59] FERNANDES, Sabrina. **O que é um MANDATO COLETIVO? | 031**. Vídeo do YouTube, 2018. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=8hKc8DqA1bA&ab_channel=TeseOnze. Acesso em: 06 ago. 2021.

[60] REDE DE AÇÃO POLÍTICA PELA SUSTENTABILIDADE (RAPS). **Mandatos coletivos e compartilhados: desafios e possibilidades para a representação legislativa no Século XXI**. São Paulo: RAPS, 2019. Disponível em: https://www.raps.org.br/2020/wpcontent/uploads/2019/11/mandatos_v5.pdf. Acesso em: 06 ago. 2021. p. 22.

[61] SILVA, Willian Quadros, SECCHI, Leonardo, CAVALHEIRO, Ricardo Alves. Mandatos coletivos e compartilhados no Brasil: análise descritiva de inovações democráticas no Poder Legislativo. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 15, n. 1, p. 168-190, jan-abr. 2021. p. 188.

protagonismo se transfere subjetivamente, marcando também um exercício de contrapoder.[62]

A legislação, no entanto, ainda não reconhece de maneira plena essa realidade. O registro de candidaturas no sistema eleitoral brasileiro parte de uma lógica que conjuga o aspecto individual e partidário. A apresentação dos postulantes depende da legenda, mas as informações exigidas, em especial no Requerimento de Registro de Candidatura Individual (RRCI), são todas de natureza pessoal: comprovação de filiação; declaração de bens; certidões de quitação e demais documentos próprios.

A ideia de compartilhar decisões parlamentares com um grupo de pessoas, os "coletivos do mandato", já era praticada há algumas décadas sem grandes conflitos com tais normativas. Afinal, nessas experiências a relação de representação se mantém na figura do eleito unipessoal, mesmo que haja "desejos e interesses comuns, para que juntos possam deliberar de forma mais madura sobre a condução e os rumos inerentes ao exercício do poder de legislar" em uma "gestão dialógica"[63] do processo político, não há apresentação do grupo ao eleitorado, quem carrega o fardo e os poderes ainda é o candidato.

Diferem dessas propostas as novas experiências de candidaturas e mandatos coletivos que surgiram a partir das eleições de 2012. Essas se sustentam na proposta de modificar radicalmente a relação de confiança que configura a representação, abandonando o seu caráter unipessoal por um modelo pluripessoal. Com "tamanho reduzido de co-parlamentares, que em geral se

[62] FARIA, Flávia de. Participação, renovação e ocupação: limites da representação e experiências de transformação política na cidade de São Paulo. **Revista Contraponto**, v. 5, n. 1, p. 69-83, jul. 2018.

[63] NASCIMENTO, Carlos Eduardo Gomes. Crise da representatividade e o mandato coletivo como uma afirmação da democracia participativa no Brasil. **Boletim de Conjuntura (BOCA)**, ano III, v. 5, n. 13, p. 94-115, Boa Vista, 2021. p. 97.

conhecem por atuarem em causas sociais parecidas. O planejamento do tamanho e dos papéis é feito anteriormente à eleição, numa relação contratual aproximada entre os participantes",[64] com um modelo decisório que parte de elementos organizativos sociocráticos.[65]

Na perspectiva normativa, no entanto, se confrontam com um vazio normativo. Ainda que não haja proibição expressa de um compartilhamento do registro, tampouco existe uma forma de realizá-lo. Em realidade, a verificação das condições de elegibilidade e das hipóteses de inelegibilidade, a imposição de incompatibilidades, a responsabilidade pela prestação de contas, por ilícitos e abusos, as restrições a direitos decorrentes de condenação e diplomação continuam a ser colocados sobre uma única pessoa. A jurisprudência dos Tribunais Eleitorais caminha em aceitar que os nomes de urna sejam expressões que indiquem coletividades, inclusive sem incluir o nome do mandatário formal, mas a foto que aparece no momento de votação continuava a ser a da pessoa presente no registro.[66] Existe, portanto, um descompasso

---

[64] PVBLICA; INSTITUTO ARAPYAÚI. **Mandatos coletivos e compartilhados: inovação na representação legislativa no Brasil e no mundo**, Pesquisa coordenada por Leonardo Secchi. Fevereiro de 2019. p. 66.

[65] FERNANDES, Sabrina. **O que é um MANDATO COLETIVO? | 031**. Vídeo do YouTube, 2018. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=8hKc8DqA1bA&ab_channel=TeseOnze. Acesso em: 06 ago. 2021.

[66] Na busca de resolver as divergências dos tribunais, em 2021 o TSE editou a Resolução 23.609/2019 incluindo o seguinte dispositivo:
Art. 25. O nome para constar da urna eletrônica terá no máximo 30 (trinta) caracteres, incluindo-se o espaço entre os nomes, podendo ser o prenome, sobrenome, cognome, nome abreviado, apelido ou nome pelo qual o candidato é mais conhecido, desde que não se estabeleça dúvida quanto a sua identidade, não atente contra o pudor e não seja ridículo ou irreverente.
[...]

entre a realidade de tais expressões e a formalização dessas, entre a comunicação que alcança o eleitorado e suas possibilidades jurídicas contidas.

Após o pleito, na hipótese de vitória, apenas a pessoa cedeu o nome para o registro será empossada, apenas ela terá as prerrogativas e sujeições, inviolabilidade e imunidade parlamentar. A concretização do caráter coletivo da candidatura, com a manifestação na tribuna de outros membros do mandato, não é garantida e, hoje, depende da regulamentação de cada Casa Parlamentar. Outras afirmações do poder legislativo, como o direito de voto, a participação em comissões, remuneração e a possibilidade de propor projetos, não têm nenhuma flexibilização.

Esse vão ameaça a fidedignidade da representação política. Afinal, é necessário que o eleitorado que opte por uma dessas candidaturas tenha consciência da fragilidade do vínculo jurídico proposto. Não existe controle sobre os meios de tomada de decisões internos do mandato e, portanto, é impossível atestar sua veracidade. Contudo, o mesmo acontece nas candidaturas individuais, no que tange às suas propostas e promessas de campanha. Em suma, a relação entre representante e representada, na medida em que é construída na confiança, exige uma honestidade na forma que é apresentada, mas isso não significa um pré-compromisso absoluto da parlamentar.

Com mais de 300 candidaturas que seguiram esse modelo nas últimas eleições municipais,[67] a questão incentivou debates

§ 2º No caso de candidaturas promovidas coletivamente, a candidata ou o candidato poderá, na composição de seu nome para a urna, apor ao nome pelo qual se identifica individualmente a designação do grupo ou coletivo social que apoia sua candidatura, respeitado o limite máximo de caracteres.

[67] INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (INESC), COMMON DATA. **Análises das Candidaturas Coletivas nas Eleições de 2020**. Brasília: INESC, 2020. Disponível em: https://www.inesc.org.br/wp-

doutrinários e respostas legislativas. Para Dalmo Dallari, o mandato coletivo é inconstitucional, pois inexiste autorização para um voto coletivo e o silêncio do legislador implica na recusa do modelo,[68] ainda que a teoria dos direitos fundamentais presuma a impossibilidade de redução das liberdades políticas sem uma previsão expressa. Marilda Silveira aponta a ausência de regulação como uma problemática que fragiliza o vínculo entre os componentes do coletivo.[69] Por sua vez, Silvia Ferraro, Paula Nunes, Carolina Iara, Dafne Sena e Natália Chaves, co-vereadoras em São Paulo, defendem que a legitimidade do modelo provém da manifestação da soberania popular por meio do voto recebido, mas também defendem uma regulamentação.[70]

Na esfera legislativa a questão parece se encaminhar para uma aceitação das candidaturas coletivas, ao menos é o que se aduz do Projeto de Lei Complementar 112/2021, aprovado na Câmara dos Deputados em setembro de 2021. O texto que consolida um novo Código Eleitoral, se aprovado no Senado, reconhece o registro das experiências, mas mantém o caráter de um único representante formalizado.

A proposta ainda exige que toda a candidatura apresente os requisitos necessários para seu registro, bem como mantém a sucessão para a suplência da chapa no caso de vacância do mandatário principal, mas, além disso, mantém o vazio normativo. Em uma análise crítica, o texto em discussão parece apenas firmar

---

content/uploads/2021/02/CandidaturasColetivas2020_V05.pdf. Acesso em: 06 ago. 2021.

[68] DALLARI, Dalmo de Abreu. Mandato coletivo é inconstitucional. **Jota**, 28 de setembro de 2018.

[69] SILVEIRA, Marilda. A falta de regras claras compromete a funcionalidade dos mandatos coletivos? SIM. **Folha de S. Paulo**, Opinião, 26 de fevereiro de 2021.

[70] FERRARO, Silva; NUNES, Paula; IARA, Carolina; SENA, Dafne; CHAVES, Natália. A falta de regras claras compromete a funcionalidade dos mandatos coletivos? NÃO. **Folha de S. Paulo**, Opinião, 26 de fevereiro de 2021.

aquilo que já havia sido definido nos últimos pleitos, jogando para os partidos políticos a responsabilidade de criar regras para suas próprias candidaturas e mantém silêncio sobre as polêmicas não resolvidas.

Os tempos e os meios da propaganda eleitoral e os limites de uma escolha eleitoral informada

Uma das críticas às candidaturas coletivas é o possível engano a que pode ser levado o eleitorado, ao não compreender a maneira como se dará o exercício do mandato. A dificuldade para a tomada de uma decisão eleitoral informada, no entanto, é muito anterior ao fenômeno em análise. As campanhas curtas, a extensa regulamentação das modalidades de propaganda, as proibições, que por vezes são adicionadas pelas autoridades eleitorais locais, são um problema em si. A ele se soma a questão da maneira como as pessoas se informam atualmente.

Redes sociais e aplicativos controlados por algoritmo são terrenos férteis para utilização de estratégias que conjuguem as tecnologias de *Big Data* - em geral com uso não autorizado de dados - e inteligências artificiais como *bots* e *cyborgs*.[71] Essas estratégias colocam em dúvida os próprios fundamentos da liberdade do voto e das instituições democráticas, como o caso *Cambridge Analytica* evidencia.[72]

Um breve exemplo das potencialidades de engano do eleitorado utilizando tais instrumentos é o "*political astroturfing*", isto é, a simulação de um comportamento espontâneo de base em

[71] RICHTERICH, Annika. How data-driven research fuelled the cambridge analytica controversy. **Partecipazione e Conflitto: The Open Journal of Sociopolitical Studies**. v. 11, n. 2, jul. 2018. p. 528-543.

[72] PERSILY, Nathaniel. The 2016 U.S. Election: Can Democracy Survive the Internet? **Journal of Democracy**. v. 28, n. 2, abr. 2017. p. 63-76.

uma campanha política manejado por uma única pessoa, com capacidade de inundar enquetes de votos e postagens de comentários positivos, criando uma percepção falsa de consenso e movimento massivo para uma ideia ou indivíduo impopular.[73]

No Brasil, atuações que utilizavam tais mecanismos são mapeadas desde o julgamento do mensalão e são crescentes em cada campanha eleitoral e polêmica política. Sob o manto do "*hater*" essas estratégias ainda permitem a propagação de discursos de ódio e atitudes criminosas de destruição de reputações sem deixar vestígios de seus promotores.[74]

Além da função de torcida organizada e de milícia digital, os *bots* e *cyborgs* também ganharam notoriedade nos últimos anos com sua capacidade de transmitir notícias enganosas, as *fake news*, aumentando exponencialmente a história prática de disseminação de mentiras sobre os oponentes e abrindo o campo para estratagemas de criação de confusão nas massas.

O eleitorado brasileiro por vezes se apega à (aparente) informação que lhe vem pelos aplicativos de mensagens ou que se encontram nas redes sociais. A pouca acuidade dessas informações, juntamente com a falta de confiança da cidadania nas instituições e até mesmo em outras pessoas, com a ausência de compartilhamento necessário de dados e fatos, impõem um olhar crítico sobre a suficiência das normas jurídicas brasileiras sobre propaganda eleitoral.

---

[73] RATKIEWICZ, J. CONOVER, M. D. MEISS, M. GONÇALVES, A. FLAMMINI, F. Detecting and tracking political abuse in social media. In: **Proceedings of the Fifth International AAAI Conference on Weblogs and Social Media**. v 5, n. 1, p. 297-304, 2011.

[74] MALINI, Fábio. O julgamento do #Mensalão: polarização política e a origem dos haters políticos no Twitter. **Mídia Ninja**, Versão Online, 31 de jul. 2017. Disponível em: <http://midianinja.org/fabiomalini/o-julgamento-do-mensalao-polarizacao-politica-e-a-origem-dos-haters-politicos-no-twitter/> Acesso em 11 de fevereiro de 2022.

A divisão dos recursos destinados às legendas partidárias, mais especificamente o fundo partidário e a propaganda partidária gratuita, são bons exemplos desse recrudescimento. Garantidos pela carta constituinte, foram inicialmente definidos em virtude da cláusula de barreira definida na Lei dos Partidos Políticos, garantindo apenas 1% do Fundo Partidário e não mais que um programa de dois minutos por semestre para aqueles que não alcançassem as cotas mínimas.

A declaração de inconstitucionalidade da exigência de desempenho partidário permitiu uma breve ampliação desse rateio, por meio das Resoluções nº 22.503/06 e 22.506/07 do TSE. A Lei nº 11.459/07 adicionou o art. 41-A à antiga disposição legal, estabelecendo 95% dos recursos do Fundo Partidário na proporção dos votos obtidos na última eleição e o restante igualmente entre os partidos. Em fevereiro de 2022, a divisão permanece, mas agora está novamente restringida pela necessidade de alcançar uma votação mínima.

A propaganda partidária manteve-se repartida como determinada pelo Tribunal Superior Eleitoral - dividida entre os partidos que elegeram representantes em cinco estados nas últimas duas eleições e atingiram um por cento da votação nacional, aqueles que elegeram três representantes em diferentes estados e todos os demais - mas somente até 2017. A Lei Federal nº 13.487 deu fim ao recurso, que só voltou à legislação nacional com a Lei nº 14.291/22, recém aprovada.

Os obstáculos a um voto informado não são trazidos pelas candidaturas coletivas. Se assim o fosse, todas as disputas em que não houvesse esse fenômeno a cidadania teria sua formação de vontade eleitoral sem ressalvas. Assim não é. A comunicação política é tratada como um estorvo e não como um direito fundamental e isso ofende a Constituição e o princípio democrático.

Para provocar o debate: a apresentação de alternativas e a comunicação política como direito fundamental da cidadania

A teoria e a prática cotidiana da representação política avançaram, mas o regime jurídico que as conforma parece ter estagnado no tempo. Como um conjunto de dogmas intocáveis, não se discutem a democratização dos partidos políticos, o afastamento de seu monopólio para a apresentação de alternativas ao eleitorado (por emenda à Constituição, obviamente), o seu caráter nacional (por outra alteração formal no texto constitucional) e a essencialização individualista do mandato.

Tampouco se faz a crítica às restrições à comunicação política, ao empobrecimento do debate público, à perda de uma esfera pública capaz de constituir o povo como uma comunidade política. O alegado barateamento das disputas eleitorais pela diminuição drástica dos tempos e das formas da propaganda eleitoral não melhoraram a democracia brasileira e apenas fortaleceram a apatia política que tanto empobrece as democracias contemporâneas.

Para que se recupere a dimensão verdadeiramente política e democrática das competições eleitorais é preciso levar a sério a fundamentalidade dos direitos políticos em sua multifuncionalidade e dupla titularidade. Apresentar-se como possibilidade ao eleitorado é direito fundamental, mas também o é ter alternativas várias para formar sua decisão eleitoral. A existência de candidaturas reais é elemento de qualquer concepção minimalista de democracia. Quando, sem previsão ou autorização constitucional e sem observar seus princípios, se reduz o espectro da competição eleitoral por exclusão de possibilidade não se atinge apenas o direito de quem quer concorrer, mas, de igual forma, o da cidadania de escolher quem irá representá-la.

O mesmo acontece com a comunicação política. Apresentar propostas, plataformas, críticas, visões e políticas públicas é uma das faces desse direito fundamental. Uma outra face desse mesmo direito é de titularidade do eleitorado, que deve ter acesso fácil, rápido e autêntico à comunicação eleitoral. A existência de uma arena de debate nas ruas, nas praças e nos meios de comunicação de massa promove um compartilhamento de fatos e impulsiona a discussão política democrática. A restrição no tempo e nas modalidades da propaganda atinge candidaturas e partidos, e também traz um alto custo informacional ao eleitorado, afetando seu direito fundamental ao voto.

Sem considerar essas dimensões das candidaturas e da comunicação política não há discurso que se sustente em um regime constitucional. A pretexto de se aprimorar a democracia, as reformas legislativas e as decisões judiciais muitas vezes solapam e menoscabam os princípios democráticos.

REFERÊNCIAS

DALLARI, Dalmo de Abreu. Mandato coletivo é inconstitucional. **Jota**, 28 de setembro de 2018.

FARIA, Flávia de. Participação, renovação e ocupação: limites da representação e experiências de transformação política na cidade de São Paulo. **Revista Contraponto**, v. 5, n. 1, p. 69-83, jul. 2018.

FERNANDES, Sabrina. **O que é um MANDATO COLETIVO? | 031**. Vídeo do YouTube, 2018. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=8hKc8DqA1bA&ab_channel=TeseOnze. Acesso em: 06 ago. 2021.

FERRARO, Silva; NUNES, Paula; IARA, Carolina; SENA, Dafne; CHAVES, Natália. A falta de regras claras compromete a

funcionalidade dos mandatos coletivos? NÃO. **Folha de S. Paulo**, Opinião, 26 de fevereiro de 2021.

INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (INESC), COMMON DATA. **Análises das Candidaturas Coletivas nas Eleições de 2020**. Brasília: INESC, 2020. Disponível em: https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2021/02/CandidaturasColetivas2020_V05.pdf. Acesso em: 06 ago. 2021.

MALINI, Fábio. O julgamento do #Mensalão: polarização política e a origem dos haters políticos no Twitter. **Mídia Ninja**, Versão Online, 31 de jul. 2017. Disponível em: <http://midianinja.org/fabiomalini/o-julgamento-do-mensalao-polarizacao-politica-e-a-origem-dos-haters-politicos-no-twitter/> Acesso em 11 de fevereiro de 2022.

MANIN, Bernard. **The principles of representative government**. New York: Cambridge University Press, 1997.

NASCIMENTO, Carlos Eduardo Gomes. Crise da representatividade e o mandato coletivo como uma afirmação da democracia participativa no Brasil. **Boletim de Conjuntura (BOCA)**, ano III, v. 5, n. 13, p. 94-115, Boa Vista, 2021.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Representação, crise e mal-estar institucional. **Revista Sociedade e Estado**, v. 29, n. 1, p. 91-111, jan./abr. 2014.

PERSILY, Nathaniel. The 2016 U.S. Election: Can Democracy Survive the Internet? **Journal of Democracy**. v. 28, n. 2, p. 63-76, abr. 2017.

PVBLICA; INSTITUTO ARAPYAÚI. **Mandatos coletivos e compartilhados: inovação na representação legislativa no Brasil e no mundo**, Pesquisa coordenada por Leonardo Secchi. Fevereiro de 2019.

RATKIEWICZ, J. CONOVER, M. D. MEISS, M. GONÇALVES, A. FLAMMINI, F. Detecting and tracking political

abuse in social media. In: **Proceedings of the Fifth International AAAI Conference on Weblogs and Social Media**. v 5, n. 1, p. 297-304, 2011.

REDE DE AÇÃO POLÍTICA PELA SUSTENTABILIDADE (RAPS). **Mandatos coletivos e compartilhados: desafios e possibilidades para a representação legislativa no Século XXI**. São Paulo: RAPS, 2019. Disponível em:

https://www.raps.org.br/2020/wpcontent/uploads/2019/11/mandatos_v5.pdf. Acesso em: 06 ago. 2021.

RICHTERICH, Annika. How data-driven research fuelled the cambridge analytica controversy. **Partecipazione e Conflitto: The Open Journal of Sociopolitical Studies**. v. 11, n. 2, jul. 2018. p. 528-543.

SILVA, Willian Quadros, SECCHI, Leonardo, CAVALHEIRO, Ricardo Alves. Mandatos coletivos e compartilhados no Brasil: análise descritiva de inovações democráticas no Poder Legislativo. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 15, n. 1, p. 168-190, jan-abr. 2021.

SILVEIRA, Marilda. A falta de regras claras compromete a funcionalidade dos mandatos coletivos? SIM. **Folha de S. Paulo**, Opinião, 26 de fevereiro de 2021.

A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DA FEDERAÇÃO PARTIDÁRIA

Ezikelly Barros

INTRODUÇÃO

A Lei n. 14.208/2021 – ao introduzir o artigo 11-A na Lei dos Partidos Políticos (Lei n. 9.096/1995) e o 6-A na Lei das Eleições (Lei n. 9.504/1997) – facultou a formação de federação partidária no Brasil. Com efeito, 2 (dois) ou mais partidos poderão unir-se para atuar por, pelo menos, 4 (quatro) anos como se fossem uma única agremiação de abrangência nacional, preservadas a identidade e a autonomia dos partidos.

A federação partidária, enquanto uma união programática e duradoura, é indubitavelmente mais benéfica ao sistema partidário do que o temido retorno da coligação nas eleições proporcionais, que é uma união pragmática e efêmera.[75] O atual cenário de hiperfragmentação partidária – que dificulta a governabilidade no nosso presidencialismo de coalizão[76] –, causado pela celebração de coligações proporcionais, até o pleito de 2018,[77] *a priori*, poderá ser atenuado com essas federações.

No entanto, a opção legislativa pela instituição dessa federação de partidos por meio de lei ordinária, em detrimento de

[75] O retorno da coligação nas eleições proporcionais, em 17.8.2021, chegou a ser aprovado pela Câmara dos Deputados (PEC n. 125/2011), mas foi rechaçado, em 22.9.2021, pela CCJ do Senado Federal (PEC n. 28/2021).

[76] ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão**: raízes e evolução do modelo político brasileiro. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 341-345.

[77] EC n. 97/2017. Art. 2º A vedação à celebração de coligações nas eleições proporcionais, prevista no § 1º do art. 17 da Constituição Federal, aplicar-se-á a partir das eleições de 2020.

uma emenda constitucional, pôs em xeque a constitucionalidade deste novel instituto no ordenamento jurídico pátrio.

Afinal, ainda que o Parlamento possua legitimidade para facultar a formação de federação partidária, como alternativa ao impacto da 2ª etapa gradativa da cláusula de desempenho – instituída pela Emenda Constitucional n. 97/2017[78] –, é necessário que essa escolha política seja concretizada à luz da Constituição Federal brasileira.

Portanto, com base nessas premissas, o presente artigo tem por objetivo analisar a (in) constitucionalidade da Lei n. 14.208/2021, a fim de investigar se houve mera regulamentação ou significativa modificação dos sistemas partidário e eleitoral proporcional estabelecidos pela Magna Carta de 1988, sobretudo em relação à cláusula de desempenho.

Da Violação Aos Sistemas Partidário E Eleitoral Proprocional Estabelecidos Na Constituição Federal

A Constituição Federal de 1988 optou pelo modelo democrático de representação política do Estado de Partidos (Parteinstaat), notadamente, em contraposição ao modelo de representação política liberal, cujos aspectos problemáticos que culminaram em grave crise de representatividade, segundo o magistério de Orides Mezzaroba, "foram o pano de fundo para o

[78] EC n. 97/2017. Art. 3º. Parágrafo único. Terão acesso aos recursos do fundo partidário e à propaganda gratuita no rádio e na televisão os partidos políticos que: [...] II - na legislatura seguinte às eleições de 2022: a) obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 2% (dois por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1% (um por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou
b) tiverem elegido pelo menos onze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação.

desenvolvimento da compreensão democrática-partidária do Estado".[79]

O Estado de Partidos (*Parteinstaat*), esse paradigma de representação política que resulta na articulação e interação entre o sistema partidário e a estrutura estatal, visa "estabelecer um sistema político que garanta a efetiva representação do sujeito coletivo".[80] Nesta perspectiva, "a vontade geral estatal passaria a ser construída no interior dos partidos políticos, ficando o órgão de representação, no caso o legislativo, relegado a segundo plano":

> [...]A vontade dos indivíduos seria previamente determinada e harmonizada na estrutura interna dos Partidos. As organizações partidárias seriam transformadas, assim, em catalizadoras das políticas públicas. O princípio básico do Estado de Partidos é o de proporcionar, na medida do possível, que cada Partido se preocupe em tornar hegemônicas suas ideias e concepção de mundo, tendo sempre como base, por sua vez, os princípios da Democracia e da disciplina intrapartidária [...] A eleição, acima de tudo, deve ser manifestação de confiança do representado nesse sujeito coletivo que é o Partido, reconhecido formal e politicamente por suas funções. A escolha do eleitor, obviamente, deve recair sobre um programa partidário com o qual mais se identifique. [81]

Se a representação política na nossa democracia deve exercida por intermédio dos Partidos Políticos – ainda que se admita a efêmera formação de blocos parlamentares ou coalizões partidárias no âmbito do Parlamento – a imposição por lei ordinária de um novo corpo intermediário entre a sociedade e o estado,

[79]MEZZAROBA, Orides. **Teoria Geral do Direito Partidário e Eleitoral**. 1ª ed. Florianópolis: Qualis Editora, 2018, p. 165.
[80] *Ibidem*.
[81] *Ibid*. p. 165-166.

denominado de federação, revela-se incompatível com o atual modelo de representação política estabelecido na Magna Carta.

Em outras palavras, tendo o constituinte originário concebido um sistema partidário com contornos bastante específicos que não podem ser simplesmente ignorados pelo legislador ordinário. Com efeito, a legislação eleitoral e partidária devem ter sempre no horizonte a centralidade dos partidos políticos no sistema eleitoral brasileiro, a menos que – obrigatoriamente – o legislador altere esse modelo de representação estabelecido no texto constitucional!

O papel de centralidade dos partidos espraia-se sobre todo o texto constitucional. Tanto é assim, que a Magna Carta exige a filiação partidária para que o cidadão possa exercer o direito político de ser candidato (art. 14, §3º, V), bem como assegura às agremiações a participação direta no sistema de proteção jurisdicional da força normativa da Constituição, ao instituir sua legitimidade, no rol do art. 103, para a propositura de ações de controle abstrato de constitucionalidade.

Desse modo, é inequívoco que os partidos políticos possuem função central no sistema representativo e na concepção de democracia adotada na Constituição brasileira de 1988.

O artigo 17, *caput* e §1º, da Constituição Federal prevê 3 (três) tipos de uniões de partidos políticos: *fusão*, *incorporação* e *coligação*. As duas primeiras são uniões definitivas e última é uma união provisória. Além disso, tanto na *fusão* quanto na *incorporação* os partidos perdem 2 (duas) características – previstas no §2º, art. 11-A, da LPP[82] – que são essenciais para uma federação: a manutenção identidade e a autonomia dos partidos federados.

[82] Lei n. 9096/1995. Art. 11-A, §2º - § 2º Assegura-se a preservação da identidade e da autonomia dos partidos integrantes de federação.

Afinal, na *fusão* os partidos que a integram deixam de existir – e, portanto, perdem a autonomia e a identidade – para dar luz a um novo partido. Igualmente, na *incorporação* o partido incorporado perde essas 2 (duas) características em favor do partido incorporador.

A *coligação* é a única desses 3 (três) tipos união de partidos, previstas no texto constitucional, que permite a manutenção dessas características essenciais. Logo, a *coligação* – ainda que tenha prazo de duração menor e não possua um programa e estatuto comuns – é única dentre essas uniões de partidos que comporta analogia com a federação instituída pela Lei n. 14.208/2021.

Assim sendo, entende-se que essa federação partidária – instituída por lei ordinária em detrimento de emenda constitucional – foi criada pela Lei n. 14.208/2021 como uma espécie de *coligação*, razão pela qual essa união de partidos provisória incide nas mesmas vedações constitucionais destinadas às coligações clássicas (vedação de compartilhamento de votos nas eleições proporcionais e vedação da verticalização).

Ademais, a nossa Constituição estabelece como premissa um sistema partidário e não um sistema no qual se permite uma união de partidos que transfiram a sua representatividade política para um centro denominado *federação*.

Essa união de partidos provisória é, excepcionalmente, autorizada pelo texto constitucional para a disputa eleitoral – com a celebração de *coligação* nas eleições majoritárias –, porém, a representatividade político-partidária somente poderá ser transferida por meio da *fusão* ou *incorporação*[83] e não por intermédio de uma federação.

[83] CF/88. Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos: [...]. (grifo nosso)

Com efeito, atualmente, não existe no figurino constitucional uma outra hipótese de união de partidos com o fim de disputar as eleições – e ainda que a ela subsista nos 4 anos seguintes – diversa das *coligações*. Todo o regramento constitucional da representação política se dirige aos partidos, tratando expressamente das *coligações* nas eleições apenas para estabelecer em quais hipóteses são permitidas ou proibidas.

A constitucionalização da temática das *coligações* partidárias nas eleições majoritárias e proporcionais – a partir da promulgação das Emendas Constitucionais n. 52/2006 e n. 97/2017 – impôs limites ao legislador que não mais poderá promover alterações, nessa matéria, sem o ônus de modificar os parâmetros constitucionais estabelecidos pelo constituinte derivado.

Ainda que se tenha admitido, até a promulgação da EC n. 97/2017, uma convivência do sistema de eleição proporcional com a celebração da *coligação* nas eleições proporcionais. Porém, a convivência entre esses 2 conceitos, praticamente incompatíveis entre si, só foi possível por expressa autorização legal e em razão do silêncio da Constituição – que até então não proibia expressamente as *coligações* –, embora fosse muito mais defensável interpretar esse silêncio como uma vedação, uma vez que a *coligação* causa uma distorção no sistema eleitoral proporcional.

Após a referida alteração da Magna Carta, que proibiu expressamente a celebração de *coligação* nas eleições proporcionais, houve uma purificação do sistema eleitoral proporcional, uma vez que não mais serão permitidas transferências de votos entre os partidos coligados. Além da pureza do sistema eleitoral proporcional, a EC n. 97/2017 robusteceu o papel das agremiações, cuja tendência constitucional originária já era a de reconhecer tão somente nelas a instituição política representativa por excelência dos interesses da sociedade.

Com base nesses pressupostos constitucionais, é de se reconhecer que a federação de partidos instituída pela Lei n. 14/208/2021 – além de violar as vedações previstas no §1º, art. 17 da CF – fulmina o sistema partidário como um todo, ao permitir que as agremiações partidárias sejam lançadas a um segundo plano, obrigando o eleitor a considerar a federação partidária constituída a cada eleição e não mais o partido político.

Além de autorizar que se celebre uma dissimulada *coligação* nas eleições proporcionais, expressamente vedada pela Constituição, a Lei n. 14.208/2021 permite que essa figura da federação efetivamente substitua a representação política dos partidos políticos – enquanto corpos intermediários essenciais entre o conjunto dos eleitores e o estado –, esvaziando essas instituições cuja envergadura constitucional é incontrastável.

Ao deslocar essa intermediação, constitucionalmente atribuída aos partidos políticos, para a figura da federação, a Lei n. 14.208/2021 revela-se inconstitucional por subverter o sistema partidário estabelecido na Lei Maior de 1988, porquanto enfraquece e amesquinha a função precípua dos partidos, instrumentos essenciais que são para a racionalização do poder, na nossa democracia representativa.[84]

Ademais, o sistema eleitoral proporcional pátrio – por meio do qual o eleitor brasileiro seleciona os seus representantes na Câmara dos Deputados, nas Assembleias estaduais, nas Câmaras municipais e distrital – reserva às agremiações partidárias uma posição de precedência relativamente ao próprio candidato.

Nesse sentido esse c. Supremo Tribunal Federal (STF), ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5081, asseverou que o nosso sistema eleitoral proporcional tem como ênfase os votos obtidos pelos partidos políticos, *in verbis*:

[84] KELSEN, Hans. **A democracia**. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 39.

> DIREITO CONSTITUCIONAL E ELEITORAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. RESOLUÇÃO Nº 22.610/2007 DO TSE. INAPLICABILIDADE DA REGRA DE PERDA DO MANDATO POR INFIDELIDADE PARTIDÁRIA AO SISTEMA ELEITORAL MAJORITÁRIO. [...] . **As características do sistema proporcional, com sua ênfase nos votos obtidos pelos partidos**, tornam a fidelidade partidária importante para garantir que as opções políticas feitas pelo eleitor no momento da eleição sejam minimamente preservadas.[85] (grifo nosso)

Como se depreende da ementa acima transcrita, o sistema partidário é constitutivo do nosso sistema eleitoral proporcional, isto é, são interdependentes, principalmente após o advento da EC n. 97/2017, que, além de vedar a celebração de *coligações* nas eleições proporcionais, instituiu uma novel cláusula de desempenho que condiciona o acesso ao direito de antena (horário gratuito no rádio e tv) e aos recursos do fundo partidário – e, nesta perspectiva, a própria existência e o funcionamento – ao desempenho eleitoral dos partidos políticos.

A despeito de reconhecer que a 2ª etapa da cláusula de desempenho – a ser implementada na legislatura seguinte às eleições de 2022 – terá o condão de eliminar alguns partidos políticos em razão do baixo desempenho eleitoral, e que almejam ultrapassar a referida cláusula por meio dessa federação, ao legislador ordinário cabe respeitar a decisão do constituinte derivado de dar cabo à hiperfragmentação partidária, que causa graves distorções ao nosso presidencialismo de coalização.[86]

[85]STF. Tribunal Pleno. ADI n. 5.081, Relator Ministro Roberto Barroso, julgada em 27.5.2015.

[86] O presidencialismo de coalizão não é inexoravelmente instável, nem promove a ingovernabilidade crônica ou cíclica. Mas, por suas singularidades, principalmente a

A aprovação dessa federação por lei ordinária foi ardil legislativo para reintroduzir o mesmo fenômeno propiciado pela *coligação* proporcionais sem o ônus de alteração da Constituição. O diferente prazo de duração e o estatuto e programa comuns não têm o condão de afastar a vedação constitucional ao fenômeno, qual seja, a transferência de votos entre os partidos federados (unidos ou coligados) para melhorar o desempenho eleitoral e assim ultrapassar, artificialmente, a próxima etapa da cláusula de desempenho instituída pelo art. 3º da EC n. 97/2017.

Nesse mesmo sentido diversos acadêmicos têm se pronunciado. O autor da obra "O Presidencialismo de Coalizão no Brasil", Luis Gustavo F. Guimarães, afirmou em artigo que:

> [...] vem em boa hora a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7021, proposta pelo PTB, que questiona diversos dispositivos e pede, em medida cautelar, a suspensão da Lei nº 14.208/2021 e a consequente proibição das federações partidárias no Brasil. [...] Mais do que a mera constitucionalidade da Lei nº 14.208/2021, **o que está em jogo** na ADI nº 7021 **é a possibilidade de flexibilização ou não da vedação das coligações proporcionais e a manutenção de todo esforço feito até aqui no sentido de racionalizar o nosso sistema político**, com a diminuição [efetiva] no número de partidos e o consequente fortalecimento dos partidos remanescentes, para que sejam mais

dependência da Presidência da República para uma grande coalizão, com graus irredutíveis de heterogeneidade, ele requer mecanismos muito ágeis de mediação institucional e resolução de conflitos entre os poderes políticos da República. [...] Há falhas graves no perfil do presidencialismo de coalização reformado de 1988. O mais visível deles é a hiperfragmentação partidária, pois afeta diretamente a formalização de coalizões, o seu tamanho e a probabilidade de serem estáveis, além de propiciar terreno fértil para o clientelismo e a corrupção." ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 341-345.

> coesos e efetivamente representativos."[87] (grifo nosso)

Rafael Xavier Schuartz, em artigo intitulado "A nova Lei de Federações Partidárias e a mutação programática extemporânea", assevera que:

> [...] Em um país com mais de 30 partidos registrados [no TSE] e muitos sem inserção social real, **a redação dada pela Lei 14.208/2021**, além de instituir o peculiar advento da mutação programática partidária provisória extemporânea, que possibilita controle político da federação sobre parlamentares, **tende a manter o poder das castas tradicionais, perpetuando partidos nanicos quase sem expressão, travestidos de frentes sem a mínima legitimidade democrática, mantendo as velhas estruturas sustentadas pelo erário** e perenizando também a insegurança jurídica e eleitoral advinda das reiteradas alterações nos sistema de escolha de representantes pelo povo, que em última instância é o maior interessado e legítimo detentor do poder [...].[88] (grifo nosso)

A tentativa do legislador ordinário de dar sobrevida aos partidos com baixo desempenho eleitoral, a partir da instituição dessa federação, em evidente contrariedade ao estabelecido pelo constituinte derivado – que, recentemente, teve a oportunidade de reafirmar essa vedação às coligações nas eleições proporcionais

---

[87] Disponível em: https://www.conjur.com.br/2021-nov-21/guimaraes-inconstitucionalidade-federacoes-partidarias. Acesso em: 15 fev. 2022.

[88] Disponível em: https://www.conjur.com.br/2021-out-07/rafael-schuartz-lei-federacoes-partidarias. Acesso em: 15 fev. 2021.

(EC n. 97/2017)[89] – evidencia que a Lei n. 14.208/2021 também viola o sistema proporcional eleitoral previsto na Constituição Federal.

Ademais, desde a EC n. 52/2006 – cuja constitucionalidade já fora apreciada pelo STF[90] –a redação dada ao §1º, art. 17, da CF foi alterada com o fito de assegurar a autonomia dos órgãos partidários estaduais ou distrital e municipais para celebrar seus arranjos eleitorais "sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal", ou seja, sem verticalização.

Essa emenda, aliás, harmonizou a autonomia partidária com os princípios federativo e democrático, porquanto a autonomia partidária (§1º, art. 17, CF) e o caráter nacional dos partidos (inc. I, art. 17, CF) ou a abrangência nacional devem ser interpretados à luz desses postulados constitucionais, na medida em que os partidos mantêm um modelo de repartição de competências segundo o modelo federativo, bem como o princípio democrático tem como pressuposto a formação de vontade em escala ascendente (de baixo para cima) e não descendente (de cima para baixo).

No entanto, a Lei n. 14.208/2021 atreveu-se a exigir a obediência ao caráter nacional dos partidos – denominando-o de "abrangência nacional" – para impor aos partidos federados a verticalização das coligações no âmbito estadual ou distrital e, ante o prazo mínimo de 4 (quatro) anos de duração da federação, municipal.

---

[89]O retorno da coligação nas eleições proporcionais, em 17.8.2021, chegou a ser aprovado pela Câmara dos Deputados (PEC n. 125/2011), mas foi rechaçado, em 22.9.2021, pela CCJ do Senado Federal (PEC n. 28/2021). https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/149764. Acesso em: 11 fev. 2022.

[90] STF. Tribunal Pleno. ADI n. 3685/DF. Relatora Ministra Ellen Gracie, julgado em 22-03-2006, DJe 10-08-2006.

Desse modo, a imposição da verticalização aos partidos federados – cujos órgãos partidários estaduais ou distrital e municipais deverão obedecer ao arranjo político-eleitoral celebrado pelo órgão nacional – viola essa vedação expressamente prevista no art. 17, §1º, da CF (com a redação dada pela EC n. 52/2006).

Com base em todos esses fundamentos, entende-se que a Lei n. 14.208/2021 viola frontalmente os sistemas partidário e eleitoral proporcional, ao promover indevidas modificações – e não a mera regulamentação – nos sistemas concebidos pela Magna Carta de 1988 por meio de lei ordinária, sistemas esses que, conjuntamente, constituem a base da democracia representativa brasileira.

Considerações Finais

A Lei n. 14.208/2021 que instituiu a federação partidária foi objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7021, ajuizada pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), por violação do §1º, do art. 17 e o art. 65, *caput* e §1º, da Constituição Federal de 1988, além de outros dispositivos previstos no texto constitucional, tais como os princípios federativo e democrático, a autonomia partidária e os sistemas partidário e eleitoral proporcional.

A ADI n. 7021 foi distribuída para relatoria do Ministro ROBERTO BARROSO que, por sua vez, negou monocraticamente o pedido de medida cautelar requerido na exordial. Todavia, declarou inconstitucional o prazo de formação da federação ao equipará-lo, com base no princípio da isonomia, ao prazo de criação de partidos políticos. Essa decisão foi submetida à apreciação do Plenário da Suprema Corte.

A despeito dessas indevidas modificações promovidas pela Lei n. 14.208/2021 dos sistemas partidário e eleitoral proporcional,

o Supremo Tribunal Federal (STF), por maioria, referendou[91] a decisão liminar que reconheceu a constitucionalidade dessa federação partidária e que abreviou o prazo de formação para 6 (seis) meses antes das eleições. Porém, apenas para as eleições de 2022, a Suprema Corte permitiu que essas federações sejam formadas até o dia 31 de maio[92].

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão**: raízes e evolução do modelo político brasileiro. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

BARROS, Ezikelly. **Autonomia Partidária**: Uma Teoria Geral. 1ª ed. São Paulo: Almedina, 2021. (Coleção IDP).

MEZZAROBA, Orides. **Teoria Geral do Direito Partidário e Eleitoral**. 1ª ed. Florianópolis: Qualis Editora, 2018.

KELSEN, Hans. **A democracia**. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

[91] STF. Tribunal Pleno. ADI n. 7021. Rel. Min. ROBERTO BARROSO, julgada em: 09.02.2022.

[92] "Decisão: O Tribunal, por maioria, referendou a cautelar deferida parcialmente, apenas para adequar o prazo para constituição e registro das federações partidárias e, nesse sentido: (i) suspendeu o inciso III do § 3º do art. 11-A da Lei nº 9.096/1995 e o parágrafo único do art. 6º-A da Lei nº 9.504/1997, com a redação dada pela Lei nº 14.208/2021; bem como (ii) conferiu interpretação conforme à Constituição ao caput do art. 11-A da Lei nº 9.096/1995, de modo a exigir que, para participar das eleições, as federações estejam constituídas como pessoa jurídica e obtenham o registro de seu estatuto perante o Tribunal Superior Eleitoral no mesmo prazo aplicável aos partidos políticos; (iii) ressalvadas as federações constituídas para as eleições de 2022, as quais deverão preencher tais condições até 31 de maio de 2022." (STF. Tribunal Pleno. ADI n. 3685/DF. Relatora Ministra Ellen Gracie, julgado em 22-03-2006, DJe 10-08-2006).

RESTRIÇÃO AO FINANCIAMENTO DE CAMPANHA E DIMINUIÇÃO DO NÍVEL DE COMPETIÇÃO ELEITORAL

Thiciane Carneiro Santa Cruz Souza
Jimmy Matias Nunes

INTRODUÇÃO

O debate sobre financiamento de campanha eleitoral é um tema recorrente quando se discute sistemas eleitorais.[93] No Brasil, decisão de 2015 do Supremo Tribunal Federal (STF) terminou por modificar a norma adotada e proibiu o financiamento de campanhas eleitorais por parte de pessoas jurídicas.

Esse tipo de proibição não é uma novidade no Brasil. A Lei Orgânica dos Partidos Políticos de 1965 (Lei n. 4.740), em seu art. 56, já vedava expressamente aos partidos políticos receber direta ou indiretamente recursos de empresas privadas, o que vigorou pelo menos por nove eleições, dentre as quais duas presidenciais diretas. Esse dispositivo figurou até 1995, quando foi editada a Lei nº 9.096, que dispõe sobre partidos políticos, e em seu art. 38 foi estipulada as fontes que deveriam constituir o Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário), dentre as quais, as doações de pessoas físicas e jurídicas. Segundo Speck (2012), essa mudança institucional em grande medida deu-se como reação à escândalos ocorridos no início dos anos 1990, dentre os quais um envolvendo o então Presidente da República e seu

[93] Entenda-se financiamento de campanha como os recursos materiais utilizados na eleição para convencer o cidadão a lhe conceder um voto (SPECK, 2006).

tesoureiro de campanha, que culminou com uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI).[94]

A decisão do STF concernente a proibição de doações de pessoas jurídicas, na esteira do voto do relator Ministro Luiz Fux, ocorreu como resposta a provocação, por meio da *Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.650, do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB)*, o qual argumentou serem inconstitucionais os dispositivos das Leis nº 9.096/95 e nº 9.504/97 que autorizavam as doações realizadas por pessoas jurídicas aos partidos políticos e às campanhas eleitorais (BRASIL, 2015).

A referida ADI foi julgada parcialmente procedente para assentar apenas e tão somente a inconstitucionalidade parcial sem redução de texto do art. 31 da Lei nº 9.096/95, na parte em que autoriza a realização de doações por pessoas jurídicas a partidos políticos, e pela declaração de inconstitucionalidade das expressões "*ou pessoa jurídica"*, constante no art. 38, inciso III, e "*e jurídicas"*, inserta no art. 39, *caput* e § 5º, todos os preceitos da Lei nº 9.096/95. Dessarte, decidiu-se pela exclusão da possiblidade de doações de pessoas jurídicas no processo eleitoral.

O financiamento empresarial de campanha eleitoral, bem como as suas formas, não é um tema pacífico no Brasil. Speck (2012) sugere que esse tema está umbilicalmente vinculado a discussão sobre corrupção. Segundo Peixoto (2010, p. 26), "em grande medida, a discussão acerca do financiamento de partidos

[94] CPI mista requerida pelo Partidos dos Trabalhadores (PT) para apurar denúncias de Pedro Collor de Mello, irmão do presidente Fernando Collor de Mello, referente a Paulo Cesar Farias, tesoureiro de campanha em 1989 de Collor, que segundo Pedro Collor, estaria solicitando propinas a empresários em nome do Presidente da República.

deve-se à estreita e indissociável relação existente entre as esferas de poder econômico e político, ou seja, entre dinheiro e eleições".

Quanto ao tema, há divergências na classe política, na literatura e no meio jurídico.

No entanto alguns defensores da vigência do financiamento empresarial nas campanhas políticas alertam para externalidades negativas, dentre as quais a diminuição da competição eleitoral, uma vez que a ausência de tal tipo de financiamento poderia favorecer os candidatos que já estivessem no poder. Portanto, os candidatos à reeleição seriam favorecidos por esta mudança institucional. Verificar se de fato isso se comprova é o principal objetivo desse trabalho. Para tanto, a pesquisa, ainda em fase exploratória, buscou verificar se de fato houve aumento da prevalência daqueles candidatos que se lançaram a reeleição, a partir da comparação dos resultados das eleições de 2012 e 2016, a primeira com financiamento empresarial e a segunda com restrição.

Além do objetivo proposto acima, buscou-se também nessa pesquisa: a) descrever os argumentos contrários e favoráveis dos ministros do STF quanto a restrição das doações empresariais; b) analisar padrões de financiamento de campanha municipal, a partir das prestações de contas de 2012; e c) relacionar volume de financiamento recebido e voto.

2 FINANCIAMENTO DE CAMPANHA NO BRASIL E A PROIBIÇÃO DE DOAÇÕES DE PESSOAS JURIDICAS PELO STF

No Brasil o financiamento de campanha é misto, uma vez que ao lado da possibilidade de doações por pessoas físicas, tem-se a alocação de recursos públicos destinados aos partidos, através do Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos, o

qual é constituído por recursos públicos e particulares (art. 38, Lei n. 9.96/1995).

Ao vedar o financiamento de empresas, o STF não proibiu o financiamento privado de forma absoluta, mas apenas o limitou às pessoas físicas. O posicionamento adotado pelo STF não foi resultante de uma decisão unanime, na medida em que três ministros não concordaram com a proibição ao financiamento de campanhas eleitorais por pessoas jurídicas, dentre eles o ministro Teori Zavascki, que alegou que esta proibição não impediria a prática de *Caixa 2* ou outro meio de burlar a fiscalização da justiça eleitoral.

O relator do caso, o Ministro Luiz Fux, iniciou seu voto no que tange pessoas jurídicas ressaltando que as mesmas não têm direitos políticos: "Deveras, o exercício de direitos políticos é incompatível com a essência das pessoas jurídicas" (BRASIL, 2015, p. 26). Ademais, o referido ministro sugeriu que o alto custo para realização de uma eleição é devido a participação das pessoas jurídicas como patrocinadoras

O Relator ainda afirmou que a solução não é apenas proibir o financiamento, mas combinar a vedação com o aprimoramento dos mecanismos de controle. Afirmou, também, que a retirada de financiamento de campanha por pessoas jurídicas facilitaria a transparência nas doações (BRASIL, 2015).

O primeiro contraponto ao posicionamento de Fux foi apresentado por seu colega, ministro Teori Zavascki, que se mostrou favorável à doação por pessoas jurídicas à campanhas eleitorais. Sugeriu que as práticas não republicanas para conseguir meios com fins de cobrir custos de campanhas iriam aumentar, ao invés de diminuir, indo em sentido oposto ao que pretendia com a proibição (BRASIL, 2015).

Outro posicionamento contrário ao de Fux partiu do Ministro Gilmar Mendes, o qual pontuou os diversos argumentos em seu voto.

Primeiramente, o Min. Gilmar Mendes consignou como é o atual sistema de financiamento de campanhas no Brasil, ressaltando que apesar de merecer aperfeiçoamento ainda é um sistema que possibilita a competição eleitoral. Para o Ministro, o que degrada o sistema eleitoral são os abusos perpetrados por quem está no poder, corroborados por uma legislação ineficiente e pela falta de fiscalização (BRASIL, 2015).

Por conseguinte, alertou que a proibição ao financiamento de campanha por pessoas jurídicas já existiu diversas vezes no Brasil e que as condutas praticadas no decorrer destas proibições em nada se diferenciam das atuais descobertas feitas pela operação lava jato (BRASIL, 2015).

Ademais, evidenciou que a problemática não se encontra apenas em doações do âmbito privado, tendo apresentado, como exemplo, o caso do mensalão, em que várias ações que versam sobre o desvio de dinheiro da Petrobrás (empresa pública) que foi utilizado em campanhas eleitorais objeto de investigações que tramitam no STF (BRASIL, 2015). De acordo com o magistrado, empresas como a Petrobras são patrimônio público e, mesmo assim, tiveram valores públicos desviados (por quem estava no poder) para financiar campanha em benefício próprio,

Faz saber, ainda, que as doações de pessoas físicas não são tradição em nosso País e que não competem de forma alguma com as volumosas doações declaradas pelos candidatos, com isso ele reforça em seu voto que vão aumentar consideravelmente as condutas envolvendo doações clandestinas de pessoas jurídicas, por meio do *Caixa 2*, bem como estimular a prática sistemática de crimes de falsidade, com o uso de CPF de *laranjas*.

Relatou, ainda, que o maior objetivo desta ADI é perpetuar no governo o que ele chama de *partido do poder*, não por ter feito uma gestão eficiente, mas sim por impossibilitar a concorrência eleitoral, inviabilizando qualquer outro partido de oposição de ter condições financeiras para se candidatar em iguais condições com o partido que está na situação. Segundo o Ministro, as doações por pessoas jurídicas produzem um maior equilíbrio entre os concorrentes, uma paridade de armas entre os candidatos. (BRASIL, 2015).

Por fim, encerrou o seu voto alegando que será uma ingenuidade do País achar que proibindo o financiamento privado estará acabando com a corrupção e as formas de desvios para financiamento de campanha, tendo em vista que a proibição já existiu e em nada contribuiu para o desenvolvimento da nação levando a um *impeachment* de presidente da república (BRASIL, 2015).

Sem embargo do acima exposto, vale expor o argumento apresentado pelo Ministro Celso de Mello o qual afirmou, em seu curto voto, que a Constituição da República não proíbe o financiamento de campanha, seja por pessoa física ou jurídica, mostrando-se inconstitucionais apenas as práticas abusivas cometidas em toda e qualquer doação (BRASIL, 2015).

Além dos problemas envolvendo a corrupção, para alguns autores o financiamento empresarial favorece aqueles que detêm maior poder econômico (ARAÚJO, 2004). No limite, essa situação poderia colocar em xeque a própria qualidade da representação política da nação.

Por outro lado, alguns estudos têm demonstrado que os resultados positivos contra a corrupção não dependem apenas do desenho institucional, o qual constitui condição necessária, mas não suficiente, devendo existir sistemas de controle que apresentem melhor desempenho (MARENCO, 2010).

A partir de *survey* produzido pelo Instituto Internacional para a Democracia e a Assistência Eleitoral (IDEA), que tem como unidade de análise 180 países, é possível verificar a variação de modelos, traçando um quadro acerca de como os países têm tratado o tema do financiamento partidário.[95]

Em geral, a maioria dos países não restringem a doação de empresa, tanto para partidos como para candidatos. De acordo com o referido estudo, menos de 26% dos países possuem restrições ao financiamento corporativo, dentre os quais Bélgica, Canadá e Grécia. Já países como Dinamarca, Colômbia e Alemanha permitem doações empresariais.

A restrição passa a ser algo mais evidente entre os países quanto a doações de empresas que possuem algum tipo de relação econômica com os governos. Aproximadamente 48% dos países não permitem doações nessas condições. O Brasil, antes da decisão do STF, era um dos países que permitia doações de empresas que possuíssem negócios com os governos.

3 DADOS E ANÁLISES

Nessa seção analisa-se alguns padrões de financiamento de campanha eleitoral, tomando-se como objeto, a eleição municipal de 2012, última desse tipo com doações empresariais vigente. Em seguida os dados sobre doações de empresas serão confrontados com os resultados eleitorais, buscando com isso checar se há relação entre essas doações e o sucesso eleitoral. Por último, os dados de sucesso eleitoral de 2012 serão comparados com os dados de 2016, com vista a verificar se candidatos que buscaram reeleição

[95] Disponível em: http://www.idea.int/data-tools/data/political-finance-database. Os dados do IDEA utilizados nesse trabalho foram coletados no dia 09/05/2017.

obtiveram mais sucesso, portanto vantagens, com o fim das doações de pessoas jurídicas.

3.1 FINANCIAMENTO DE CAMPANHA NAS ELEIÇÕES DE 2012

A partir dos dados referentes às prestações de constas dos candidatos a prefeitos (14.844) e a vereadores (359.793) na eleição municipal de 2012, última em que a doação empresarial foi permitida, verifica-se um total de 2.783.514 recebimentos de recursos apresentados, distribuídos em nove tipos diferentes, sendo os referentes as doações a maior parte. Os valores correspondentes a essas receitas somam R$ 4.074.160.014,21, dos quais 56,49% foram recebidos por candidatos a prefeitos e 43,51% por candidatos a vereadores.[96]

Dos valores recebidos pelos candidatos a prefeitos, 22,79% tiveram como doadores pessoas jurídicas (PJ).

Já para os vereadores esses percentuais chegaram próximo dos 11%, conforme pode ser visto na tabela abaixo. Diante disso a conjectura de que as empresas bancam as campanhas eleitorais no Brasil, devem ser relativizadas, pelo menos quando se tratar de eleições municipais. A rigor a maior parte dos volumes de recursos que financiam as campanhas de prefeitos e vereadores no Brasil referem-se aos advindos dos partidos políticos, de pessoas físicas e recursos próprios.

Destaque-se ainda que os tipos de recursos de pessoas jurídicas não foram, naquela eleição, uma prática comum a todos os candidatos, isto porque aproximadamente 45% dos candidatos a prefeito e 88% dos candidatos às câmaras de vereadores não

[96] Mesmo sendo a unidade de análise dessa pesquisa as candidaturas majoritárias municipais, optou-se também nessa seção por expor informações sobre candidaturas à eleição proporcional, como forma de enriquecer as análises.

declararam ter recebido recursos desse tipo de fonte, sendo impreciso, portanto, tratar as doações empresariais como uma prática generalizada entre os candidatos nos pleitos eleitorais municipais no Brasil.

Ademais, mesmo entre os que receberam recursos empresariais, em média, o número de doações não foi exagerado. Foi possível verificar que os prefeitos em média receberam 4,75 doações na referida eleição, enquanto que os vereadores 1,89. Em valores, cada doação em média entre os prefeitos foi de pouco mais 64 mil reais, e entres os vereadores aproximadamente R$ 4.300,00. O que pode remeter a uma fragilidade dos argumentos que as doações empresariais estariam custeando as campanhas eleitorais.

Distribuindo os tipos de doações por faixas, percebe-se que a maioria absoluta das doações são inferiores à R$ 10.000,00. Nos casos de doações de pessoas jurídicas 56,47% são inferiores à R$ 1.000,00, enquanto que nos demais tipos de doações esse número passa dos 80%.

Se o número de doações e valores respectivos não são tão expressivos assim, as relações pouco republicanas estabelecidas durantes os governos, talvez não tenha como seu principal condicionante articulações no pleito eleitoral, mas sim durantes os próprios mandatos, o que pode sugerir que nesse tipo de eleição a proibição de doação empresarial tenha pouca efetividade.

Pode-se questionar que os patamares de doações na média são baixos por que boa parte dos candidatos, na ótica dos doadores, não são viáveis eleitoralmente. No entanto, dividindo os votos obtidos pelos candidatos pela quantidade de eleitores que compareceram às urnas é possível verificar o quanto um candidato tem de peso eleitoral ou não no município.[97] Percebe-se que uma

[97] Esse mesmo cálculo poderia ser feito dividindo-se os votos obtidos pelos votos válidos. No entanto, há eleições complementares, em alguns casos envolvendo irregularidade nas eleições, e por vezes os votos nulos comprometem a

quantidade razoável de candidatos com mais de 25%, 50% ou 75% dos votos, portanto viáveis, receberam valores inferiores a dez mil reais.

Quanto as doações por partidos políticos, destacando apenas os candidatos a prefeito, verifica-se que a maior parte das doações se concentram em dez legendas. Esses partidos receberam a maior parte das doações, perfazendo mais que 85%, embora que em termos médios não haja grandes discrepâncias, já que na média cada candidato por partido recebeu pouco mais do que 13 mil reais.

3.2 DOAÇÕES EMPRESARIAIS E VOTO

Sob a égide do debate sobre financiamento de campanhas, especialmente de pessoas jurídicas, e a partir dos padrões descritos até esse ponto, pode se questionar se de fato as doações têm alguma relação com o sucesso eleitoral dos candidatos, conforme sugere a literatura, a exemplo de Jacobson (1990). Na **Tabela 1**, verifica-se que 45,91% daqueles candidatos não financiados por pessoa jurídica conseguiram lograr êxito no pleito, contra 61,57% eleitos entre aqueles que receberam doações empresariais. Os dados sugerem, portanto, que o grupo de não financiados obteve uma taxa de sucesso menor e considerável quando se compara com o outro grupo, sugerindo que, de fato, os valores recebidos tenham feito a diferença.

consistência dos votos válidos. No banco do TSE, em algumas situações como estas, são explicitamente identificadas, onde há uma variável informando tratar-se de eleições complementares, e em outros casos não.

Tabela 1 - Situação Entre Candidatos A Prefeito Financiados E Não Financiados - 2012

CANDIDATO FINANCIADO POR PESSOA JURÍDICA	SITUAÇÃO DO CANDIDATO				TOTAL
	NÃO ELEITO		ELEITO		
	N	%	N	%	
NÃO	5.121	54,09	4.346	45,91	9.467
SIM	2.148	38,43	3.442	61,57	5.590
TOTAL	7.269	48,28	7.788	51,72	15.057

Fonte: TSE **(2012).**

Com vista a verificar se a diferenças dessas médias são significativas, optou-se por utilizar o ***teste T*** para amostras independentes, através do qual obteve-se a média de 30,29% para o grupo de candidatos não financiados, e 37,10% para o grupo financiado, sendo que a diferença de médias **apresentou significância estatística**, motivo pelo qual é possível concluir que os **candidatos que recebem recursos de pessoa jurídica tendem a ser mais votados**.

Buscou-se ainda verificar se há correlação significativa entre a presença de financiamento e maior proporção de votos. Procedeu-se, dessa forma, um *teste de Pearson*, a partir de indicadores que reflitam o peso do financiamento e o peso eleitoral dos candidatos. Dividiu-se as doações recebidas por cada candidato de pessoa jurídica e as demais doações pela quantidade de eleitores aptos a votar no município, com a intenção de produzir um indicador *per capta* de recebimento de doações, e verificar a sua relação com a votação.

3.3 FIM DAS DOAÇÕES EMPRESARIAIS E DIMINUIÇÃO DA COMPETIÇÃO ELEITORAL

A partir do argumento, sugerido pelo Ministro Gilmar Mendes, de que o fim das doações empresariais favorecia aqueles que já estivessem no poder, buscou-se verificar nessa pesquisa se entre aqueles que pleiteavam a reeleição, portanto, reelegíveis, tiveram maior vantagem do que os não reelegíveis, quando comparado as duas últimas eleições municipais, 2012 e 2016, a primeira ainda com a permissão das doações empresariais e a segunda não.

Analisando a proporção de candidatos reeleitos nas eleições de 2012 e 2016, excluindo-se o segundo turno e eleições complementares, verifica-se uma alteração a menor de 1,20 pontos, o que significa uma queda de pouco mais 9%. Contrariamente ao que o Ministro Gilmar Mendes sugeriu, quando afirmou em seu voto que com o fim do financiamento empresarial aqueles que já ocupavam o cargo se perpetuariam no mesmo, na prática, mesmo que numa escala pequena, ocorreu o inverso.

Destaque-se que o número médio de candidatos em 2012 foi de 2,7 e o de 2016 de 2,89, um pouco maior. Também houve mudança quanto a proporção média de votação. Em 2012 em média os candidatos obtiveram 33,81% dos votos, e em 2016, esse número ficou na casa dos 31,61. Na prática os reeleitos não se elegeram em maior número, a concorrência aumentou e a votação média reduziu.

Tabela 2 – Candidatos Elegíveis E Não Elegíveis Eleitos

CANDIDATO REELEGÍVEL	**ELEITOS**			
	2012	**2016**		
	N	**%**	**N**	**%**
NÃO	4290	76,74	4357	77,94
SIM	1300	23,26	1233	22,06
Total	5590	100,00	5590	100,00

Fonte: TSE **(2016).**

Em termos de votação, de maneira geral os dados sugerem que os candidatos reelegíveis e elegíveis perderam força eleitoral quando comparadas as duas eleições. No entanto, entre aqueles que pleiteavam a reeleição a diferença média foi menor, sendo ela de -5,41%, contra -7,01%, entre candidatos opositores. Quando o parâmetro é a mediana, essa distância se amplia fortemente, chegando próximo do dobro (Tabela 17).

Isso significa dizer que todos perderam peso eleitoral de uma eleição para outra, contudo, aqueles que estavam no poder perderam menos, visto que estes possuem maior capacidade de captação de recursos, conforme aponta Jacobson (1978).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A despeito da decisão do STF em proibir doações de empresas para partidos políticos e candidatos no Brasil, infere-se que a discussão sobre esse tema está longe de se esgotar, contudo, a presente pesquisa obteve dados capazes de elucidar alguns pontos relativos às divergências apresentadas doutrinária e judicialmente.

Verificou-se que, pelo menos em nível municipal, as doações empresariais não respondiam pela maioria absoluta das receitas dos candidatos. Em geral não passavam de menos de um terço de todas as doações apresentadas. E pelo menos 45% dos candidatos não declaram sequer ter recebido recursos de empresas para executar suas campanhas eleitorais. Ressalte-se, ainda, o volume dos valores doados, pois 56% deles atingiram no máximo R$ 1.000,00.

Por outro lado, observou-se que aqueles que declararam ter recebido recursos de pessoas privadas apresentaram melhor desempenho eleitoral. De fato, os dados sugerem a existência de uma relação direta entre o recebimento de doações empresariais e

o desempenho eleitoral, inclusive medido pela magnitude de votos obtidos pelos candidatos no município.

Comparando-se os resultados das eleições de 2012 e 2016 com fins de verificar a prevalência ou não de vantagem para candidatos à reeleição, isto partindo do pressuposto de que prefeitos saem na frente por ocupar um cargo público e assim captando as benesses eleitorais do mesmo em contraponto aos candidatos de oposição (que dependeriam mais de doações empresariais), constatou-se, em análise à proporção de votos obtida pelos dois tipos de candidatos, que ambos perderam força em 2016 se comparado com a eleição de 2012 (quando era permitido o financiamento privado por pessoas jurídicas). No entanto, observou-se que a retração não foi igual, tendo sido menor entre os candidatos à reeleição, o que corrobora com a tese de que os candidatos que já ocupavam o cargo que disputavam sofreram menos com a ausência do financiamento empresarial.

Por último, destaque-se ainda que o número médio de candidatos por município teve um ligeiro aumento de 2012 para 2016, isso acrescido da diminuição da proporção de votos obtidos por todos os candidatos, o que não permite dizer preliminarmente, que o fim das doações empresariais tenha de fato diminuído a competição eleitoral. Nesse ponto, portanto, faz-se necessário o aprofundamento do presente estudo.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Caetano Ernesto Pereira de. Financiamento de campanhas eleitorais. **Revista de Informação Legislativa**, v. 41, n. 161, 2004. Disponível em: < https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/931/R161-07.pdf?sequence=4&isAllowed=y>. Acesso em: 8 jul. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650/DF, 2015. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10329542>. Acesso em: 13 jun. 2019.

JACOBSON, Gary C. The effects of campaign spending in congressional elections. **American Political Science Review**, v. 72, n. 2, p. 469-491, 1978.

JACOBSON, Gary C. The effects of campaign spending in House elections: New evidence for old arguments. **American Journal of Political Science**, p. 334-362, 1990.

MARENCO, André. Quando leis não produzem os resultados esperados: Financiamento eleitoral em perspectiva comparada. **Dados-Revista de Ciências Sociais**, v. 53, n. 4, 2010. Disponível em: < https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/7549>. Acesso em: 17 set. 2020.

MENDES, Gilmar Ferreira. Reforma Eleitoral: Perspectivas Atuais. **Estudos eleitorais**, v. 11, n. 3 set./dez. 2016. Disponível em: < https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/3607>. Acesso em: 15 jul. 2020.

PEIXOTO, Vitor de M. **Eleições e financiamento de campanhas no Brasil**, 2010, tese, doutorado, Pós-Graduação em Ciências Humanas, Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

SPECK, Bruno Wilhelm. O financiamento de campanhas eleitorais. Reforma Política no Brasil. Belo Horizonte: Ed. UFMG: PNUD, p. 153-158, 2006

SPECK, Bruno Wilhelm. O financiamento político e a corrupção no Brasil. **Temas de corrupção política no Brasi**l. São Paulo: Balão Editorial, p. 49-97, 2012.

O RETORNO DA PROPAGANDA PARTIDÁRIA E OS SEUS INFLUXOS NAS ELEIÇÕES DE 2022.

Delmiro Dantas Campos Neto
Maria Stephany Dos Santos

INTRODUÇÃO

O direito eleitoral encontra-se em um campo enérgico e de cariz, notadamente, constitucional norteando, sem sombra de dúvidas, os momentos mais importantes da representatividade brasileira. Nos anos em que não ocorre o jogo político, por vezes, os representantes do povo elaboram mais uma minirreforma no intuito de colmatar a vontade política e, sobretudo, os anseios da população em busca de uma uniformização e melhor atendimento a tais interesses.

A minirreforma do ano de 2021, adveio com a promulgação da Lei nº 14.211/21, que alterou alguns dispositivos das Leis nº 4.737/65 e 9.504/97, e com a introdução da Emenda Constitucional nº 111/2021, que enalteceu a candidatura de mulheres e pessoas negras e alterou a data da posse do Presidente da República e de governadores, esta última alteração será aplicada, tão somente, para as eleições de 2026, posse no exercício de 2027. Ainda, elencou a fidelização partidária, questões atinentes a incorporação e, por fim, as consultas populares que serão realizadas concomitantemente às eleições municipais (sem a utilização de propaganda gratuita no rádio e na televisão) sobre questões locais aprovadas pelas Câmaras Municipais e encaminhadas à Justiça Eleitoral até 90 (noventa) dias antes da data das eleições, observados os limites operacionais relativos ao número de quesitos.

No caso da recentíssima alteração à Lei nº 9.096/95, pela Lei nº 14.291/2022, publicada no dia 03/01/2022, percebe-se que não há necessidade da observância ao princípio da anualidade elencado do art. 16, da Constituição Federal, ou seja, a partir de sua vigência a sua aplicação é imediata e já valerá para o ano de 2022, atual ano eleitoral.

Assim, houve a restauração da propaganda partidária a partir da promulgação da Lei nº 14.291/2022, que havia sido rechaçada do ordenamento jurídico no ano de 2017 (pela minirreforma da Lei nº 13.487, que estiolou de sobremaneira o direito de antena consagrado no art. 17, § 3º, da Constituição Federal, que visa espraiar, em suma, as ideias da legenda com o fito de atrair filiados e arregimentar simpatizantes para as agremiações partidárias. Esse instrumento atrelado ao fundo partidário garantem o enaltecimento da paridade de armas entre os partidos políticos, a moralidade e, principalmente, a democracia e, assim, a participação das minorias no jogo político.

Os partidos políticos são o sustentáculo da estabilidade democrática e garantem um sistema representativo, assim, a sua importância denota incentivos para a manutenção desse equilíbrio e a Constituição Federal elenca o fundo partidário e o direito de antena como meios de preservação desse sistema.

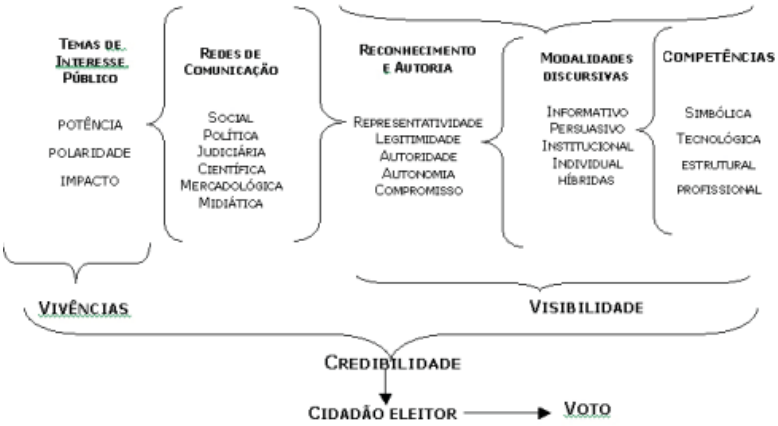
O presente ensaio elencará as principais mudanças e manutenções a partir do "resgate" da propaganda partidária advinda com a Lei Federal nº 14.291/2022.

Da Propaganda Partidária

A propaganda possui um grande impacto na conquista de simpatizantes e por via de consequência, o voto do cidadão, que escolherá aquele candidato que representa os seus anseios pessoais, bem como que denote, nitidamente, credibilidade e confiança em

gerir a *res publicae*. Logo, a propaganda eleitoral traz esses contornos que atrelados a outros fatores é o fio condutor do voto, haja vista que a construção de uma imagem negativa de determinado candidato, por exemplo, levará, sem sombra de dúvidas, a sua preterição na escolha pelo eleitor. Assim, a imagem do respectivo candidato ou até mesmo da agremiação partidária é, sem sombra de dúvidas, o ponto fulcral da escolha e do voto brasileiro. Essa teorização foi muito bem alinhavada pela doutrinadora Maria Helena Weber, em seu estudo acerca da propaganda e a construção do voto:[98]

FIGURA 1 TENSIONAMENTOS ENTRE VISIBILIDADE, CREDIBILIDADE E VOTO



Assim, o fim teleológico da propaganda está concatenado com a ideia de difundir, espalhar, propalar, alastrar, multiplicar por meio de reprodução, tornar comum a muitas pessoas.[99] Ou seja, tem

[98] WEBER, Maria Helena. Na comunicação pública, a captura do voto. Logos, v. 14, n. 2, p. 21-42, 2007.
[99] GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. 12º ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 463.

o condão de interferir diretamente/indiretamente nos processos decisórios, haja vista que desperta uma curiosidade e inclina a determinados posicionamentos.

A priori, deve ser feito um corte epistemológico acerca da propaganda e a publicidade, por vezes, a sociedade contemporânea confunde os referidos institutos, mas são diametralmente opostos, pois o primeiro visa influenciar, enquanto o segundo visa auferir lucros atuando no campo econômico/comercial. Todos os gêneros da propaganda no âmbito eleitoral são oriundos da propaganda política que compreende o período eleitoral e o não eleitoral, que segundo os professores Carlos Mário e Walber Agra consiste em manifestações em que os cidadãos "expõem seus pontos de vista acerca do manuseio da coisa pública".[100]

Já a propaganda partidária está relacionada às questões das agremiações políticas. Explica-se: A presente propaganda possui o viés de divulgar opiniões, posições ideológicas apenas no campo das agremiações políticas, isto é, visa destacar o programa ideológico partidário (seus ideais), o que, por si só, difere da propaganda eleitoral. Marcos Youji esclarece:

> *"É aquela realizada pelas agremiações políticas com a finalidade de divulgar sua ideologia e seus estatutos, suas opiniões e posições quanto às realizações e decisões da Administração, suas propostas de governo e visão ideal de Estado, e suas próprias atividades e eventos partidários".*[101]

[100] VELLOSO, Carlos Mário da Silva; AGRA, Walber de Moura. Elementos de direito eleitoral. São Paulo: Saraiva Educação, 2020, p. 237.

[101] MINAMI, Marcos Youji. O abuso de direito na propaganda partidária. Fortaleza: Tribunal Regional Eleitoral do Ceará, 2010. Suffragium: revista do tribunal regional eleitoral do Ceará, v. 6, n. 9, p. 38-46, 2010.

Some-se a isso, ainda, a diferença ontológica entre a propaganda partidária e a intrapartidária, a qual reside na esfera de atuação, a primeira é direcionada a atrair novos filiados, enquanto a segunda restringe-se aos já filiados na escolha de candidatos aptos a concorrer ao pleito eleitoral (*interna corporis)*.

O art. 50-B, da Lei nº 9.096/95, delineia que a propaganda partidária só poderá ser utilizada para difundir os programas partidários, transmitir mensagens aos filiados sobre a execução do programa partidário, os eventos com este relacionados e as atividades congressuais dos partidos; divulgar a posição do partido em relação a temas políticos e ações da sociedade civil; incentivar a filiação partidária e esclarecer o papel dos partidos na democracia; promover e difundir a participação das mulheres, jovens e negros. Em suma, esta é a conceituação e a abrangência da propaganda partidária.

Do Direito De Antena

Dirley aduz que se mede o grau de democracia em um país pela expansão dos direitos fundamentais e por sua afirmação em juízo.[102] Ou seja, os direitos humanos fundamentais, segundo Branco, servem de norte para aferição da democracia numa sociedade.[103] Karl Lowenstein citado por Dirley reconhece em seu texto a necessidade de se dar maior proteção aos direitos e as liberdades fundamentais:

> "encarnan la distribución del poder sin la que la democracia constitucional no puede funcionar.

[102] CUNHA JÚNIOR, Dirleyda. Curso de direito constitucional. Bahia: Juspodivm. 2007. p. 511.

[103] Branco, Paulo Gustavo Gonet. Aspectos de teoria geral dos direitos fundamentais, In: Hermenêutica constitucional e os direitos fundamentais, p. 104.

> Cuanto más amplios sean estos âmbitos y más intensa sea su protección, tanto menos peligro existirá para que se produzca uma concentración del poder. Reconocimiento u observamncia de las libertades fundamentales separan el sistema político de la democracia constitucional de la autocracia"[104]

Os direitos fundamentais cumprem demasiadas funções na ordem jurídica, dependendo do âmbito particular de proteção. Os direitos fundamentais possuem uma carga dúplice ou garantem o direito de defesa frente ao Estado, ora congregam a exigência de atuação positiva do Estado e, ainda, podem assegurar ao indivíduo o chamado direito de participação.

Gomes destaca que a liberdade de informação consagrada na Constituição Federal corresponde a um direito individual, enquanto a liberdade de expressão "tutela o direito de externar ideias, opiniões, juízos de valor e manifestações de pensamento em geral" e complementa que "tais direitos refletem o alicerce do regime democrático".[105]

No campo do direito eleitoral esse direito fundamental garante aos cidadãos o conhecimento acerca do respectivo candidato dando azo para ponderar sobre o seu voto, bem como é fulcral para dizimar da cultura brasileira o curral eleitoral, voto de cabresto, compra de votos, etc. Assim, o direito à informação, no direito eleitoral, está explicitamente garantido no art. 17, §3º da Constituição Federal "Os partidos políticos têm direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei". Pessuti e Buzato corroborando com este entendimento esclarecem que:

---

[104] LOWENSTEIN, Karl apud CUNHA JÚNIOR, Dirleyda. Curso de direito constitucional. Bahia: Juspodivm. 2007. p. 512.

[105] GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. 12º ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 470.

> "a propaganda eleitoral tem um papel preponderante, seja como 'garantia da liberdade de expressão e pensamento', mas também como o instrumento eficaz e de maior grau de abrangência que os partidos políticos e seus candidatos contam para propagar suas propostas e ideias, objetivando a conquista dos votos dos eleitores"[106]

Já o direito de antena, direito corolário do pluralismo político e da democracia, segundo o doutrinador Fabio Konder é expressão advinda da Constituição Portuguesa, precisamente de seus artigos 39 e 40, o qual garante o exercício da liberdade de informação.[107]-[108]

---

[106] PESSUTI; BUZATO. Os abusos na propaganda eleitoral: considerações sobre a propaganda eleitoral antecipada e as vedações trazidas pela Lei nº 11.300/2006. In: DEMETERCO NETO, Antenor (org.). O abuso nas eleições: a conquista ilícita de mandato eletivo. São Paulo: QuartierLatin, 2008, p. 95.

[107] COMPARATO, Fábio Konder. A afirmação histórica dos direitos humanos. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 70.

[108] Cabe a uma entidade administrativa independente assegurar nos meios de comunicação social:

a) O direito à informação e a liberdade de imprensa;
b) A não concentração da titularidade dos meios de comunicação social;
c) A independência perante o poder político e o poder económico;
d) O respeito pelos direitos, liberdades e garantias pessoais;
e) O respeito pelas normas reguladoras das actividades de comunicação social;
f) A possibilidade de expressão e confronto das diversas correntes de opinião;
g) O exercício dos direitos de antena, de resposta e de réplica política.

2. A lei define a composição, as competências, a organização e o funcionamento da entidade referida no número anterior, bem como o estatuto dos respectivos membros, designados pela Assembleia da República e por cooptação destes.

Artigo 40.º

Direitos de antena, de resposta e de réplica política

1. Os partidos políticos e as organizações sindicais, profissionais e representativas das actividades económicas, bem como outras organizações sociais de âmbito nacional, têm direito, de acordo com a sua relevância e

É de suma importância mencionar a ADI 4.490 e 4.795, sob a relatoria do Min. Dias Toffoli, em que houve interpretação conforme do art. 47, § 2º, II, da Lei das Eleições, a fim de salvaguardar aos partidos novos, criados após a realização do pleito para a Câmara dos Deputados, o direito de acesso proporcional aos dois terços do tempo destinado à propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão, respectivo dispositivo foi ab-rogado pela minirreforma eleitoral do ano de 2017.[109] Nesse esteio, extrai-se que o direito de antena é um direito constitucional que acrescenta as agremiações partidárias o direito de difundir seus ideais com o fito de arregimentar simpatizantes e eleitores e, via de consequência, fortalecer a democracia, haja vista que empreende um mecanismo de inclusão à todos os partidos brasileiros.

Das Alterações Advindas Com A Lei Nº 13.487/17 E O Fim Do Direito De Antena Para As Agramiações Partidárias:

Com o advento da Lei nº 13.487/17, houve a revogação dos arts. 45 ao 49, parágrafo único e ainda o art. 52, da Lei nº 9.096/95, ambos dispositivos traziam regras concernentes a propaganda

representatividade e segundo critérios objectivos a definir por lei, a tempos de antena no serviço público de rádio e de televisão.

2. Os partidos políticos representados na Assembleia da República, e que não façam parte do Governo, têm direito, nos termos da lei, a tempos de antena no serviço público de rádio e televisão, a ratear de acordo com a sua representatividade, bem como o direito de resposta ou de réplica política às declarações políticas do Governo, de duração e relevo iguais aos dos tempos de antena e das declarações do Governo, de iguais direitos gozando, no âmbito da respectiva região, os partidos representados nas Assembleias Legislativas das regiões autónomas.

3. Nos períodos eleitorais os concorrentes têm direito a tempos de antena, regulares e equitativos, nas estações emissoras de rádio e de televisão de âmbito nacional e regional, nos termos da lei.

[109] ADI 5.105, rel. min. Luiz Fux, j. 1º-10-2015, P, DJE de 16-3-2016.

partidária no rádio e na televisão às agremiações partidárias. Contudo, ao realizar e promulgar a respectiva minirreforma eleitoral de 2017, esqueceu-se o legislador ordinário que a propaganda partidária possui amparo constitucional, mas isso não impediu o seu rechaço:

> "os partidos políticos têm direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e a televisão, na forma da lei".

Ou seja, a partir de uma simples leitura do dispositivo constitucional é constatável que os partidos políticos possuem o direito a recursos do fundo partidário, bem como o acesso gratuito ao rádio e a TV para veicularem suas propagandas partidárias.

Dessa forma, observa-se que a respectiva lei que pôs fim a propaganda partidária gratuita no rádio e TV mitigou o direito de antena dos partidos políticos, e apesar da clara inconstitucionalidade, tão somente, com o advento da Lei nº 14.291/22, que este direito voltou a ser regulado pela lei infraconstitucional, conforme passar-se-ia a demonstrar abaixo.

LEI Nº 14.291/22 E O RETORNO DO DIREITO DE ANTENA PARA AS AGREMIAÇÕES PARTIDÁRIAS:

Após 03 (três) anos do rechaço ao direito de antena pelo poder legiferante, em 03 de janeiro de 2022, houve a promulgação da Lei nº 14.291/22, alterando a Lei nº 9.096/95, trazendo a partir das disposições finais a propaganda partidária, para fazer jus ao direito de antena consagrado constitucionalmente as agremiações partidárias, notadamente, para que o partido faça jus a tal direito exige-se o preenchimento dos requisitos contidos no art. 17, § 3º, da Constituição Federal, quais sejam:

> § 3º Somente terão direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei, os partidos políticos que alternativamente: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 97, de 2017)
> I - obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 3% (três por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 2% (dois por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou (Incluído pela Emenda Constitucional nº 97, de 2017)
> II - tiverem elegido pelo menos quinze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 97, de 2017)

A propaganda partidária, nos mesmos moldes do artigo abrogado, preconiza que será realizada de forma gratuita mediante transmissão no rádio e na televisão entre às 19h30 e às 22h30, a inovação recaiu sobre o âmbito nacional e estadual, por iniciativa e responsabilidade dos respectivos órgãos de direção partidária, bem como ampliação do horário de sua veiculação, haja vista que, anteriormente, a propaganda partidária seria veiculada até às 20h00.

As transmissões serão em bloco, em cadeia nacional ou estadual, por meio de inserções de 30 (trinta) segundos, no intervalo da programação normal das emissoras. A agremiação partidária apresentará à Justiça Eleitoral requerimento da fixação das datas de formação das cadeias nacional e estaduais, as quais serão autorizadas respectivamente pelo Tribunal Superior Eleitoral e Tribunais Regionais Eleitorais, que realizarão a requisição dos horários as emissoras de rádio e televisão, anteriormente, esse envio de material pelos partidos, obedecia uma antecedência mínima de

12 (doze) horas da transmissão e o envio poderia, também, ser por meio de correspondência eletrônica.

Com a nova redação, o material propagandístico deverá ser entregue a emissora com a antecedência mínima acordada e em mídia com tecnologia compatível com a da emissora recebedora, art. 50-C, da Lei nº 9.096/95. Manteve-se a ideia da prioridade ao partido político que apresentou o requerimento primeiro, quando houver coincidências de datas, a Justiça Eleitoral responsável pelo amoldamento das datas e a inclusão de todos os partidos na grade das emissoras. Outra inovação está associada sob o critério do órgão partidário nacional veicular inserções com conteúdo regionalizado, desde que o partido realize prévia comunicação ao Tribunal Superior Eleitoral.

As inserções serão determinadas pelo TSE quando solicitadas pelo órgão de direção nacional do partido político e pelos Regionais, quando solicitadas pelo órgão de direção estadual. Em cada rede somente serão autorizadas até 10 (dez) inserções de 30 (trinta) segundos por dia. As inserções deverão ser veiculadas pelas emissoras de rádio e de televisão no horário estabelecido (19h30 (dezenove horas e trinta minutos) e as 22h30 (vinte e duas horas e trinta minutos), divididas proporcionalmente dentro dos intervalos comerciais no decorrer das 3 (três) horas de veiculação, da seguinte forma:

> I - na primeira hora de veiculação, no máximo 3 (três) inserções;
> II - na segunda hora de veiculação, no máximo 3 (três) inserções;
> III - na terceira hora de veiculação, no máximo 4 (quatro) inserções.

As inserções nacionais serão veiculadas nas terças-feiras, quintas-feiras e sábados, enquanto as estaduais nas segundas-feiras, quartas-feiras e sextas-feiras. Ou seja, as propagandas partidárias

não serão veiculadas aos domingos sendo ainda, vedado, a veiculação de inserções sequenciais.

A lei também trouxe um preenchimento mínimo para que seja assegurado o direito de acesso gratuito ao rádio e a televisão pela agremiação partidária, além das condições trazidas pela EC nº 97/17, a partir de um critério quantitativo, a partir do número de deputados federais eleitos pela legenda, senão vejamos:

> I - o partido que tenha eleito acima de 20 (vinte) Deputados Federais terá assegurado o direito à utilização do tempo total de 20 (vinte) minutos por semestre para inserções de 30 (trinta) segundos nas redes nacionais, e de igual tempo nas emissoras estaduais; (Incluído pela Lei nº 14.291, de 2022)
> II - o partido que tenha eleito entre 10 (dez) e 20 (vinte) Deputados Federais terá assegurado o direito à utilização do tempo total de 10 (dez) minutos por semestre para inserções de 30 (trinta) segundos nas redes nacionais, e de igual tempo nas emissoras estaduais; (Incluído pela Lei nº 14.291, de 2022)
> III - o partido que tenha eleito até 9 (nove) Deputados Federais terá assegurado o direito à utilização do tempo total de 5 (cinco) minutos por semestre para inserções de 30 (trinta) segundos nas redes nacionais, e de igual tempo nas redes estaduais. (Incluído pela Lei nº 14.291, de 2022).

Do tempo total disponível para as agremiações partidárias, no mínimo 30% (trinta por cento) devem ser destinadas à promoção e difusão da participação política das mulheres.

Do Desvirtuamento Da Propaganda Partidária

Extrai-se da leitura dos artigos a manutenção da ideia da propaganda partidária (inicialmente proposta pelo poder legiferante) trazendo, com mais ênfase, que a sua natureza é de

difundir os programas partidários, transmitir mensagens aos filiados sobre a execução do programa partidário, os eventos com este relacionados e as atividades congressuais dos partidos; divulgar a posição do partido em relação a temas políticos e ações da sociedade civil; incentivar a filiação partidária e esclarecer o papel dos partidos na democracia; promover e difundir a participação das mulheres, jovens e negros.

Assim, a propaganda partidária deve, evidentemente, viabilizar a difusão de sua ideologia partidária para atrair filiados consolidando, assim, os seus ideais em busca de um fortalecimento democrático. De tal modo que, a propaganda partidária que desvirtuar desses desígnios elencados no art. 50-B, da Lei nº 9.096/95, incidirão nas penalidades contidas no § 4º, do mesmo artigo.

Não levando em consideração a criatividade brasileira e, via de consequência, a impossibilidade de o legislador abarcar todas as nuances no âmbito normativo, o artigo 50-B, da Lei nº 9.096/95, elencou seis vedações que não podem estar inseridas nas inserções partidárias,[110] no intuito de inibir o desvirtuamento da propaganda partidária.

---

[110] - a participação de pessoas não filiadas ao partido responsável pelo programa; (Incluído pela Lei nº 14.291, de 2022)
II - a divulgação de propaganda de candidatos a cargos eletivos e a defesa de interesses pessoais ou de outros partidos, bem como toda forma de propaganda eleitoral; (Incluído pela Lei nº 14.291, de 2022)
III - a utilização de imagens ou de cenas incorretas ou incompletas, de efeitos ou de quaisquer outros recursos que distorçam ou falseiem os fatos ou a sua comunicação; (Incluído pela Lei nº 14.291, de 2022)
IV - a utilização de matérias que possam ser comprovadas como falsas (fake news); (Incluído pela Lei nº 14.291, de 2022)
V - a prática de atos que resultem em qualquer tipo de preconceito racial, de gênero ou de local de origem; (Incluído pela Lei nº 14.291, de 2022)
VI - a prática de atos que incitem a violência. (Incluído pela Lei nº 14.291, de 2022)

O desvirtuamento da propaganda partidária cinge-se, precipuamente, na medida em que o espaço destinado a agremiação partidária se volta para outros fins que destoam da sua essência como, por exemplo, o enaltecimento de determinado pré-candidato tornando-se, portanto, uma propaganda eleitoral em período vedado em ano eleitoral. Esse tipo de conduta, evidentemente, traçará uma vantagem de determinado pré-candidato frente aos demais e possíveis pré-candidatos no ano eleitoral.

A penalidade que o poder legiferante trouxe, nesses casos de desvirtuamento, foi a cassação do tempo equivalente a 2 (duas) a 5(cinco) vezes o tempo da inserção ilícita no semestre seguinte. Ocorre que, o desvirtuamento acontecendo no primeiro semestre do ano – em ano eleitoral, em razão da não divulgação da propaganda partidária no segundo semestre do ano, bem como sem implicações pecuniárias ou mais incisivas decorrente da inocuidade da norma, haja vista que a única penalidade legal é uma perda de inserções para o ano seguinte em que não ocorrer o prélio eleitoral, não denota, evidentemente, em um impedimento para o desvirtuamento da propaganda partidária.

Ou seja, a penalidade legal é ínfima e sem nenhuma implicação financeira para a agremiação partidária.

Essa ausência de eficácia normativa já foi esteio de discussão no âmbito do Tribunal Superior Eleitoral, pois apesar da "inovação" ou melhor dizendo "resgate" da propaganda partidária, esse típico problema já era usualmente enfrentado pelo Tribunal Superior Eleitoral,[111] nos moldes da legislação revogada em meados de 2017. Notadamente, o desvirtuamento da referida propaganda partidária implica na quebra da essência que visa fomentar e exaltar as agremiações partidárias e a penalidade advinda ("mantida") não afastará esse tipo de prática que

[111] BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Questão de Ordem na Representação nº 994. Relator: Ministro Cesar Asfor Rocha. DJ, 13 dez. 2006. p. 168

culminará, evidentemente, na quebra da paridade de armas entre os partidos políticos.

Transmissão Da Propaganda Partidária Gratuita

Em relação à propaganda partidária, no rádio e na TV, é vedado o pagamento pela sua veiculação – essa vedação era também expressa no antigo dispositivo ab-rogado pela Lei nº 13.487/17 – devendo ser transmitida entre as 19h30min (dezenove horas e trinta minutos) e as 22h30min (vinte e duas horas e trinta minutos). Ao contrário da propaganda na TV que é onerosa, nos Estados Unidos da América – U.S.A, o Brasil optou em agregar o viés participativo e gratuito aos candidatos brasileiros.

A gratuidade da referida propaganda não possui o nítido conteúdo gratuito, pois há compensação fiscal às emissoras e radiodifusões que veiculam a propaganda eleitoral. O Decreto Federal nº 7.791/2012, dá azo às emissoras de rádio e televisão a compensação fiscal na apuração do imposto sobre a renda da pessoa jurídica, inclusive da base de cálculo dos recolhimentos mensais previstos na legislação fiscal, e da base de cálculo do lucro presumido.[112]

[112] Art. 2o A apuração do valor da compensação fiscal de que trata o art. 1o se dará mensalmente, de acordo com o seguinte procedimento:
I - parte-se do preço dos serviços de divulgação de mensagens de propaganda comercial, fixados em tabela pública pelo veículo de divulgação, conforme previsto no art. 14 do Decreto no 57.690, de 1o de fevereiro de 1966, para o mês de veiculação da propaganda partidária e eleitoral, do plebiscito ou referendo
II - apura-se o "valor do faturamento" com base na tabela a que se refere o inciso anterior, de acordo com o seguinte procedimento:
a) parte-se do volume de serviço de divulgação de mensagens de propaganda comercial local efetivamente prestado pelo veículo de divulgação no mês da veiculação da propaganda partidária e eleitoral, do plebiscito ou referendo;

A Lei que resgatou a propaganda partidária recebeu veto presidencial em relação a respectiva compensação tributária, por entender que se trata de benefício fiscal, com consequente renúncia de receita, sem observância da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 2000) e da Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei 14.194, de 2021). Notadamente, o Congresso Nacional teve 30 (trinta) dias para deliberar o respectivo veto presidencial, inclusive, já há algumas vozes dissonantes a esse veto, conforme se extrai da nota dos Associação Brasileira das Emissoras de Rádio e Televisão que entende pela judicialização, caso o veto

---

b) classifica-se o volume de serviço da alínea "a" por faixa de horário, identificando-se o respectivo valor com base na tabela pública para veiculações comerciais locais;

c) para cada faixa de horário, multiplica-se o respectivo valor unitário de prestação de serviço pelo volume de serviço a ela relativo; e

d) o somatório dos resultados da multiplicação referida na alínea "c", para cada faixa de horário, corresponde ao "valor do faturamento", com base na tabela pública;

III - apura-se o "valor efetivamente faturado" no mês de veiculação da propaganda partidária ou eleitoral com base nos documentos fiscais emitidos pelos serviços de divulgação de mensagens de propaganda comercial local efetivamente prestados;

IV - calcula-se o coeficiente percentual entre os valores apurados conforme previsto nos incisos II e III do caput , de acordo com a seguinte fórmula:

Coeficiente Percentual = [Valor efetivamente faturado (inciso III)]* 100 - Valor do faturamento conforme tabela (inciso II) * 0,8

V - para cada espaço de serviço de divulgação de mensagens de propaganda cedido para o horário eleitoral e partidário gratuito:

a) identifica-se, na tabela pública de que trata o inciso I, o respectivo preço, multiplicando-o pelo espaço cedido e por 0,8 (oito décimos);

b) multiplica-se cada resultado obtido na alínea "a" por 0,25 (vinte e cinco décimos) no caso de transmissões em bloco, e por um, no caso de inserções; e

c) aplica-se sobre cada valor apurado na alínea "b" o coeficiente percentual a que se refere o inciso IV do caput; e

VI - apura-se o somatório dos valores decorrentes da operação de que trata a alínea "c" do inciso V do caput.

seja mantido. E, na primeira sessão conjunta derrubou o veto parcial ao PL 4.752/2019.

Logo, com a derrubada do veto presidencial, emissoras de rádio e de televisão terão direito a uma compensação fiscal pela cessão do tempo para a propaganda gratuita dos partidos políticos (art. art. 99 da Lei nº 9.504/97), restabelecida pela Lei 14.291, de 2022. A compensação fiscal à qual as emissoras de rádio e de televisão farão jus deverá ser calculada com base na média do faturamento dos comerciais dos anunciantes do horário compreendido entre as 19h30 (dezenove horas e trinta minutos) e as 22h30 (vinte e duas horas e trinta minutos).

A emissora de rádio ou de televisão que não exibir as inserções partidárias perderá o direito à compensação fiscal e ficará obrigada a ressarcir o partido político lesado mediante a exibição de inserções por igual tempo, nos termos definidos em decisão judicial.

A ONG Contas Abertas realizou estudo no ano de 2016 e concluiu que o período eleitoral custaria em torno de R$ 576.000.000,00 (quinhentos e setenta e seis milhões) aos cofres públicos, em razão dos cortes fiscais realizados junto às emissoras de TV e rádio do Brasil para a veiculação do horário político gratuito.[113] Estima-se que em 2018 a propaganda gratuita tenha custado aos cofres públicos cerca de R$ 1,038 bilhão, custo geral.[114] Com a retomada da propaganda partidária estima-se um gasto em torno de R$ 228 milhões (nos anos eleitorais) a R$ 527 milhões

[113] http://www.contasabertas.com.br/site/busca. Acessado em: 14/01/2022.
[114] AVELINO, G.; BIDERMAN, C. Os Custos da Campanha Eleitoral no Brasil: uma análise baseada em evidência. Fundação Getúlio Vargas e Fundação Brava, 2019, p. 7.

(nos anos sem eleições), segundo cálculo do senador Carlos Portinho (PL-RJ).[115]

Esta dedução de impostos está intrinsicamente correlacionada com o valor que seria pago as emissoras pelo espaço que poderia ser comercializado a terceiros. Portanto, apesar do uso da expressão "propaganda eleitoral gratuita", a bem da verdade, há um custo em seu desenvolvimento e propagação.

Da Representação E Legitimidade Eleitoral

Quando as agremiações partidárias descumprirem as regras na veiculação da propaganda partidária poderá tanto o Ministério Público, bem como a agremiação partidária oferecer representação eleitoral que será julgada pelo Tribunal Superior Eleitoral quando se tratar de inserções nacionais e pelos Regionais quando se tratar de inserções transmitidas nos Estados correspondentes.

O prazo para o seu oferecimento conta-se a partir do último dia do semestre em que for veiculado o programa impugnado ou, se este tiver sido transmitido nos últimos 30 (trinta) dias desse período, até o 15ª (décimo quinto) dia do semestre seguinte. Se a representação eleitoral for julgada procedente pelo Regional, cassando o direito de transmissão da propaganda partidária, caberá recurso para o Tribunal Superior Eleitoral e este será recebido com efeito suspensivo.

[115] Cofres públicos Não é só o fundão eleitoral: "nova" propaganda partidária cria gastos de R$ 527 milhões. Leia mais em: https://www.gazetadopovo.com.br/republica/nao-e-so-o-fundao-eleitoral-nova-propaganda-partidaria-cria-gastos-de-r-527-milhoes/. Acessado em: 14/01/2022.

Das Considerações Finais

A propaganda partidária é um direito consagrado constitucionalmente que atrelado ao fundo partidário garantem as agremiações partidárias a difusão dos seus ideários enaltecendo, assim, a democracia, pois possuem um papel importante para viabilizar as candidaturas ao prélio eleitoral.

Notadamente, apesar da revogação da propaganda partidária com a minirreforma eleitoral de 2017, o seu amparo constitucional sempre foi mantido incólume. Com a promulgação da Lei nº 14.291/22, se restaurou boa parte dos dispositivos revogados e a inclusão de alguns pontos que não haviam sido inseridos, anteriormente. Destaque-se, inclusive, a manutenção de uma ínfima penalidade aos partidos políticos que desvirtuarem a essência da propaganda partidária, o que poderia ter sido melhorado pelo poder legiferante, inclusive, um pedido que já era feito pelo Tribunal Superior Eleitoral com a redação antiga.

Com o reconhecimento do desvirtuamento da propaganda partidária caberá tanto ao *parquet* quanto ao partido político o ajuizamento da representação eleitoral visando a cassação das respectivas inserções.

De mais a mais, apesar do veto inicial do presidente da República referente a compensação tributária das empresas de TV e rádio no tocante a veiculação das propagandas partidárias, não há "propaganda eleitoral gratuita".

REFERÊNCIAS

AVELINO, G.; BIDERMAN, C. Os Custos da Campanha Eleitoral no Brasil: uma análise baseada em evidência. Fundação Getúlio Vargas e Fundação Brava, 2019;

Branco, Paulo Gustavo Gonet. Aspectos de teoria geral dos direitos fundamentais, In: Hermenêutica constitucional e os direitos fundamentais, p. 104;

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Questão de Ordem na Representação nº 994. Relator: Ministro Cesar Asfor Rocha. DJ, 13 dez. 2006. p. 168;

COMPARATO, Fábio Konder. A afirmação histórica dos direitos humanos. São Paulo: Saraiva, 1999;

CUNHA JÚNIOR, Dirleyda. Curso de direito constitucional. Bahia: Juspodivm. 2007;

GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. 12º ed. São Paulo: Atlas, 2016;

LOWENSTEIN, Karl apud CUNHA JÚNIOR, Dirleyda. Curso de direito constitucional. Bahia: Juspodivm. 2007;

MINAMI, Marcos Youji. O abuso de direito na propaganda partidária. Fortaleza: Tribunal Regional Eleitoral do Ceará, 2010. Suffragium: revista do tribunal regional eleitoral do Ceará, v. 6, n. 9, p. 38-46, 2010;

PESSUTI; BUZATO. Os abusos na propaganda eleitoral: considerações sobre a propaganda eleitoral antecipada e as vedações trazidas pela Lei nº 11.300/2006. In: DEMETERCO NETO, Antenor (org.). O abuso nas eleições: a conquista ilícita de mandato eletivo. São Paulo: QuartierLatin, 2008, p. 95;

VELLOSO, Carlos Mário da Silva; AGRA, Walber de Moura. Elementos de direito eleitoral. São Paulo: Saraiva Educação, 2020;

WEBER, Maria Helena. Na comunicação pública, a captura do voto. Logos, v. 14, n. 2, p. 21-42, 2007.

PARTICIPAÇÃO DA MULHER NA POLÍTICA

PARTICIPAÇÃO DA MULHER NA POLÍTICA: A TORMENTOSA TRAJETÓRIA DAS MULHERES EM BUSCA DOS ESPAÇOS DE PODER - A RESPONSABILIDADE PARTIDÁRIA E A VIOLÊNCIA POLÍTICA CONTRA A MULHER

Maria de Fátima Moraes Bezerra Cavalcanti Maranhão

INTRODUÇÃO

A Declaração dos Direitos do Homem proclamou, em 1789, que todos os homens nascem livres e se mantêm iguais em seus direitos, porém o documento não abrangia o status dos judeus, dos escravos nas colônias, nem das mulheres em qualquer lugar. (DÓRIA, 2018). As mulheres são a maior parte do "povo" de quem o poder deveria emanar, tanto em população quanto em eleitorado. Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2019, a população brasileira é composta por 48,2% de homens e 51,8% de mulheres. Além disso, de acordo com o Tribunal Superior Eleitoral, as mulheres correspondem a mais de 52% do eleitorado brasileiro, fazendo delas a maioria do povo brasileiro.

Apesar disso, não são as mulheres que detêm a maior parte do poder, pois proporcionalmente, o número de representantes femininas no legislativo é ínfimo em relação ao número de brasileiras. De acordo com o portal G1, nas eleições municipais de 2020, as mulheres representaram apenas 16% do total de vereadores eleitos e ainda há, no Brasil, 948 municípios sem nenhuma vereadora. Uma em cada cinco cidades não elegeu em 2020 nenhuma mulher para o parlamento municipal. Nessa trilha, acrescenta-se o fato de que, nas eleições de 2018, para a Câmara

dos Deputados, dos 513 deputados eleitos, apenas 77 são mulheres e, nas Assembleias Legislativas Estaduais, apenas 161 dos 1.059 deputados eleitos. Essa é a razão pela qual o Brasil ainda ocupa o 140º lugar entre 191 países no ranking da ONU sobre a participação das mulheres no parlamento.

Através dos dados apresentados constata-se facilmente um explícito déficit democrático relacionado à sub-representação feminina na política brasileira. Se, em uma democracia, o poder deve ser exercido pelo povo e em benefício dele, há na democracia brasileira uma deficiência a ser resolvida. Tzvetan Todorov (2017), em sua obra *Os Inimigos íntimos da democracia*, alerta que uma qualidade fundamental da democracia – que possibilita sua sobrevivência e fortalecimento - é a pluralidade na divisão e concessão de poder. Fundamental portanto, que o Brasil adote mecanismos com vistas à obtenção de uma pluralidade na divisão e concessão de poder.

Uma pesquisa realizada pelo Instituto Vox Populi (2000) revelou que, para a maioria dos entrevistados, as mulheres foram consideradas mais honestas, confiáveis, competentes e responsáveis na ocupação de cargos públicos em relação aos homens. Além disso, o percentual de filiação a partidos políticos indica que as mulheres em 2018 somavam 44,5% do número total de filiados e correspondiam a 64% dos novos filiados. Estas informações demonstram confiança do eleitorado nas mulheres e também o crescente interesse delas pela política. Tais constatações evidenciam que a sub-representação feminina na política é alicerçada nas desigualdades estruturais da sociedade.

Para Lúcia Avelar[116] (2013) "a injustiça da desigualdade política tende a reproduzir a desigualdade social", ou seja, a raiz da

[116] AVELAR, Lúcia. Mulheres e Política em Perspectiva. In: Venturi, Gustavo e Godinho, Tatau (Org.). Mulheres brasileiras e gênero nos espaços

baixa representatividade feminina está na desigualdade social estruturada entre homens e mulheres. No mesmo sentido, Betânia Ávila[117] afirma que:

> As desigualdades e discriminações existentes nas sociedades vão funcionar como impedimentos invisíveis e a dificuldade de participação pode ser percebida como um atributo das mulheres de modo que a desigualdade social se transforma em um déficit do sujeito. (AVELAR, 2013, p. 57)

Assim, a desigualdade de gêneros presente na sociedade possui diversos frutos em diferentes áreas, a exemplo da desigualdade política entre homens e mulheres e a violência política contra a mulher, os quais dão origem a outro fruto: a sub-representação feminina nos espaços públicos de poder, especialmente na política.

Imperioso asseverar que ao se falar sobre representação feminina na política, os números ainda são deficientes, mas se aprofundarmos o exame no que concerne à representatividade política das mulheres pretas, das mulheres com deficiência e das mulheres indígenas, essa sub-representação será ainda mais explícita, consubstanciando-se em uma dupla discriminação. Por exemplo, de acordo com a Deputada Federal Mara Gabrilli: "No Brasil, de acordo com o Censo de 2010 do IBGE, cerca de 25 milhões de mulheres possuem algum tipo de deficiência – e quase um terço delas são negras. Ou seja, carregam uma somatória de

público e privado: uma década de mudanças na opinião pública. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo/Edições Sesc SP, 2013, p.296.

117 ÁVILA, Betânia. A participação das mulheres e a Reforma Política. Cadernos de Crítica Feminista – Mulheres, Participação e Democracia, Recife, Ano II, N.1, p.50-60, dez. 2008, p.57.

discriminações". E é justamente nesse somatório de discriminações que a representação política dessas mulheres brasileiras torna-se de um lado, ainda mais diminuta, e, de outro, cada vez mais necessária.

Barack Obama[118], em recente entrevista ao programa de televisão Conversa com Bial, afirmou, sobre o assunto das mulheres na política:

> Acho que de algumas formas a resistência às mulheres na liderança política tem sido tão forte quanto a resistência às pessoas de cor nesses cargos mais altos. É algo que está profundamente enraizado na nossa cultura. Não só na cultura americana e na brasileira, mas no mundo todo (...). O trabalho de empoderar as mulheres é contínuo. Como eu disse antes, foi interessante, como presidente, poder observar que os países que oprimem as mulheres e que não usam os talentos das mulheres tendem a ser países que não se desenvolvem economicamente e que tem outros problemas. Os países que muitas vezes estão se saindo bem e que conseguem desfrutar de todo o potencial do país, em parte é porque reconhecem que se não incluírem meninas e mulheres- metade da população envolvida em resolver os problemas, criar negócios encontrar curas para doenças-. Se não treinarmos metade da população é como uma equipe de futebol que deixa metade dela fora de campo, você vai perder. Espero que Kamala Harris seja apenas o início de um processo no qual cada vez mais mulheres no mundo sejam vistas como líderes viáveis nos níveis mais altos. (OBAMA, 2020, n.p)

De fácil compreensão, portanto a conclusão de que sem a inclusão, no âmbito político, da metade dos potenciais e talentos

[118]OBAMA, Barack, 2020, disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=yjR635k23TQ

brasileiros, haverá apenas uma minoria da população com o compromisso de solucionar os problemas da sociedade. Exatamente como a alusão feita pelo ex-presidente norte-americano, de um time em campo sem a maioria dos seus jogadores, o que torna patente a importância da representatividade feminina para a democracia, razão pela qual este trabalho passa a apresentar as políticas de inserção da mulher na política brasileira após a Constituição de 1988, voltadas à igualdade material.

Histórico Legislativo E Jurisprudencial Sobre A Representatividade Feminina Na Política

O espaço de participação da mulher na política nacional ainda se encontra em nível embrionário, o que levou o Estado brasileiro a adotar algumas ações afirmativas, dentre elas: I) a reserva de percentual mínimo e máximo para as candidaturas de cada sexo nas eleições proporcionais e para a composição interna dos órgãos partidários; II) a reserva de 5% dos recursos do Fundo Partidário para criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política feminina; III) a obrigatoriedade da distribuição proporcional entre homens e mulheres dos recursos oriundos do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, bem como a repartição proporcional por sexo, do tempo de propaganda eleitoral gratuita, no rádio e na televisão, dentre outras.

A primeira estratégia brasileira para estímular a participação da mulher na política ocorreu por meio da inserção, na Lei Geral das Eleições (Lei 9.504/1997), do art. 10, §3°, que atribuiu aos partidos e coligações o dever de reservar o mínimo de 30% e o máximo de 70% das vagas de candidaturas para cada sexo em eleições proporcionais. Porém, a expressão “deverá reservar” deu ensejo ao não atendimento, pelas agremiações partidárias que

passaram a apresentar chapas com composição fora dos parâmetros legais, sob o argumento de que as vagas teriam sido inicialmente reservadas, mas as mulheres não se candidataram. Assim, por mais de 10 anos, muitos partidos políticos eximiram-se de recrutar, preparar e incentivar candidaturas femininas, ao aceno de que a expressão "deverá reservar" não possuía força coercitiva.

Ocorre que, a Lei n° 12.034/2009 alterou a Lei n° 9.504/97 e passou a estabelecer, no seu art. 10 §3°, que os partidos políticos "preencherão" as chapas para eleições proporcionais com, no mínimo 30% e, no máximo 70% de candidaturas de cada sexo. Com essa inovação legal imaginou-se superado o problema da exequibilidade da reserva, todavia as legendas partidárias utilizaram-se de uma nova estratégia para burlar a lei, qual seja, as candidaturas fictícias de mulheres ou candidaturas "laranjas" que trataremos na próxima seção.

Na luta contra a recalcitrância e o desinteresse de alguns partidos na abertura de espaço efetivo para as mulheres entrarem na vida pública, recentemente outra medida afirmativa foi acrescentada no processo eleitoral brasileiro. Em maio de 2020, o Tribunal Superior Eleitoral entendeu ser aplicável a reserva de gênero também nas eleições para órgãos partidários. Com isso, a cota de percentual mínimo e máximo de candidaturas para cada sexo deve incidir da mesma forma nas eleições internas dos órgãos partidários. De acordo com a Ministra Rosa Weber (2020), a não aplicação simultânea da cota, nos âmbitos externo e interno das agremiações, constituiria "um verdadeiro paradoxo democrático, não sendo crível[119] que a democracia interna dos partidos políticos não reflita a democracia que se busca vivenciar, em última instância, nas próprias bases estatais". (WEBER, 2020)

[119] Adjetivo, significa: em que há credibilidade, em que se consegue crer ou acreditar.

Essa decisão, embora sem caráter vinculativo para a análise e a aprovação, pela Justiça Eleitoral, das anotações de órgãos partidários, uma vez que conforme lembrado pela Ministra Rosa Weber, de que o entendimento foi proferido "sem vinculatividade normativa, em caráter abstrato e sem natureza sancionatória", no voto do Ministro Luís Roberto Barroso consta a propositura de encaminhamento de um apelo ao Congresso Nacional relativo à inclusão da posição albergada por aquela Corte Superior, na legislação e com previsão de sanções às legendas que não a cumprirem.

Indubitavelmente fundamental um normativo nesse diapasão, tendo em vista que dos 35 partidos políticos com registro no TSE em 2019, apenas 04 eram presididos por mulheres. Nesse passo, José Eustáquio Alves observa que:

> São os homens que controlam os principais cargos dentro dos partidos e espaços públicos de poder. Controlam também os recursos financeiros e o processo de escolha dos candidatos. (...) Para aumentar a participação feminina na política no Brasil é preciso alterar a participação das mulheres na estrutura de poder dos partidos políticos. (ALVES, 2012, p.10)

A segunda medida afirmativa é a reserva de 5% dos recursos do Fundo Partidário para criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política feminina, inserida no art. 44, V, da Lei Geral das Eleições. Embora tal medida tenha o intento de combater o nascedouro do problema dos partidos que não recrutam, preparam ou sequer incentivam a participação feminina

na política, de acordo com o jornal Estadão[120] vale pontuar o seguinte:

> A norma foi desrespeitada em 67% das ocasiões, considerando quatro exercícios financeiros já julgados de 32 agremiações. Apenas os nanicos Democracia Cristã (antigo PSDC) e PSTU respeitaram a regra nos anos considerados. (...) Alguns partidos tentaram, em suas prestações de contas, fazer com que despesas administrativas – como manutenção de instalações e telefone, por exemplo – fossem aceitas pelo tribunal como investimentos voltados ao aumento da participação feminina. Caso do PSDB que, a partir de 2011, criou uma norma interna sobre a aplicação dos recursos destinados à promoção da participação feminina na política, permitindo computar uma parcela dos gastos de manutenção da sede nacional – onde funciona também a Secretaria do PSDB-Mulher – como investimento para fins do programa. (REVERBEL, 2021, n.p)

Por sua vez, a sanção pelo descumprimento desta exigência legal é insignificante e - por si só - não leva à reprovação das contas partidárias, enfatizando-se que o Congresso Nacional, em 2019, aprovou uma mudança na legislação, com vistas a anistiar todas as siglas que deixaram de aplicar, entre os anos de 2010 e 2018, 5% do Fundo Partidário, em programas de participação feminina, desde que o mencionado percentual tenha sido utilizado no financiamento de candidaturas femininas. Porém, esta anistia foi alvo de Ação

120 REVERBEL, Paula, 2021, Disponível em: https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,partidos-ignoram-lei-de-apoio-a-mulheres,70003639948

Direta de Inconstitucionalidade (ADI) e aguarda inclusão em pauta e deliberação pelo Supremo Tribunal Federal.

A terceira medida em prol da participação feminina está relacionada à obrigatoriedade da distribuição proporcional, entre homens e mulheres, dos recursos oriundos do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), bem como do tempo de propaganda.

Quanto à distribuição dos recursos do Fundo Partidário, em 2018 o Supremo Tribunal Federal decidiu, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5.617/2018, que deve ser destinado às candidatas femininas, o mínimo de 30% dos recursos do Fundo Partidário.

A mencionada Ação Direta de Inconstitucionalidade foi ajuizada para questionar o artigo 9º da Lei 13.165/2015, que estabelecia percentuais, mínimo e máximo, de recursos do Fundo Partidário para aplicação em campanhas eleitorais de mulheres, fixando prazo de vigência da regra. De acordo com o dispositivo da lei em questão, nas três eleições posteriores à publicação dela, os partidos políticos deveriam reservar, em contas bancárias específicas para este fim, no mínimo 5% e no máximo 15% do montante do Fundo Partidário destinado ao financiamento das campanhas de suas candidaturas às mulheres candidatas.

O dispositivo legal citado era flagrantemente inconstitucional, uma vez que de acordo com o então Vice-Procurador Geral da República, Luciano Mariz Maia: “se não há limites máximos para financiamento de campanhas de homens, não se pode fixar limites máximos para as mulheres”. Ainda que o dispositivo estivesse inserido na Lei 13.165/2015, que tinha como finalidade incentivar a participação feminina na política, nela continha um artigo que feria o princípio da igualdade não apenas no seu sentido material, mas também formal.

No que se refere à distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e a repartição proporcional da propaganda eleitoral gratuita, no rádio e na televisão, também em 2018, o Tribunal Superior Eleitoral proferiu novo entendimento. O Plenário daquela Corte Superior entendeu que os partidos políticos deveriam reservar, no mínimo, 30% dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (conhecido como Fundo Eleitoral) para financiar candidaturas femininas e que o mesmo percentual deve ser considerado em relação ao tempo destinado à propaganda eleitoral gratuita, no rádio e na televisão. Acrescentando-se ainda, no caso de percentual de candidaturas superior ao mínimo de 30%, que o repasse dos recursos do Fundo Eleitoral e do direito de antena devem ocorrer na mesma proporção.

O financiamento de candidaturas é a mola propulsora de qualquer campanha eleitoral porque é dele que decorre a real possibilidade da realização de tarefas que definem uma campanha igualitária, sendo ainda mais determinante para a paridade das candidaturas femininas, em razão do fato de que as mulheres têm possibilidades reduzidas de autofinanciamento – evidenciadas pela menor remuneração comparada com a dos homens - e também por não ocuparem cargos partidários que possam dar voz no manejo dos recursos financeiros das campanhas. Segundo Margarete de Castro Coelho (2020):

> A destinação de recursos para campanhas femininas promove a igualdade de condições nas disputas para representações política. (...) E, nesses termos, o Tribunal Superior Eleitoral revelou que os partidos destinaram 22% dos recursos de campanha para candidaturas femininas, quando deveriam destinar 30%, no mínimo, conforme previsão legal. Os 8% restantes foram utilizados em campanhas de candidatos masculinos que tinham mulheres como

> vice ou suplente em suas chapas ou foram desviados em caixa dois para campanhas masculinas. (COELHO, 2020, p. 188 e 189)

Depreende-se de todo o cenário exposto que as medidas afirmativas direcionadas à participação feminina na política ainda não alcançaram o seu intento e essa realidade contribui sobremaneira para a sub-representação da mulher nesse âmbito, o que impulsionou o Conselho Nacional de Justiça ao lançamento, em 2021, do Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero, que apresenta um guia para magistrados com questões de gênero específicas, em cada ramo da justiça, incluindo o Direito Eleitoral no que tange a julgamentos sobre a legitimidade das cotas femininas, distribuição de tempo de propaganda e recursos eleitorais. Referido documento auxilia o Poder Judiciário a entender as leis e jurisprudências apontadas nesta seção, ao julgar casos semelhantes. Caminha-se a passos curtos, mas significativos com vistas ao alcance, pelas mulheres, das lideranças políticas, ainda com muitos obstáculos a serem superados, tratados a seguir.

Adversidades Enfrentadas Pelas Mulheres No Âmbito Político-Partidário

Candidaturas Laranjas

Uma adversidade a ser severamente combatida no âmbito político-partidário intitula-se de candidaturas fictícias. A Lei n° 12.034/2009 alterou a Lei n° 9.504/97 com o objetivo de garantir a exequibilidade da reserva de percentual mínimo e máximo para as candidaturas de cada gênero nas eleições proporcionais, medida que a princípio imaginava-se capaz de resolver o problema, se não fosse a estratégia de algumas legendas partidárias em burlar a lei,

consistente no lançamento de candidaturas fictícias de mulheres ou candidaturas “laranjas”.

Trata-se de um artifício em que os partidos compõem as chapas com candidatas que não possuem intenção efetiva de concorrerem aos cargos para os quais se candidatam. Após o deferimento dos registros não realizam campanha, não apresentam gastos, não pedem votos e tampouco angariam fundos. Em alguns casos, as candidatadas sequer sabem que o são e muitas não recebem o seu próprio voto. A comprovação da utilização deste ardil, de acordo com o ministro Sérgio Banhos (2019), envolve diversos fatores: “votação pífia ou zerada, similitude na prestação de contas, reconhecimento de parentesco entre candidatos, ausência de propaganda eleitoral, não comparecimento em convenções” (BANHOS, 2019).

Os partidos políticos usam essas mulheres apenas com o intuito de cumprir formalmente o requisito legal, quanto ao preenchimento do mínimo de 30% de candidatas, sem qualquer compromisso com o desiderato buscado pela norma que é o de fornecer às mulheres maior participação efetiva no âmbito da política, citando o caso de Bertha Lutz que não satisfeita com o direito ao voto assegurado pelo Código Eleitoral de 1932, lutou exitosamente para que fosse assegurado tal direito na Constituição de 1934. (DÓRIA, 2018)

Em decorrência da ausência de previsão legal relacionada à investigação e punição desse tipo de conduta – candidaturas fictícias - os partidos continuadamente desrespeitaram a norma até que em setembro de 2019, o Tribunal Superior Eleitoral manifestou entendimento (Recurso Especial Eleitoral 19392) de que a prática tratava-se de uma fraude apurável através de Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE) e Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME) e que, caso fosse confirmada, seria cabível a

cassação de todos os registros dos candidatos pertencentes a determinado partido político ou dos mandatos de todos os eleitos.

Desse modo, constata-se com clareza diversas oposições enfrentadas para a real efetividade das cotas de candidaturas, associadas a outro empecilho, de acordo com Margarete Coelho:

> Antes da adoção das cotas para candidaturas os partidos ou coligações (ainda possíveis) poderiam registrar candidatos até o número equivalente ao de cadeiras em disputa. Após a adoção das cotas aumentou-se o número de candidatos por chapa, passando-se à possibilidade de registrar até o equivalente a 120% das vagas em disputa. (...) Ou seja, não houve reserva de vagas no número de candidaturas para mulheres. O que houve foi a criação de um novo espaço, e para além do número de vagas, para elas. O aumento do número de candidatos promoveu uma pulverização no eleitorado, o que favorece as candidaturas estabelecidas, quais sejam, as masculinas. Anote-se que o legislador se referiu de início, expressamente, a um percentual mínimo reservado às mulheres, o que, posteriormente foi considerado inconstitucional e corrigido na Lei Geral das Eleições, que passou a estabelecer o mínimo de 30% e máximo de 70% para cada sexo e, mais uma vez, aumentou o número de candidaturas para 150% e 200% (Conforme o número de eleitores da circunscrição eleitoral) das vagas a preencher. (COELHO, 2020, p. 178)

O fato é que a cota de candidaturas femininas é um incentivo legal que, na realidade, trouxe reduzidos impactos no Parlamento brasileiro apesar de a legislação já vigorar por mais de 20 anos. Observa-se que os partidos políticos - os quais deveriam promover o cumprimento da lei- impõem inúmeros obstáculos à sua

execução. A insistência contínua das agremiações partidárias brasileiras no descumprimento da teleologia da cota de candidaturas femininas gera a insuficiência de resultados satisfatórios para essa ação afirmativa de significativa relevância para a democracia brasileira.

Violência Política Contra A Mulher

Outra adversidade enfrentada pelas mulheres, no âmbito político eleitoral, é a violência política contra elas, reflexo da desigualdade entre os sexos, seja na esfera privada - violência doméstica – seja na esfera pública - violência política contra a mulher. Segundo Margarete Coelho (2020):

> A boliviana Ximena Machicao Barbery foi uma pioneira no tema. Ela define assédio e violência política em razão de gênero como mais uma expressão da violência de raiz sexista, produzida pelas relações de força e poder entre homens e mulheres e que constitui um "delito" contra as mulheres, uma lição ilícita pela qual uma ou várias pessoas no exercício do poder público pressiona, persegue, hostiliza ou ameaça outra com finalidade de apropriar-se de seu "poder" ou induzi-la a tomar decisões contra a sua vontade ou contra seus princípios éticos e políticos. (COELHO, 2020, p. 256 e 257)

Nesse sentido, um relatório da Aliança Ásia do Sul Internacional (SAP, 2006) refere-se à violência política como ações realizadas para dificultar, castigar ou privar as mulheres do direito à participação política. Há casos emblemáticos de violência política contra a mulher, a exemplo do recente episódio de importunação sexual à Deputada Estadual de São Paulo, Isa Penna, pelo Deputado Fernando Cury. A parlamentar encontrava-se em processo de

votação, no Plenário da Assembleia Legislativa, conversando com um colega, quando foi surpreendida por Cury atrás dela, apalpando-a na altura dos seios, cenas filmadas pelas câmeras do ambiente. Somente após imensa repercussão, a Assembleia Legislativa daquele Estado e o partido afastaram o deputado. Contudo, nem todos os casos de violência política contra a mulher trazem consequências para os agressores. De acordo com o Portal Metrópoles[121]:

> Em 20 anos, o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados jamais acolheu uma representação de deputadas mulheres que denunciaram terem sido vítimas de violência política de gênero dentro do Congresso. A conclusão faz parte do estudo "Debaixo do Tapete: A Violência Política de Gênero e o Silêncio do Conselho de Ética da Câmara dos Deputados", da doutora Tássia Rabelo de Pinho, docente na Universidade Federal da Paraíba (UFPB). (MENESES, 2021, n.p)

Infelizmente, majoritariamente, a violência política praticada contra a mulher não é punida com a magnitude que tal conduta repulsiva deve ser tratada, sendo às vezes, ignorada. São recorrentes as situações desse tipo de violência sem a atuação devida do Poder Público que em determinados casos, pela conduta omissiva de seus representantes, demonstra uma conivência velada com atos dessa natureza. Frisa-se nessa esteira recente pesquisa

[121] MENESES, Leilane, 2021, Disponível em: https://www.metropoles.com/brasil/ignoradas-deputadas-denunciam-agressoes-dentro-do-congresso-nacional

feita pelo Estadão[122] sobre violência política contra candidatas aos cargos de poder executivo municipal nas Eleições de 2020:

> Ao menos 75% delas disseram à reportagem ter sofrido violência política de gênero. A pesquisa foi enviada a todas as 58 mulheres que concorreram aos Executivos municipais das capitais no ano passado. Destas, 50 responderam. Entre elas, 44 relataram violência. A maior parte (46,7%) disse sofrer ataques com frequência e (72,3%) acredita que os episódios prejudicaram a campanha. (GOMES, 2021, n.p)

A violência política contra a mulher é um problema da nossa democracia. Ela não afeta apenas mulheres específicas, no seu aspecto individual e subjetivo, mas sim toda uma coletividade de mulheres que se sentem desmotivadas, desencorajadas e tementes à exposição na vida pública, no exercício de um mandato. É preciso coragem. Coragem para o enfrentamento das discriminações que buscam impedir a ocupação nos espaços de poder; coragem contra os episódios de violência política.

O desrespeito de muitos homens em relação às mulheres é uma chaga que precisa ser extirpada de uma sociedade democrática. Não se pode tolerar sob qualquer pretexto nenhum tipo de violência contra a mulher no desempenho de seus inúmeros papéis.

Com enfoque na seara política, não há falar em efetividade de políticas afirmativas das mulheres, se, ao se candidatarem, sua honra é ultrajada, sua capacidade questionada, sucessão de condutas discriminatórias no âmbito do partido político em que são

---

122 Gomes, Bianca, 2021, Disponível em: https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,violencia-atinge-ao-menos-75-de-candidatas-a-prefeita-em-capitais,70003576342

filiadas, consubstanciadas em priorização de recursos financeiros para candidatos homens e ausência de participação nos cargos de direção. A inexistência de uma base de sustentação forte amparada em paridade de armas no seio do ambiente partidário terá reflexo direto no resultado das urnas.

O embate é contínuo, por isso a coragem é necessária. Os anseios políticos das mulheres as colocará frente a frente com incontáveis obstáculos desmotivadores consubstanciados em verdadeiras ações de violência política evidenciada através da interferência de terceiros em seus mandatos sob a alegação de que sua eleição é fruto de concessão permitida pelos homens e não por ser seu legítimo direito; de desqualificação de suas pautas; de ameaças online à sua dignidade sexual; de assédio moral; de ataques físicos; de violência sexual e até homicídio (a exemplo do caso da Vereadora Marielle Franco).

A violência política atinge não apenas as mulheres que já se encontram no exercícios de cargos públicos, mas estreme de dúvida desencoraja aquelas que neles desejarem ingressar contribuindo de drasticamente com a continuidade da sub-representação feminina na política e, por via de consequência, ferindo ferozmente a nossa própria democracia.

Nessa perspectiva, ressalte-se a Lei Contra o Assédio e a Violência Política Contra as Mulheres (Lei n° 243), aprovada em 2012, pela Assembleia Geral Boliviana, que é uma referência na definição de assédio e violência política contra mulheres seguida pelo México, em 2013, e o Peru, em 2016. No Brasil, recentemente foi aprovada a Lei nº. 14.192/2021 que estabelece normas para prevenir, reprimir e combater a violência política contra a mulher e a criminaliza, dentre outros objetivos.

Ainda por relevante e sobre o tem abordado, Maria Cecília Minayo[123], discorre:

> A violência não faz parte da natureza humana (...) não tem raízes biológicas. Trata-se de um complexo fenômeno biopsicossocial, mas seu espaço de criação é a vida em sociedade. Portanto para, entendê-la há que se apelar para a especificidade histórica. (...) na configuração da violência se cruzam problemas da política, da economia, da moral, do direito, da psicologia, das relações humanas e institucionais e do plano individual. (MINAYO, 1994, p. 7 e 8)

O fenômeno da violência tem raízes nas relações em sociedade e deve ser combatido de forma resoluta no meio social, político e institucional através de leis e políticas especiais efetivas no tocante a cada espécie de violência. Cabe à sociedade civil e ao Estado a garantia de mecanismos de proteção contra a violência política das mulheres, tendo sido a aprovação da já citada Lei nº 14.192/2021 um passo fundamental, porém há muito a ser feito e a continuidade da luta é medida que deve se fortalecer na difícil e desafiadora trajetória das mulheres rumo à ocupação dos espaços de poder.

A Responsabilidade Partidária Para O Desenvolvimento Representativo Feminino Na Política

Aos partidos políticos foi concedido pela Constituição da República Federativa do Brasil um grande poder: ser a ponte

123 MINAYO, Maria Cecília. A violência social sob a perspectiva da saúde pública. Cadernos de saúde pública, v. 10, p.7-8, Rio de Janeiro, 1994.

obrigatória entre o povo e a política, o intermediador que possui para a democracia, um "protagonismo sem rivais"[124] detendo um poder agigantado que pode abrir brechas ao abuso dele.

De acordo com Thaler e Sunstein,[125] "um arquiteto de escolhas tem responsabilidade de organizar o contexto no qual as pessoas tomam decisões". Com a missão de serem "arquitetos de escolhas", os partidos precisam exercer esse poder sem excessos, cumprindo as leis, dentre elas a de efetiva obediência às cotas femininas, o que permitirá a legitimidade do processo eleitoral. O grande poder das agremiações partidárias, que impacta diretamente a democracia, clama pelo chamamento voluntário dessas agremiações, da responsabilidade quanto à participação formal e material das mulheres na política, pois o partido é e será sempre a porta de entrada que uma mulher deverá cruzar rumo a uma atividade política. Margarete Coelho (2020), nesse sentido:

> Daí ter-se buscado demonstrar nesse trabalho a necessidade de que os partidos promovam a efetividade de regras estimuladoras da participação das mulheres na política, inclusive nas suas instâncias internas, sejam essas regras voluntárias ou legais (...) abandonando a postura atual, que as levam frequentemente a recorrer ao judiciário para verem garantidos seus direitos, isso porque o sistema eleitoral brasileiro, tendo em vista o princípio da autonomia interna dos partidos políticos, não lhes impõe regras específicas sobre suas organizações internas, de forma a garantir a

[124]SALGADO, Eneida Desiree. Partidos políticos e seu regime jurídico. Coordenação de Eneida Desiree Salgado, Ivo dantas. Curitiba: Juruá, 2013, p. 135.

[125]THALER, Richard H.; SUSTEIN, Cass R. Nudge: o empurrão para a escolha certa. Tradução Marcello Lino. Rio de Janeiro: eisevier, 2009.

> todos os seus filiados igual acesso às decisões sobre as listas de candidatos e, depois de escolhidos para a lista, lhes garanta acesso ao Fundo Partidário e ao Fundo Especial de Financiamento de Campanhas de forma equitativa, bem como do tempo de propaganda eleitoral gratuita. Tais benefícios, ao fim e ao cabo, terminam por ser distribuídos entre aqueles que estão mais próximos do poder central do partido, culminando por acentuar as diferenças entre seus filiados, gerando uma enorme lista de "estranhos" ou de espectadores do sistema. (COELHO, 2020, p. 206 e 207)

Nesse contexto há premente necessidade de que as legendas partidárias personifiquem-se como portas de entrada, de permanência e de inserção definitiva da mulher na política, pautando sua administração interna na adaptação de suas atividades às necessidades femininas, a exemplo de inserção de creches dentro de suas instalações ou espaços infantis; a adição de uma voz feminina com poder de decisão em cada setor interno; o olhar fora da própria esfera de convivência – a busca na sociedade de talentos femininos que estão fora da política com a oferta de convites-; incentivo à participação feminina na política com ações diretas para esse fim; fornecimento de apoio para casos de violência política, no exercício dos mandatos; recrutamento, preparação e incentivo à candidaturas não fictícias; reserva de recursos para criação e manutenção de programas de promoção da participação política feminina; distribuição proporcional com as mulheres dos recursos do Fundo Partidário, do Fundo Eleitoral e do tempo de antena.

Inegável portanto a assertiva de que os partidos políticos possuem a "chave" da porta, que, uma vez aberta, garantirá a efetiva participação da mulher na política e a merecida ocupação nos espaços de poder em uma dinâmica que é implementada em um verdadeiro Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS

BIROLI, Flávia; MIGUEL, Luis Felipe. **Feminismo e política: uma introdução**. Boitempo Editorial, 2015.

BRASIL. Lei Nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm . Acesso em 3 de fevereiro de 2022.

BRASIL. LEI Nº 9.100, DE 29 DE SETEMBRO DE 1995. Brasília, 29 de setembro de 1995. Diário Oficial da União de 02 de outubro de 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9100.htm . Acesso em: 3 de fevereiro de 2022.

BRASIL. LEI Nº 12.034, DE 29 DE SETEMBRO DE 2009. Brasília, 29 de setembro de 2009. Diário Oficial da União de 30.9.2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12034.htm Acesso em: 3 de fevereiro de 2022.

BRASIL. LEI N° 14.192, DE 4 DE AGOSTO DE 2021. Brasília, 14 de agosto de 2021. Diário Oficial da União de 05 de agosto de 2021. Disponível em: https://www.in.gov.br/web/dou/-/lei-n-14.192-de-4-de-agosto-de-2021-336315417 Acesso em: 04 de fevereiro de 2022.

BUONICORE, Augusto. As mulheres e os direitos políticos no Brasil. **NAZARIO, Diva Nolf. Voto feminino & feminismo. São Paulo: Imprensa Oficial**, 2009.

CANTELI, Bruna Schefer. A representação feminina na política brasileira: um breve estudo sobre a implantação de ações afirmativas na legislação eleitoral e a efetividade da participação das mulheres no pleito eleitoral. **Direito-Araranguá**, 2018.

CARDOSO, Ana Luiza Gambogi. Ações Afirmativas de inclusão da Mulher no Processo Eleitoral e o Estado Democrático

de Direito. **Revista do CentroAcadêmico Afonso Pena**, v. 22, n. 1, 2016.

COELHO, Margarete de Castro. **O Teto de Cristal da Democracia Brasileira**. 1° Edição. Brasília: Fórum, 2020

DÓRIA, Palmério. **Empoderadas!**. 1° edição. São Paulo: Geração, 2018.

LOPES, Ana Maria D.'Ávila; NÓBREGA, Luciana Nogueira. **As ações afirmativas adotadas no Brasil e no direito comparado para fomentar a participação política das mulheres**. 2011

NAVAS, Ana Pavanini; COSTA, Ilton Garcia. Da casa ao Congresso- a inserção das mulheres na política partidária: ações afirmativas para inclusão feminina nos parlamentos. **REVISTA QUAESTIO IURIS**, v. 10, n. 4, p. 2904-2925, 2017

REPRESENTAÇÃO FEMININA NA POLÍTICA: EVOLUÇÃO LEGISLATIVA E O PAPEL DOS PARTIDOS POLÍTICOS PARA A EFETIVAÇÃO DA IGUALDADE DE GÊNERO

Leandro dos Santos
Arthur Monteiro Lins Fialho

INTRODUÇÃO

O ordenamento jurídico brasileiro, a partir de 1995, com a edição da Lei Federal n° 9.100/95, instituiu cota de 20% para registro de candidaturas femininas no âmbito municipal, marco inicial de aparente estratégia de inclusão das mulheres na política, intenção normativa essa renovada com a vigência da Lei nº 9.504/1997, que aumentou a cota dessa participação feminina para 30%, ao mesmo tempo que também majorou o percentual em relação ao número de cadeiras de 120% para 150%.

Mais recentemente, a Lei Federal n° 13.487/17, instituiu o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), mas não especificou qualquer parâmetro para a distribuição da citada verba pública entre candidatos e candidatas, deixando a critério dos próprios partidos políticos essa definição.

Esta lacuna, como será abordado ao longo deste trabalho, de forma proposital, poderá trazer luzes para a compreensão da questão da "democracia intrapartidária", que, como defendem alguns estudiosos do tema, deve ser encarada como um dos pontos cruciais para a efetiva igualdade de gênero no âmbito das disputas eleitorais.

É que a Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, categoricamente estabelece que homens e mulheres são

iguais em direitos e obrigações e, em razão da importância desse postulado, o constituinte fez questão de inseri-lo no primeiro inciso do artigo 5º. Como é fácil compreender, o preceito constitucional prima pela igualdade entre os gêneros e garante a equidade na composição dos espaços de poder, inclusive naqueles decorrentes do processo eleitoral.

Partindo dessas premissas, importa fazer uma criteriosa avaliação sobre a cota de gênero prevista no §3º, do art. 10 da Lei das Eleições, no sentido de se definir se ela representa, ou não, uma discriminação positiva em favor da igualdade de gênero ou se é apenas uma engenharia eleitoral para manter o *establishment.*

O que se sabe, até porque é um dado histórico, as mulheres sempre foram alijadas do processo eleitoral, com dados estatísticos insignificantes de ocupação dos cenários políticos existentes. Para se ter uma ideia, "ao longo de um século e meio, do reinado de dom Pedro I ao governo do general Ernesto Geisel, apenas políticos homens entraram no Senado, e essa tendência só foi alterada com a chegada de Eunice Michiles (pronuncia-se Miquiles), uma ex-professora de grupo escolar e ex-deputada estadual saída do Amazonas, que tomou posse em 31 de maio de 1979, no início do governo do general João Figueiredo[126].

Na Câmara Federal, a história não foi diferente. Apesar de a Câmara dos Deputados ter sido criada pela primeira Constituição brasileira, em 1824, com 102 integrantes escolhidos em eleições indiretas, entre membros da nobreza, da magistratura e do clero, tendo sessão de abertura da primeira legislatura em 6 de maio de 1826, apenas em 13 de março de 1934, uma voz feminina se fez ouvir, pela primeira vez, no Plenário do Palácio Tiradentes, sede da Câmara dos Deputados, na então capital federal, o Rio de Janeiro. Tratava-se de Carlota Pereira de Queirós, médica paulista e

126 https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/arquivo-s/1a-senadora-tomou-posse-ha-40-anos-e-foi-recebida-com-flor-e-poesia.

primeira deputada federal do Brasil, eleita pelo voto popular (www12.senado.leg.br).

Portanto, o objetivo do trabalho é fomentar uma reflexão sobre as mudanças normativas e sua eficácia na solução da igualdade de gênero nas disputas político-eleitorais no Brasil, fazendo-se uma análise do papel dos partidos políticos para solucionar esse problema histórico da exclusividade masculina na ocupação de cargos políticos.

A vertente metodológica utilizada no presente estudo foi de cunho exploratório e descritivo, com levantamento bibliográfico e pesquisa documental sobre democracia, história da participação feminina na política, democracia de gênero, pluralismo democrático, mecanismos de fomento à representação feminina, partidos políticos, fraude à cota de gênero.

Evolução Legislativa E Jurisprudencial Frente A Subrepresentação Feminina Na Política.

Historicamente, as mulheres têm sido excluídas da vida política e isso é um problema em escala mundial. Visando contribuir para a diminuição do déficit democrático decorrente da baixa ocupação feminina nos espaços de poder, a Organização das Nações Unidas passou a defender que até o ano de 1995 os governos, partidos políticos, sindicatos e outros grupos representativos deveriam elevar a proporção de mulheres em posições de liderança ao patamar de, pelo menos, 30%, para alcançar, até o ano 2000, uma representação igualitária. (ANDRADE NETO, GRESTA e SANTOS, 2018).

Apesar disso, já se passaram mais de 25 anos do momento em que a primeira meta deveria ser implementada e a realidade brasileira ainda se encontra bem distante do ideal projetado. Embora tenham surgido algumas normas que, pelo menos em suas

justificativas, se apresentam com o objetivo de fomentar a participação feminina, o desiderato de uma igualdade substancial permanece longe de ser alcançado.

Além das dificuldades que a sociedade estruturalmente impõe à participação da mulher na esfera pública – sequer o Estado é neutro em questões de gênero (YOUNG, 2006) – as normas que deveriam vir para incrementar uma participação mais igualitária trazem, em seu bojo, artifícios para manter a hegemonia masculina[127].

Alguns exemplos desta dubiedade normativa podem ser apontados.

Primeiro, a Lei Federal n° 9.100/95 instituiu cota de 20% para registro de candidaturas femininas no âmbito municipal, mas, por outro lado, aumentou de 100% para 120% o número de registros de candidaturas que cada partido poderia apresentar em relação ao número de vagas da respectiva casa legislativa, permanecendo, na prática, a mesma prevalência em relação ao número de homens na disputa eleitoral (QUINTELA e DIAS, 2017).

Segundo, a Lei Federal n° 9.504/97 aumentou a cota de participação feminina para 30%, mas também majorou o percentual em relação ao número de cadeiras de 120% para 150%. Para o pesquisador Bruno Bolognesi (2012, p. 118) o "simultâneo incremento de cotas aliado ao crescimento na proporção de candidatos que podem ser inscritos por partidos e coligações acaba por diluir a participação feminina e manter o padrão de conduta dos candidatos homens".

Terceiro, na mesma linha de marginalização feminina,

[127] Para Pierre Bourdieu (2011, p. 169), o domínio masculino "é um processo estabelecido, que se naturaliza e é reproduzido pelos homens e instituições", estruturalmente enraizado nas famílias, igrejas, escolas. Tais instituições acabam tendo uma falsa neutralidade, o que contribui diretamente para a segregação das mulheres no ambiente político (COELHO, 2020).

importa destacar a Lei Federal n° 13.487/17, que instituiu o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC)[128], mas não especificou qualquer parâmetro para distribuição da verba pública entre candidatos e candidatas, deixando a critério dos próprios partidos políticos a definição do uso do dinheiro.

Esta lacuna normativa proposital traz luzes para a questão da "democracia" intrapartidária, que, na ótica dos autores, deve ser encarada como um dos pontos centrais para se alcançar uma efetiva igualdade de gênero.

Em que pese os partidos possuírem relevante papel na democracia brasileira, pois "se configuram como condição inafastável de elegibilidade" (AGRA, 2020, p. 101), sabe-se que a agremiações partidárias brasileiras são dominadas por homens, o que levou a doutrinadora Margarete de Castro Coelho, e também deputada federal relatora do projeto do novo código eleitoral, a concluir que "deixar o critério de distribuição dos valores do Fundo Especial de Financiamento de Campanha ao alvedrio dos partidos é mais uma 'pegadinha' do legislador" (2020, p. 195).

Como se percebe, o problema é sistêmico! Nas palavras de Carole Pateman (1989, p. 223), "uma teoria e prática 'democrática' que não é ao mesmo tempo feminista serve apenas para manter uma forma fundamental de dominação e assim zomba dos ideais e valores que a democracia busca encarnar", que é o que parece ocorrer no Brasil.

Busca Pela Igualdade E O Papel Dos Partidos Políticos No

[128] O Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) é um fundo público destinado ao financiamento das campanhas eleitorais dos candidatos, e as diretrizes gerais para a gestão e distribuição dos recursos do FEFC são regulamentadas pela Resolução-TSE nº 23.605/2019. Disponível em: https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2020/prestacao-de-contas/fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-fefc. Acesso em: 23 jan. 2021.

Fomento Às Candidaturas Femininas.

A Constituição Federal brasileira de 1988 é categórica ao consignar que homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações e, em razão da importância de tal matéria, o legislador constituinte fez questão de fazê-la constar no primeiro inciso do artigo 5º da CF/88. Trata-se de verdadeiro preceito constitucional que prima pela igualdade entre os gêneros e garante a equidade na composição dos espaços de poder.

Reverbera-se, assim, o pensamento de Robert Dahl (2001), no sentido de que a igualdade de gênero é elemento essencial para uma sociedade que pretenda ser efetivamente democrática. Contudo, desde a promulgação do Texto Constitucional, a igualdade entre homens e mulheres tem custado a sair do plano da formalidade e alcançar a vida real e cotidiana.

Na seara política essa desigualdade fica escancarada diante das estatísticas eleitorais, onde as mulheres representam mais de 50% da população[129], mas não conseguem sequer preencher 30% dos postos de poder, como recomendado pela ONU ainda nos idos de 1995 (ANDRADE NETO, GRESTA e SANTOS, 2018). Tal percentual deveria ser o mínimo de participação, mas, na realidade, acaba sendo o máximo que se consegue em termos de registros de candidaturas, mas que dificilmente se converte em número de cargos efetivamente ocupados.

Um dos primeiros pontos a se avaliar, é se a cota de gênero prevista do §3º do art. 10 da Lei das Eleições representa realmente uma discriminação positiva em favor da igualdade de gênero ou se é apenas uma engenharia eleitoral para manter o *establishment.*

[129] Nas eleições de 2018 na PB as mulheres representavam 1.517.567 votantes enquanto o eleitorado masculino era de apenas 1.350.082 votantes. Disponível em: https://www.justicaeleitoral.jus.br/participa-mulher/#estatisticas. Acesso em: 03 fev. 2022.

Sobre o tema, Bruno Bolognesi (2012, p. 123) assevera que "a exclusão das mulheres não ocorre no processo eleitoral em si. Os lugares de exclusão são a estrutura social e talvez incentivos no interior dos partidos", sendo, portanto, pertinente uma análise sobre a forma como cada partido trata suas candidaturas femininas.

A questão fica ainda mais intrigante quando se constata que o número de mulheres filiadas a partidos políticos é quase equiparado ao de homens, mas, mesmo assim, o número de registros de candidaturas femininas fica apenas na casa dos 30%, dentro da margem mínima legal, enquanto o percentual de cadeiras efetivamente ocupadas por mulheres fica em torno dos 15%[130].

Participar da eleição não gera, necessariamente, as condições de competitividade necessárias para se alcançar a efetiva representação isonômica, nesse sentido Polianna do Santos e Nicole Porcaro (2019, p. 288) afirmam que "a existência de eleições *per se* não assegura o respeito ao princípio democrático". Na realidade, os partidos "não se ocupam em desenvolver o capital político dessas mulheres, ou em assegurar a existência de chances reais de elegibilidade" (SANTOS, BARCELOS e GRESTA, 2019, p. 34).

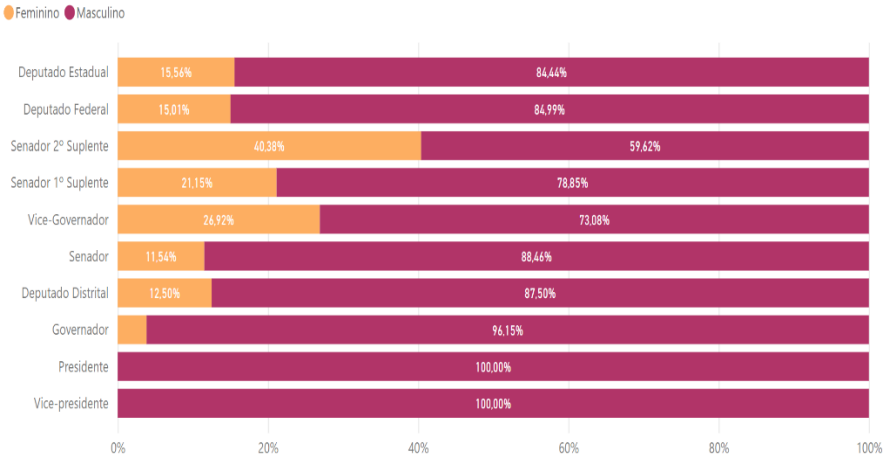
Exemplo disso é que nas eleições de 2018 se alcançou a maior bancada feminina da história da Câmara dos Deputados; todavia, foram apenas 77 mulheres eleitas, o que representa o pífio percentual de 15% das vagas e coloca o Brasil na distante 133ª posição no *ranking* da União Interparlamentar (IPU) – entidade que mede a participação de mulheres nos parlamentos nacionais em 192 países[131].

[130] Conforme dados estatísticos fornecidos pelo TSE, as mulheres representaram 45,30% dos filiados nas eleições 2020. Disponível em: https://www.justicaeleitoral.jus.br/participa-mulher/#estatisticas. Acesso em: 03 fev. 2022.

[131] Disponível em: http://archive.ipu.org/wmn-e/classif.htm Acesso em: 10 jan. 2022.

Para reforçar a problemática do *déficit* representativo decorrente da marginalização da mulher no processo eleitoral brasileiro, importante verificar o gráfico referente aos eleitos (gênero) por cargo nas eleições de 2018:

Gráfico 1 – Candidatos eleitos em 2018 no Brasil (Homem x Mulher)[132]



Fonte: TSE (2020)

Vê-se que, dentre os cargos em disputa, aqueles que apresentam maiores percentuais de mulheres eleitas em 2018 (barras em laranja) foram exatamente os de menor representatividade política, a exemplo do cargo de 2º Suplente de Senador, onde a margem feminina alcançou 40,38%, e o de Vice-Governadora. E no Estado da Paraíba não foi diferente, onde foram eleitas 02 mulheres para as vagas de 2º Suplente de Senador e uma Vice-Governadora, o que caracterizou 100% dos respectivos cargos em disputa no referido Estado (BRASIL, 2020).

132 Disponível em: https://www.justicaeleitoral.jus.br/participa-mulher/#estatisticas. Acesso em: 13 jan. 2022.

A razão de tal fenômeno se deve ao fato de que, após a definição pelo STF da cota do financiamento público em prol da candidatura feminina, os partidos políticos passaram a inserir mulheres em cargos secundários de chapas majoritárias apenas para usufruir da cota feminina do FEFC em favor das candidaturas principais masculinas. A mulher entra no cenário político apenas como instrumento de arrecadação e não como vetor de modificação social.

E assim, a questão da escolha dos cargos que serão disputados pelas filiadas se soma a vários outros fatores *interna corporis* dos partidos que acabam por manter a mulher fora do espaço político. Infelizmente, na maioria dos partidos, não existe uma democracia intrapartidária com mecanismos democráticos para seleção das candidaturas.

Como destaca Sérgio Banhos (2020), por mais que o partido político possua natureza jurídica de direito privado, aquele deve atuar visando um objetivo público de alta relevância, que é possibilitar ao cidadão o exercício da sua capacidade eleitoral passiva. E, como afirma Elaine Harzheim (2014), o partido é corresponsável não só pela oferta de nomes como pelo comportamento ativo ou passivo dos candidatos no curso do processo eleitoral.

Irmanado com o problema da forma de escolha e como dar suporte partidário às candidaturas femininas "viáveis", o implemento efetivo da cota de gênero também esbarra na figura da candidatura "laranja", que se caracteriza pelo registro de candidatura feminina apenas para atender requisito formal estabelecido no §3º do art. 10 da Lei da Eleições, possibilitando, assim, que os candidatos do partido participem da respectiva eleição.

Prevenir e combater tais candidaturas fraudulentas, que nascem no seio do próprio partido político, é atualmente um dos

maiores desafios da Justiça Eleitoral, pois, como bem observado por José Jairo Gomes (2020), sua detecção geralmente só se torna possível após as eleições, observando-se indícios como ausência de votos, não realização de atos de campanha, não recebimento ou recebimento tardio de recursos, renúncia da candidatura após o registro.

Diante deste cenário complexo[133], a partir da análise normativa interna, estrutural e comportamental dos partidos, diversos questionamentos se destacam: por que existem tantas mulheres filiadas e menos da metade solicitam registro de candidatura? Como os partidos atraem a filiação de mulheres e como eles promovem suas candidaturas? Quais penalidades estão sendo aplicadas ao descumprimento da cota feminina? A reserva obrigatória de cadeiras para cada gênero seria um caminho para desestimular as "desistências" após o registro de candidatura?

Indo além da questão intrapartidária, também importa aferir as razões que levam a perpetuação de uma tradição política da mulher não votar em mulher, e, como consequência, a verificação da inexistência de sororidade política e eleitoral. Isto porque, como destaca Roselha Pardo (2012), não se percebe no eleitorado feminino a existência de alguma relação entre o voto e o sexo, dificultando o que Jane Mansbrigde (1999) define como

[133] Em estudo publicado através do observatório de elites políticas e sociais do Brasil, se constatou que o partido com a maior proporção de candidatas mulheres no ano de 2014, que foi o PSTU, não utiliza na sua estrutura interna a política de cotas, mas investe em "políticas cotidianas para garantir a presença de mulheres na vida partidária, como a disponibilidade de creches para todas as atividades do partido e a política de 'meio ponto', para que mais mulheres entrem em organismos de direção. Além disto, há constrangimentos formais e informais aos militantes que pratiquem preconceitos como o racismo e machismo.". Segundo o estudo, "as cotas são substituídas por uma política de incentivo organizacional" (DANTAS e ROEDER, 2015).

representação descritiva, ou seja, mulher representando as mulheres, negro representando negros, e assim por diante[134].

Para alguns autores, o *déficit* representativo feminino evidencia uma violência simbólica, onde não se enxerga a mulher como agente capaz de atuar ativa e efetivamente na política e no ambiente público (SANTOS e FURLANETTO, 2019).

A realidade brasileira acerca de representatividade feminina reflete bem o que já dizia Simone de Beauvoir (2009) em sua obra clássica "O segundo sexo", onde consignou que o mundo machista tomou para si o positivo (ser homem) e o neutro (ser humano) e relegou ao feminino o negativo (a fêmea). A mulher é enxergada como elemento estranho, sem identidade social e política, sendo o universo feminino tolhido pelo patriarcado político.

Para a professora Teresa Kleba Lisboa (2016, p. 4), "a dimensão de gênero que permeou a construção da sociedade democrática decretou que a mulher é inferior, e privilegiou os homens reservando-lhes o espaço social onde atuam, ou seja, o âmbito público". Logo, não basta que as mulheres entrem na política e ocupem simbolicamente cargos eletivos, elas precisam ocupar os espaços de poder com autonomia em relação ao patriarcado político.

Nesse sentido, vale transcrever o perfil da mulher na política traçado por Silva e Campos (2020, p. 180):

> [...] a participação feminina na política, em geral, pode ser representada por três grupos distintos: i) as mulheres que têm importante participação em movimentos sociais, normalmente com curso superior e bagagem pelo engajamento ativista; ii) as

[134] "In "descriptive" representation, representatives are in their own persons and lives in some sense typical of the larger class of persons whom they represent. Black legislators represent Black constituents, women legislators represent women constituents, and so on." (MANSBRIDGE, 1999, p. 629).

> mulheres que entram na política por herança familiar de maridos, pais e avós, continuando as práticas de seus antecessores, entrando, assim, na política tão somente para substituir seus familiares, eleitas muito em decorrência do "peso do sobrenome"; e iii) mulheres que não têm família política ou engajamento em movimentos sociais, mas que são solícitas nas comunidades que fazem parte, tendo como principal exemplo as candidatas evangélicas.

Desse modo, há fortes indícios de que apenas uma pequena parcela de mulheres ingressa na esfera política com autonomia para desenvolver projetos próprios. Como se percebe, a presença feminina é elemento fundamental para consolidação de uma efetiva democracia de gênero, devendo haver oportunidades iguais para homens e mulheres, com equiparação na ocupação dos espaços de poder (LISBOA, 2016).

Só por intermédio de tal igualdade haverá um ambiente favorável e fértil para a concretização de um pluralismo democrático agonístico, defendido por Chantal Mouffe (2003). Na a ideia de justiça de John Rawls, sob o viés político, a justiça apenas existirá no numa sociedade onde as liberdades políticas forem igualitárias (2002, p. 178), e, para tanto, os partidos políticos possuem um dever essencial de buscar uma substancial igualdade, mas, infelizmente, não o concretiza.

Efetividade De Candidaturas Femininas X Financiamento De Campanha.

Apenas em 2018 é que começam a surgir medidas que apontam para uma defesa efetiva da participação feminina. Apresenta especial relevância o julgamento da ADI nº 5.617, onde o Supremo Tribunal Federal (STF), por maioria, decidiu dar

interpretação conforme à Constituição ao art. 9º da Lei 13.165/2015 para garantir às candidaturas femininas 30% do montante do FEFC alocado a cada partido[135].

Porém, mesmo após pronunciamento do STF instituindo uma verdadeira cota de recurso público para financiamento das candidaturas femininas, aproveitando-se de inconsistências e dúvidas acerca da aplicação do julgado, a tradicional máquina política, controlada majoritariamente por homens, prontamente se movimentou no sentido de inserir a mulher como vice ou suplente nas candidaturas majoritárias. (SILVA, 2018).

Isso, por seu turno, se deu unicamente no intuito de utilizar a candidatura feminina em favor de uma candidatura masculina principal, fazendo com que no ano de 2018 a participação feminina em chapas majoritárias atingisse número recorde, ratificando nossa tradição partidária de mero formalismo em relação às ações afirmativas instituídas em prol da mulher (SILVA, 2018).

Mas, em que pese toda a resistência da classe política em implementar uma igualdade substancial entre as candidaturas de

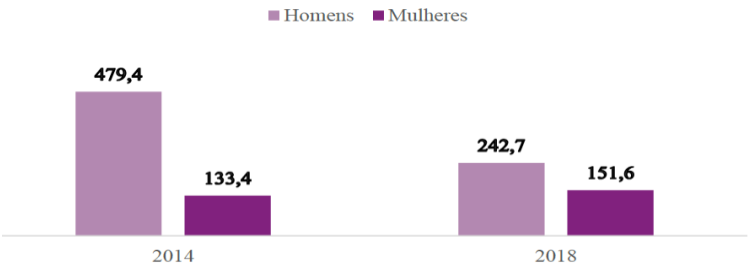
[135] Decisão: O Tribunal, por maioria e nos termos do voto do Relator, julgou procedente a ação direta para: i) declarar a inconstitucionalidade da expressão "três", contida no art. 9º da Lei 13.165/2015, eliminando o limite temporal até agora fixado; ii) dar interpretação conforme à Constituição ao art. 9º da Lei 13.165/2015 de modo a (a) equiparar o patamar legal mínimo de candidaturas femininas (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 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. Presidiu o julgamento a Ministra Cármen Lúcia. Plenário, 15.3.2018. Disponível em http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5080398. Acesso em 12 de jan. 2021.

ambos os gêneros, a instituição da reserva de 30% do valor, destinado a cada partido, do FEFC já pode ser considerada um efetivo avanço, na medida em que se criou uma forma de cobertura financeira das candidaturas femininas.

Segundo pesquisa da FGV, o recente aumento do número de mulheres eleitas está diretamente relacionado com as inovações na arrecadação financeira de campanha, inclusive a proibição do financiamento por pessoas jurídicas, tendo em vista que os financiadores privados tendiam a ajudar aqueles políticos tradicionais.

De acordo com tal pesquisa, os homens captam bem mais recursos privados do que as mulheres, como também usam recursos próprios em maior quantidade, relativizando a importância dos recursos públicos nas suas campanhas. Por outro lado, as mulheres dependem fortemente dos recursos dos fundos públicos para custear suas campanhas (BARBIERI e RAMOS, 2019, p. 70). Vide o gráfico extraído do relatório da FGV:

Gráfico 2 – Média de receitas dos candidatos a deputado federal por gênero (R$ mil)



Fonte: BARBIERI e RAMOS (2019, p. 69)

Como se percebe, as receitas das candidaturas femininas tiveram um pequeno acréscimo e as receitas dos candidatos homens

foram fortemente abaladas, tornando a disputa mais igualitária. Pelo menos do ponto de vista oficial, o fim das doações por pessoas jurídicas alterou claramente a dinâmica de financiamento de campanhas, trazendo ainda mais protagonismo para os já anabolizados partidos políticos, pois são estes os responsáveis pela distribuição do dinheiro para as candidatas.

A legislação eleitoral brasileira (vide, por exemplo, Resolução TSE n°23.605/2019) permite que os partidos políticos detenham ampla liberdade para estabelecer, individualmente, os critérios de distribuição dos recursos financeiros recebidos do FEFC. A despeito disso, a única exigência é o respeito ao percentual mínimo de 30% que obrigatoriamente deve ser destinado às candidaturas femininas. Trata-se, pois, dentro da ordem jurídica vigente, de uma questão *interna corporis* das agremiações partidárias[136].

É urgente e necessária uma reflexão sobre o papel dos partidos políticos na perpetuação dos baixos indicadores de representação feminina dentro dos cargos políticos. Mas não só isso, é importante compreender como a ausência de critérios normativos na distribuição mais isonômica dos recursos financeiros para as campanhas eleitorais femininas contribui para este cenário de desigualdade.

Fazendo-se um recorte regional, temos que os eleitores paraibanos, nas eleições de 2018, elegeram apenas uma única deputada federal, dentre as 12 (doze) vagas do Estado. Em 2020, foram eleitas nos 223 Municípios paraibanos apenas 349 vereadoras e 37 prefeitas, o que representa 16,6% do total de eleitos, sendo o Município de João Pessoa uma das piores – senão a pior - capitais brasileiras em termos de representação feminina (apenas uma vereadora eleita dentre as 27 vagas em sua Câmara Municipal) (BRASIL, 2020).

[136] Processo de Consulta TSE n. 0600252-18, julgada em 22 de maio de 2018.

Assim, diante das mais recentes alterações acerca do financiamento das campanhas, temos que torcer para que nas eleições de 2022 ocorra uma alteração/diminuição no quadro de sub-representação feminina. Registre-se que foi no ano de 2020 a primeira vez que, depois da Constituição de 1988, houveram eleições sem coligações nas disputas proporcionais[137]. No mais, é preciso estar atendo à construção jurisprudencial sobre o tema[138].

Conclusão

A inclusão, no cenário jurídico brasileiro, de normas que visam incrementar a participação das mulheres na vida política do país, sem sombra de dúvida, foi um avanço em busca da isonomia representativa no âmbito da política brasileira. Mas esse esforço normativo, por si só, não será a solução para que as mulheres finalmente ocupem os espaços que devem ser reservados a elas nas disputas eleitorais.

É preciso haver, sobretudo, igualdade na concorrência. Não basta, pois, um razoável número de mulheres candidatas. A igualdade que almejamos passa, necessariamente, por idêntica possibilidade de eleição; isto é: as mulheres precisam concorrer aos

[137] Introduzida pela EC nº 97, o fim das coligações proporcionais pode vir a influenciar diretamente no fomento das candidaturas femininas, pois cada partido deve respeitar a cota de 30% prevista no §3º do art. 10 da Lei 9504/97, acabando com a figura do partido "escudo", que entrava na coligação apenas para suprir o percentual feminino, apresentando candidaturas com baixa aderência eleitoral e pouca representatividade.

[138] Atualmente o julgado mais emblemático envolvendo o tema da representatividade feminina é o Respe 19.392 oriundo do Piauí, onde os ministros do TSE, por maioria, mantiveram a cassação de 6 vereadores eleitos em 2016 na cidade de Valença no Piauí, considerando que partido registrou candidaturas femininas fictícias para obter o mínimo da cota estabelecida na Lei nº 9.504/97.

cargos eletivos com a mesma estrutura que são empregadas nas candidaturas masculinas.

O objetivo que as citadas normas traçam passa pela receptividade dos partidos políticos às candidaturas femininas. Não há que se considerar as candidaturas femininas apenas como cumprimento de uma exigência legal, sendo essa participação uma mera presença formal de um gênero para não inviabilizar candidaturas masculinas.

A cota de gênero feminino ideal só será alcançada, do ponto de vista da efetiva ocupação dos cargos políticos nas eleições majoritárias ou proporcionais, por meio da participação das mulheres nas campanhas com apoio partidário e estrutura suficiente. Com recursos financeiros divididos equitativamente entre as candidaturas de homens e mulheres. Com espaços igualitários no debate político e oportunidades equilibradas de exposição perante a mídia para tornar a candidatura viável.

Por fim, importa frisar que a efetividade e isonomia das candidaturas femininas também exige uma posição firme do Judiciário, especialmente no combate às chamadas candidaturas laranjas, que é uma condenável manipulação do sistema que visa unicamente o atendimento ao requisito do número mínimo de registros de candidaturas de mulheres nas campanhas eleitorais em prol da manutenção das candidaturas masculinas.

REFERÊNCIAS

AGRA, Walber de Moura. **Manual prático de direito eleitoral**. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

ANDRADE NETO, João; GRESTA, Roberta Maia; SANTOS, Polianna Pereira dos. Fraude à cota de gênero como frauda 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 (Org.). **Abuso de poder e perda de mandato**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 239-281.

BANHOS, Sergio Silveira. **A participação das mulheres na política** - As quotas e gênero para o financiamento de campanhas. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

BARBIERI, Catarina Helena Cortada; RAMOS, Luciana de Oliveira (Coord.). **Democracia e representação nas eleições de 2018**: campanhas eleitorais, financiamento e diversidade de gênero. Relatório final (2018-2019). São Paulo: FGV Direito SP, 2019, p. 70.

BEAUVOIR, Simone de. **O segundo sexo**. Tradução de Sérgio Milliet. 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2009.

BOLOGNESI, Bruno. A cota eleitoral de gênero: política pública ou engenharia eleitoral? **Paraná Eleitoral**: revista de ciência política e direito eleitoral. v. 1, n. 2, p. 113-129, 2012. Disponível em: https://revistas.ufpr.br/pe/article/view/42736. Acesso em: 23 jan. 2022.

BOURDIEU, Pierre. **Razões práticas**. Sobre a teoria da ação. Campinas: Papirus, 2011.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Estatísticas Eleitorais**. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 2020. Disponível em: https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais. Acesso em: 23 jan. 2022.

COELHO, Margarete de Castro. **O teto de cristal da democracia brasileira: abuso de poder nas eleições e violência política contra mulheres**. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 195.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Trad.: Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

DANTAS, Eric Gil; ROEDER, Karolina Mattos. Partido, gênero e cor: a seleção dos candidatos no PSTU nas eleições gerais

de 2014. Newsletter. **Observatório de elites políticas e sociais do Brasil.** NUSP/UFPR, v. 2, n. 4, 2015, p.1-14. Disponível em: http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/2586. Acesso em: 26 jan. 2022.

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2020, p. 419.

LISBOA, Teresa Kleba. Democracia de Gênero: é possível um pacto entre as mulheres? **REVISTA FEMINISMOS**, v. 4, p. 4-13, 2016. Disponível em: https://periodicos.ufba.br/index.php/feminismos/article/view/30102. Acesso em: 20 dez 2021.

MANSBRIDGE, Jane. Should Blacks Represent Blacks and Women Represent Women? A Contingent "Yes". **The Journal of Politics**, v. 61, n. 3, 1999, p. 628-57. Disponível em: https://wappp.hks.harvard.edu/files/wappp/files/should_blacks_represent_blacks_and_women_represent_women_a_contingent_yes1.pdf. Acesso em: 10 jan. 2022.

MOUFFE, Chantal. Democracia, cidadania e questão do pluralismo. **Revista Política e Sociedade**. v. 2, n. 3, 2003. p. 11-26. Disponível em: https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/2015. Acesso em: 21 jan. 2022.

PARDO, Roselha Gondim dos Santos. Guerra dos sexos: a mulher venceu? Notas sobre a participação política da mulher no Brasil. **Revista Eletrônica – EJE**, Brasília- DF, ano 2, n. 6, p. 22-24, 2012. Disponível em: https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/1390/2012_pardo_participacao_politica_mulher.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 15 jan. 2021.

PATEMAN, Carole. **The Sexual Contract**. Cambridge: Polity Press, 1989.

QUINTELA, Débora Françolin; DIAS, Joelson Costa. Participação política das mulheres no Brasil: das cotas de candidatura à efetiva paridade na representação. **Revista de Estudos Eleitorais**, n. 1, p. 193-210, 2017. Disponível em: http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/4238/2017_quintela_participacao_politica_mulheres.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 30 dez. 2021.

RAWLS, John. **Justiça e democracia**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

SANTOS, Cristiano Lange dos; FURLANETTO, Claudia Paim. Participação feminina na política: exame da Lei no 12.034/2009 e a previsão de cotas de gênero. **Revista de Informação Legislativa**: RIL, v. 56, n. 223, p. 191-211, 2019. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/564632. Acesso em 23 jan. 2022.

SANTOS, Polianna Pereira dos; BARCELOS, Júlia Rocha; GRESTA, Roberta Maia. Debates sobre a participação feminina no parlamento brasileiro: sub-representação, violência e assédio**. Revista Resenha Eleitoral**. v. 23, n. 1, fl. 21-50, 2019.

SANTOS, Polianna Pereira dos; PORCARO, Nicole Gondim. A importância da igualdade de gênero e dos instrumentos para a sua efetivação na democracia: análise sobre o financiamento e representação feminina no Brasil. In: DA SILVA, Christine Oliveira Peter; BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz; e FACHIN, Melina Girardi.(Coord) Nowak, Bruna (org.) **Constitucionalismo Feminista**. Vol. 1. Salvador: Juspodium, 2019.

REPRESENTAÇÃO DESCRITIVA FEMININA EM PERSPECTIVA COMPARADA

Renata Cavalcanti

INTRODUÇÃO

Como a situação da representação feminina se encontra no Brasil? Simbolicamente, as mulheres têm avançado em números, aumentando, a cada eleição, a quantidade de candidatas e eleitas. Mas, o que tais números significam?

O presente trabalho busca descrever dados sobre representação política e põe em perspectiva comparada as quantidades de homens e mulheres que competem a cargos políticos no Brasil para que se possa traçar um parâmetro e concluir o que os números de mulheres indicam.

Tal representação analisada aqui tem caráter estritamente simbólico, ou seja, é sobre avaliar a presença numérica parlamentar pela perspectiva de gênero (PITKIN, 1972; NORRIS E LOVENDUSKI, 1989). Os dados foram retirados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) com o auxílio do pacote *electionsBR* em linguagem R. Tais dados foram tratados para que o número absoluto pudesse ser avaliado no sentido da comparação entre os grupos. A metodologia é, portanto, comparativa e descritiva.

Os resultados indicam um crescimento lento e gradual da competição e eleição de mulheres, mas mostra também discrepâncias grandes em relação ao número de homens na arena política.

O trabalho está dividido em outras quatro seções. Primeiro, monta-se uma breve apresentação e problematização do tema.

Depois a metodologia e os dados empregados. Em seguida, os resultados e, por fim, as principais conclusões.

2. REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

O conceito de *representação* em uma democracia significa um processo de tomada de decisão constante que tenta reparar (ou sancionar) as discrepâncias cometidas por governos antes das eleições (DALTON et al. 2011); essencialmente, o *representado* tem o poder de autorizar que o *representante* aja em seu nome (KNIGHTS, 2010). Tal conceito pode ser entendido por meio de dois pilares: *standing for* e *acting for* (PITKIN, 1972).

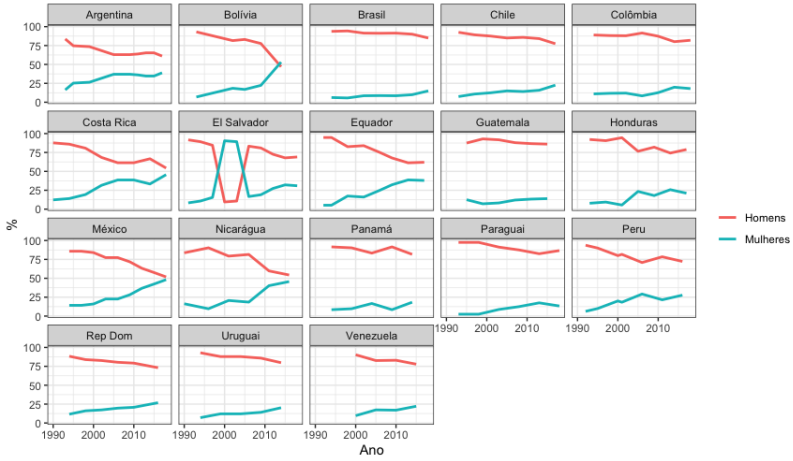
O primeiro aborda uma perspectiva *descritiva* e *simbólica* e traz a composição do Parlamento como objeto de análise, sem levar em conta o conteúdo da agenda dos políticos, mas sim pelo que são fisicamente (*idem*). O segundo, "*acting for*", se constitui na representação substantiva e desenvolve a ideia de que o Parlamento age conforme é constituído: se for preenchido por apenas homens, as pautas levantadas serão para eles; se composto apenas por mulheres, a agenda será para elas; em outras palavras, é a representação substantiva (CHANEY, 2006).

Em algumas democracias, as mulheres ainda não conseguiram entrar efetivamente na política, mesmo nas democracias fortes e consolidadas, o que acaba por enfraquecer o sistema de representação do Estado (NORRIS E LOVENDUSKI, 1989). Nos sistemas atuais é difícil haver estímulo para que as mulheres se candidatem, pois o espaço é majoritariamente composto por homens motivados pela reeleição, o que leva a inclusão a ser lenta (LAWLESS E FOX, 2012).

A estrutura social e econômica é de grande influência para a participação na política. Nos países mais desenvolvidos, as mulheres têm conseguido ocupar mais os espaços antes ocupados

apenas por homens, enquanto nos países menos desenvolvidos, a participação é menor (BALLINGTON E KAHANE, 2014). Na América Latina, por outro lado, apesar de não terem muitos privilégios econômicos e sociais, elas estão conseguindo, cada vez mais, envolver-se na política (HTUN E PISCOPO, 2014). Nos dias atuais, portanto, elas estão ocupando mais cargos políticos que em qualquer outro momento histórico (DOLAN, 2014). Quando se compara o número de mulheres e homens eleitos ao longo dos anos na região, nota-se um aumento crescente na porcentagem feminina, enquanto a masculina permanece em estabilidade ou declínio quanto ao cargo legislativo, como é perceptível no gráfico 1 a seguir.

Gráfico 1 – Histórico da representação descritiva na América Latina (1990 – 2018)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do PARLINE.

No Brasil, a realidade de representação descritiva feminina é próxima a esta indicada, mas com algumas ressalvas. A cada eleição é possível notar um acréscimo no número de Deputadas

Federais eleitas, entretanto, é um aumento mais estável que expressivo. Em 24 anos, as mulheres brasileiras conseguiram crescer em um percentual de 9%, sem aproximadamente 6% em 1994 e 15% em 2018 no número de eleitas ao cargo de Deputada Federal, sendo este o maior número alcançado em toda história política do país.

Sabe-se que é no espaço legislativo que as mulheres conseguem maiores representações (CARROLL, 2001). Tais espaços constituem a principal entrada para cargos políticos porque a quantidade de cadeiras é alta, e também por conta dos incentivos partidários do recrutamento feminino (NORRIS, 2004), como a lei nº 9504/97[139] que estabelece 30% de vagas às candidaturas de cada sexo, destina ao menos 5% do Fundo Partidário para o fomento da participação feminina e 10% do tempo de propaganda eleitoral à promoção da representação feminina.

Dados e Método

Descrever dados é um fator importante para compreender o mundo à volta. O objetivo principal é alcançar perguntas sobre "como" e "o que" acontece sobre um fenômeno em estudo, característica central da pergunta de pesquisa do presente trabalho: como a representação descritiva feminina se encontra no Brasil e o que tais números indicam? Desse modo, antes do estudo causal, é importante traçar um perfil e mapeamento dos objetos em estudo (GERRING, 2012).

Sendo o tema da representação feminina no Brasil o ponto de partida, a pesquisa busca descrever a situação da representação descritiva minoritária através da perspectiva de gênero. Para tanto,

[139] Lei disponível no seguinte endereço eletrônico: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm> Acesso em 15 de fevereiro de 2022.

os dados foram retirados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) pela ferramenta do pacote de dados *electionsBR*[140] através da linguagem R. Para a presente análise, foram escolhidos os anos de 2014 e 2018, anos mais recentes de eleição aos cargos federais no país. Desse modo, serão feitas comparações dos números absolutos entre homens e mulheres candidatos e eleitos porque as porcentagens não iriam alcançar um patamar de comparabilidade razoável.

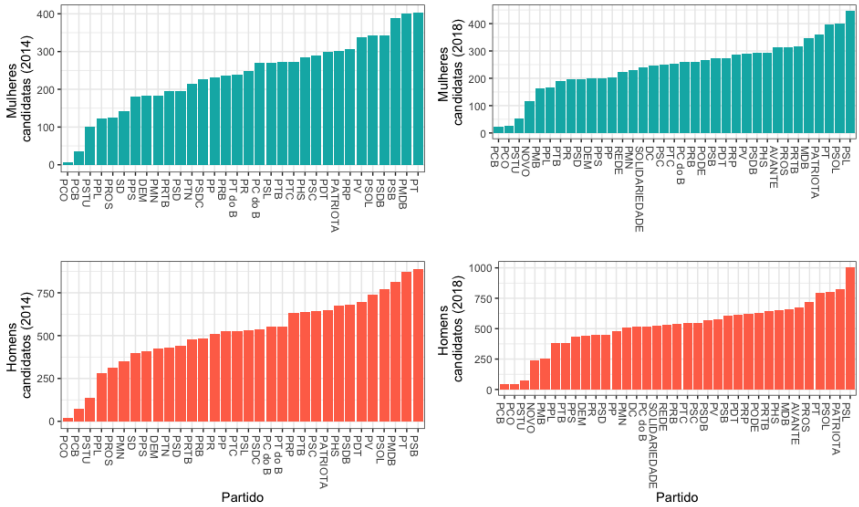
Para fundamentar os dados, escolheu-se trazer uma perspectiva comparada, colocando também em ênfase a situação dos homens que concorrem às eleições. Isso é importante porque a comparabilidade traça pontos de semelhanças e divergências para que se possa descobrir padrões sobre o objeto em estudo.

Resultados

Como as mulheres brasileiras vêm sendo representadas descritivamente e em comparação aos homens? A primeira característica que se pode levantar é o quantitativo de candidatas ao pleito. Em 2014, para todos os cargos do Legislativo, incluindo Deputadas Federais, Estaduais e Senadoras, O Partido dos Trabalhadores (PT), Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e o Partido Socialista Brasileiro (PSB) foram os partidos que mais indicaram mulheres aos cargos respectivamente. Em contrapartida, o Partido Socialista dos Trabalhadores Unificados (PSTU), o Partido Comunista Brasileiro (PCB) e o Partido da Causa Operária (PCO) foram os partidos como menos candidatas. O mesmo ocorreu com a quantidade de homens indicados, alterando apenas a ordem decrescente dos que mais trouxeram candidatos, como se pode observar no gráfico 2.

[140] Meireles, Fernando; Silva, Denisson; Costa, Beatriz. (2016). electionsBR: R functions to download and clean Brazilian electoral data. URL: http://electionsbr.com/

Gráfico 2 – Eleições por partido e sexo (2014 – 2018)



Fonte: elaboração própria com base nos dados do TSE.

Um aspecto notável é o eixo *y* do gráfico 2. Em perspectiva comparada, é possível constatar que a quantidade de mulheres candidatas é pelo menos metade do número de homens por partido. Em números absolutos e porá cargo, por exemplo, juntos, os partidos indicaram 16.676 homens e 7.649 mulheres, sendo, aproximadamente, 69% e 31%, respectivamente, do total de candidatos. A tabela 1 a seguir indica os valores por cargo pleiteado e é possível notar que eles foram indicados pelo menos 2 vezes mais que elas.

Tabela 1 – Candidatos por sexo (2014)

	Deputado Estadual	Deputado Federal	Senador	Total
Mulheres	5344	2270	35	7649
Homens	11660	4866	150	16676

Fonte: elaboração própria com base nos dados do TSE

.

Em 2018, como indica o gráfico 2, a mesma tendência se repetiu. As mulheres representaram em torno de 32% das candidaturas, enquanto os homens 68%. Os partidos com mais candidatos, entretanto, mudaram. Quanto às mulheres, o Partido Social Liberal (PSL), o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) e o PT, em ordem decrescente, encontram-se no topo e, quanto aos homens, tem-se os PSL, PATRIOTA e o PSOL respectivamente. Na tabela 2, com os valores para 2018, também se nota, em perspectiva comparada, que o número de candidatas é pelo menos metade em relação aos candidatos por cargo.

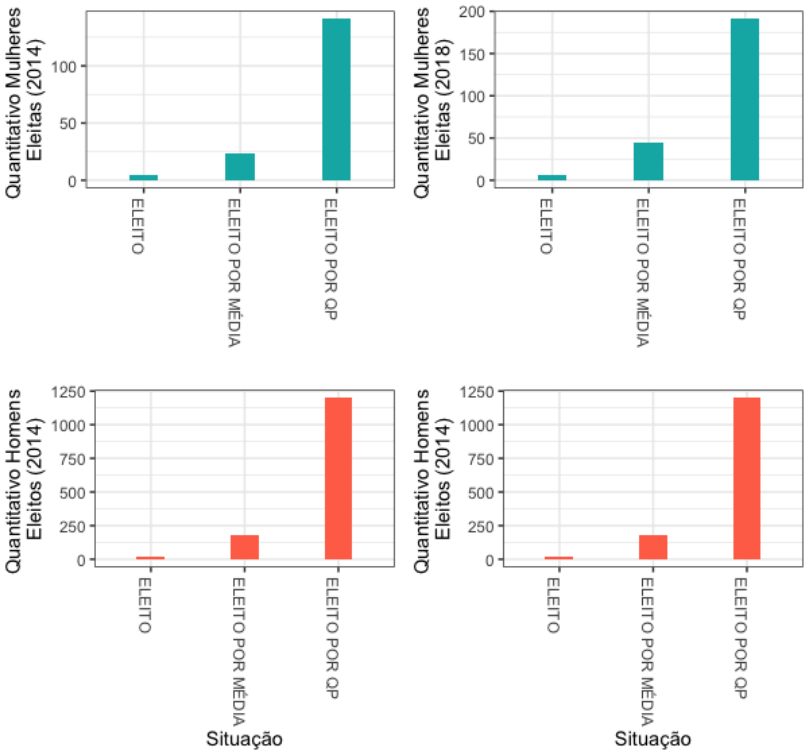
Tabela 2 – Candidatos por sexo (2014)

	Deputado Estadual	Deputado Federal	Senador	Total
Mulheres	5744	2767	64	8575
Homens	12197	5821	304	18322

Fonte: elaboração própria com base nos dados do TSE.

Para os cargos do Legislativo existem três possibilidades de eleição a partir da base de dados do TSE: eleito, eleito por média ou eleito por QP. Dentre os três cargos, o de Senador é o único majoritário e aparece no gráfico 3 com cinco mulheres eleitas e vinte e dois homens à função. Deputados Federais e Estaduais homens aparecem mais expressivos nas eleições em ambas as situações. Novamente, nota-se que o eixo *y* no gráfico traz os números dos homens acima de mil, enquanto as mulheres abaixo dos 200 por situação ainda pela quantidade de candidaturas.

Gráfico 3 – Eleições por situação e sexo (2014 – 2018)

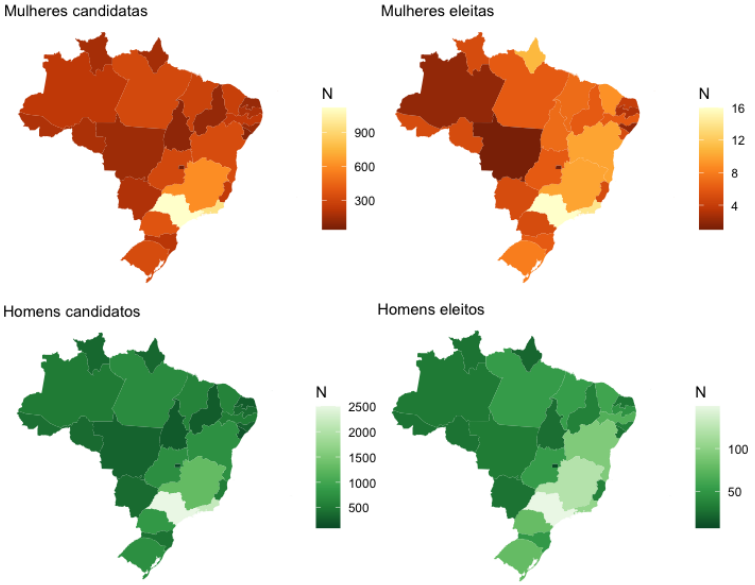


Fonte: elaboração própria com base nos dados do TSE.

Em comparação aos estados do país para a eleição de 2014, tem-se um resultado similar aos anteriores. Nenhuma Unidade Federativa (UF) lançou mais candidatas mulheres que homens e São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais foram, respectivamente, os lugares onde mais se lançaram candidatos de ambos os sexos. No gráfico 4, é possível analisar quatro mapas do país. Ele mostra a quantidade absoluta de candidatos e eleitos por sexo. É interessante notar, novamente, a diferença na escala em perspectiva

comparada. A única UF na qual as mulheres ultrapassaram mil candidaturas, juntando os três cargos (Senador, Deputado Federal e Deputado Estadual) foi São Paulo. O estado do Amapá, por outro lado, merece destaque, pois, apesar do número baixo de candidatas, mais mulheres foram eleitas que o esperado em Minas Gerais, tal como o Ceará e a Bahia. Quanto às mulheres, é possível afirmar, para a eleição de 2014, que o mapa aparece em tom mais claro quanto ao número de eleitas nos estados ao norte do país, isso levando em conta a posição geográfica no mapa, o que significa que o *N*, em comparação entre os estados é considerável. Sobre o mapa dos homens nas eleições de 2014, a diferença de tonalidade não aparece com maiores diferenças que as observadas anteriormente, o que indica maior estabilidade entre o número de candidatos e eleitos.

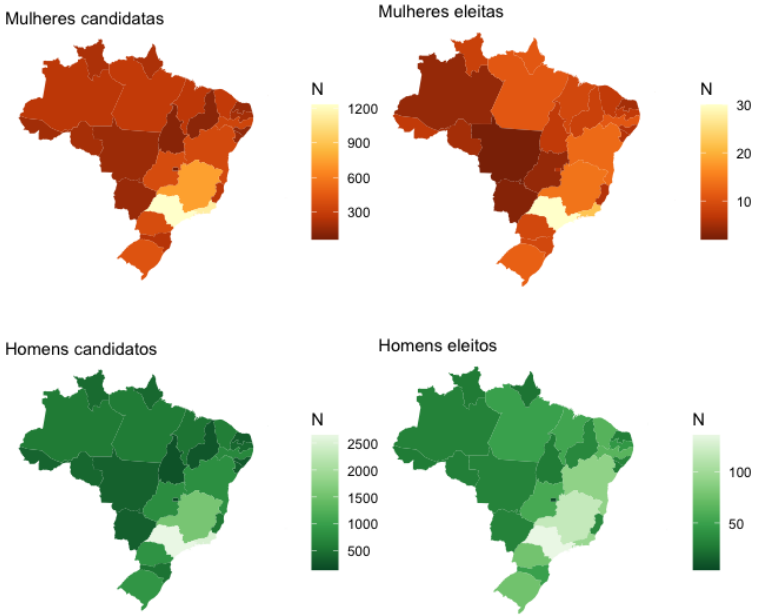
Gráfico 4 – Mapa das Eleições ao Legislativo no Brasil (2014)



Fonte: elaboração própria com base nos dados do TSE.

Em 2018, a quantidade em cada grupo foi levemente diferente ao que ocorreu em 2014. É possível notar, a partir do gráfico 5, maior estabilidade no número de mulheres eleitas por estado em perspectiva comparada devido à tonalidade do mapa. Outro fator importante é o aumento da escala em ambos os mapas femininos, representando um crescimento na quantidade de candidatas e eleitas em todo o país. Quanto ao mapa masculino, nota-se uma diminuição, pela tonalidade, no número de eleitos, mesmo que a quantidade de candidatos tenha permanecido estável. Em conclusão, as mulheres ganharam um pouco mais de espaço nos cargos políticos, mas eles permanecem em maioria em todos os estados.

Gráfico 5 – Mapa das Eleições ao Legislativo no Brasil (2018)



Fonte: elaboração própria com base nos dados do TSE.

Considerações Finais

O principal objetivo deste artigo foi de descrever como está a situação da representação feminina no Brasil em comparação aos homens. Tal confrontação é relevante para o estudo no sentido da compreensão dos dados, que poderiam estar com sentidos vazios caso estivessem isolados. Para tanto, utilizou-se os dados do TSE nas eleições federais de 2014 e 2018 com o auxílio do *electionsBR*.

Entre os principais resultados do artigo, tem-se a disparidade no número de candidatos. Nos gráficos foi possível comparar os eixos *y* e as escalas que mostraram a diferença nas quantidades dos grupos eleitorais. Enquanto eles aparecem acima de valores mais exorbitantes, elas permanecem mais que metade abaixo. Por outro lado, é notável que há um certo avanço nessa proporção em duas eleições diferentes.

Sendo o Legislativo a porta de entrada principal para um aumento da representação feminina, no Brasil, as mulheres estão conquistando seus espaços de forma lenta e gradual. O recrutamento delas às concorrências eleitorais por parte dos partidos é importante porque aumenta as chances de se elegerem, mas, como visto, o número é, em média, 2 vezes a menos que os homens. Por fim, sobre os números por estados, é observável um crescimento no grupo feminino quando duas eleições são postas em comparação. Entre 2014 e 2018, o número de candidatas aumentou em pelo menos 12% e o número de eleitas subiu em aproximadamente 42%.

Este trabalho analisou a Casa Legislativa nacional, mas os cargos ao Executivo também constituem partes importantes da democracia. Olhar para este nível em perspectiva comparada pode trazer novos achados e abrindo espaços para relevantes pesquisas.

REFERÊNCIAS

BALLINGTON, Julie; KAHANE, Muriel. **Mulheres na política:** financiamento para a igualdade de gênero. Rio de Janeiro, FGV, 2014. FALGUERA, Elin; OHMAN, Magnus; JONES, Samuel (organizadores) **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais:** um manual sobre financiamento político.

CARROLL, S. J. **The Impact of Women in Public Office**. [s.l.] Indiana University Press, 2001.

CHANEY, P. Critical Mass, Deliberation and the Substantive Representation of Women: Evidence from the UK's Devolution Programme. **Political Studies Association**, v. 54, p. 691–714, 2006.

DALTON, R.; FARRELL, D.; MCALLISTER, I. The Dynamics of Political Representation. In: **How Democracy Works: Political Representation and Policy Congruence in Modern Societies**. [s.l.] Pallas Publications, 2011.

DOLAN, K. **When Does Gender Matter?: Women Candidates and Gender Stereotypes in American Elections**. 1. ed. [s.l.] Oxford University Press, 2014.

GERRING, J. Mere Description. **British Journal of Political Science**, v. 42, n. 4, p. 721–746, 2012.

HTUN, Mala; PISCOPO, Jennifer. **Women in politics and policy in Latin America.** Social Science Research Council, 2014. Disponível em <http://webarchive.ssrc.org/working-papers/CPPF_WomenInPolitics_02_Htun_Piscopo.pdf> Acesso em 30 de abril de 2016.

KNIGHTS, M. Participation and representation before democracy: petitions and adresses in premodern Britain. In: **Political Representation**. First ed. [s.l.] Cambridge University Press, 2010.

LAWLESS, J.; FOX, R. **Jennifer L. Lawless, Richard L. Fox - It Still Takes A Candidate: Why Women Don't Run for Office**. Edição Revisada ed. [s.l.] Cambridge University Press, 2010.

NORRIS, P. Recrutamento político. 46. v. 21, p. 11–32, 2013.

NORRIS, P.; LOVENDUSKI, J. Women candidates for Parliament: Transforming the Agenda? **British Journal of Political Science**, v. 19, p. 106–115, 1989.

PITKIN, H. F. **The Concept of Representation**. Revised edition ed. Berkeley, Calif.: University of California Press, 1972.

A CONSTRUÇÃO DO CONCEITO DE VIOLÊNCIA POLÍTICA DE GÊNERO NAS CAMPANHAS ELEITORAIS

Vânia Siciliano Aieta
Marcelo Weick Pogliese
Laila Viana de Azevedo Melo

INTRODUÇÃO

Não se nega a tentativa das instituições vigentes de estabelecer níveis igualitários de representatividade política da mulher, mas ainda não se pode dizer que é inusual a reprodução de assimetrias nas democracias ocidentais, democracias estas que majoritariamente alimentam a divisão estéril "público *versus* privado", e são ainda incipientes nas soluções contra a desigualdade de gênero. A teoria feminista há muito se debruça sobre tais matérias, e na condição de ferramenta intelectual indispensável à conquista de patamares de representação justas para as mulheres, carrega *per si* o caráter "político", visto que compreende que a política em sua acepção tradicional não abarca a vivência real. (Miguel & Biroli, 2015).

Desde o início do século XX, com a icônica pauta feminista das sufragistas, que o tema do acesso à esfera pública, configurado na representatividade política simbólica, é uma questão central, visto que o nocivo conceito de que o público pertence aos homens e que às mulheres caberia a seara privada/familiar vigia à época, e vige hoje. Contudo, mais de 100 anos depois, a sub-representação política das mulheres ainda é uma constante.

Em que pese a observância de que a exclusão ou inclusão de certos grupos no âmbito da tomada de decisões políticas influencia a maneira como cidadãs e cidadãos enxergam as

instituições públicas, entendendo-as como mais democráticas se as mulheres ocupam cargos eletivos (Clayton, O'Brien & Piscopo, 2018), a desigualdade de gênero nos espaços políticos ainda é a regra, e uma de suas manifestações mais drásticas é a violência política.

A evidência do sexismo nas corridas eleitorais traz a luz a fragilidade da representatividade feminina nos espaços públicos de poder. Um exemplo largamente conhecido da misoginia na política brasileira pode ser ilustrado pela agudização das reações contra os direitos das mulheres a partir de 2015, no contexto de impeachment da primeira presidenta eleita no país (Biroli, 2018).

Não obstante os movimentos de pauta feminista agirem desde 1988, notadamente, em prol dos direitos das mulheres sob a perspectiva do fortalecimento democrático, com uma maior difusão do ideal de representatividade política da mulher, as cercanias do contexto de impedimento presidencial, com dois anos de intensa campanha de viés sexista contra DILMA ROUSSEFF, culminou na consolidação do conceito de "***ideologia de gênero***" como algo a ser combatido, ceifado do ambiente educacional; e na precarização da agenda pautada nas políticas públicas voltadas à igualdade e representatividade (Biroli, 2018).

É preciso entender que o gênero é uma categoria incontornável para qualquer análise sociopolítica, sobretudo por ser uma construção social que precisa ser constantemente explicada, e por isso mesmo realça as inúmeras falhas da pasteurizada dicotomia "público *versus* privado", pois é certo que o que acontece na vida pessoal não está livre das influências da dinâmica de poder, que se apresenta como a "face distintiva do político" (Okin, 2008, p. 314).

Tal entendimento precisa ser consolidado porque a dita dicotomia ou é usada para afastar a mulher dos espaços públicos, como se não fosse este o seu lugar; ou traz para sua imagem pública aspectos pertencentes apenas a sua vida íntima, fazendo-o de

maneira estereotipada e ofensiva, como no caso trazido neste trabalho, em que a vida privada de uma candidata à corrida eleitoral do município do Rio de Janeiro foi devassada e injustamente exposta na tentativa de descredibilizá-la.

A candidatura objeto de análise. Estudo de caso.

Nas eleições municipais brasileiras de 2020 observamos violências variadas e constantes nas campanhas das candidatas mulheres por todo o país. Malgrado muitos sejam os casos, notadamente de burla aos recursos destinados às candidaturas femininas pelos partidos políticos, um em especial chamou a atenção dos autores, que atuaram como advogados de uma candidata majoritária a Prefeita da cidade do Rio de Janeiro, Martha Rocha[141], Deputada Estadual na vigência de seu mandato na Assembleia Legislativa do estado do Rio de Janeiro, cuja candidatura é analisada nesse presente estudo de caso. Para tanto, utiliza-se a perspectiva metodológica sistêmico-construtivista, considerando a realidade como uma construção de um observador. Usar-se-á como metodologia de trabalho o uso de fontes diretas tais como: os vídeos onde podem ser encontradas as veiculações de propaganda eleitoral objeto de análise, peças processuais de ambas

[141] A candidata é servidora pública, professora de profissão, depois Delegada de Polícia aprovada em concurso público aos 23 anos de idade, se tornando a primeira mulher na história a chefiar a Polícia Civil do Rio de Janeiro, derrubando muros erguidos num ambiente profissional, até então, predominantemente masculino. Sempre atuando em defesa das mulheres, sua gestão foi marcada pela intensificação das ações de prevenção à violência contra a mulher, o que a levou a ser eleita, por duas vezes, Deputada do Estado do Rio de Janeiro, com mandato voltado principalmente para a área de segurança e para defesa das mulheres. Autora de mais de sessenta leis, sempre foi uma parlamentar que gozou de respeitabilidade pública, o que alavancou a possibilidade de uma candidatura ao cargo majoritário de Prefeita do Rio de Janeiro.

as partes envolvidas e o parecer da Douta Procuradoria Regional Eleitoral, da lavra da então Exma. Procuradora Regional Eleitoral do Estado do Rio de Janeiro Dra. **SILVANA BATINI CESAR GÓES** que pioneiramente cria nesse processo, pela primeira vez na Justiça Eleitoral do estado do Rio de Janeiro, o conceito de ***violência política de gênero.***

A violência sofrida pela candidata

Conforme os índices de sua candidatura subiam, a candidata começa a ser vítima de campanha de desinformação, sofrendo um intenso massacre e devassa na sua vida privada, notadamente em uma busca desenfreada por informações distorcidas de seu universo sexual. Os ataques se referiam a existência de um suposto "namorado" que a candidata, na qualidade de Delegada de Polícia, teria, há muitos anos atrás. E que tempos depois o dito parceiro havia sofrido um processo em que era acusado de corrupção. Seus adversários faziam uma ilação entre ela, que nenhum processo sofreu e era uma candidata sem qualquer mácula, vulgarmente chamada de "ficha limpa" no jargão eleitoral e um namorado de seu passado.

Mas a propaganda questionada, em sede de direito de resposta, não teria o condão de gerar a indignação coletiva que gerou, se estivesse amoldada na seara da liberdade de expressão, pois ensejaria crítica política afeta ao período eleitoral, cuja contestação deve emergir do debate político natural, não sendo capaz de atrair o disposto protetivo do direito de resposta para ofensas gravosas e veiculação de informação falsa.

No entanto, a ferocidade com que a propaganda visava atingir a candidata no seu universo sexual, com marcas acentuadas de misoginia, gerava estados mentais que induziam a compreensão de que a candidata Martha Rocha teria cometido prevaricação,

falsidade ideológica eleitoral e participação em corrupção. Além disso, esse quadro se consolidava na mentalidade coletiva com ofensas pessoais marcadas por acentuado preconceito de gênero.

Embora saibamos que o debate eleitoral, ainda que em tom exacerbado, deve ser amplo e o mais livre possível e que, em especial, aqueles e aquelas que ocupam ou ocuparam cargos públicos devem se sujeitar à crítica ácida e dura que faz parte do jogo corriqueiro da Política, há limites. As veiculações de mensagem abusivas que visavam denegrir a imagem da candidata deixaram o balizamento da razoabilidade e da proporcionalidade para um quadro de verdadeiro massacre da pessoa, enquanto ser humano, ferindo-a sobretudo na sua condição de mulher.

A pioneira construção do conceito da "violência política de gênero": o reconhecimento da violência sofrida pela Procuradoria Regional Eleitoral[142]

O parecer da Douta Procuradoria Regional Eleitoral do T R E –RJ, no Recurso Eleitoral 0600079-81.2020.6.19.0230[143], trouxe a pioneira construção do conceito de violência política de gênero, que será transcrito no presente item. Asseverou a Douta Procuradora que para se entender o caráter abusivo da violência sofrida pela candidata, é preciso estar consciente de que vivemos no Brasil, um ambiente de tolerância com a ***violência política de***

[142] Segunda instância do Ministério Público Eleitoral do Brasil. Construção de texto extraída in totum do Douto Parecer da Exma. Procuradora Regional Eleitoral SILVANA BATINI CÉSAR GÓES, autora da redação do parecer transcrito nesse item.

[143] BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral (Rio de Janeiro). Recurso Eleitoral 0600079-81.2020.6.19.0230. Recorrente: Martha Mesquita da Rocha. Recorrido: Eduardo da Costa Paes. Relator: Desembargador CLAUDIO LUIS BRAGA DELL ORTO. Rio de Janeiro, 26 de novembro de 2020. Diário de Justiça Eletrônico, Rio de Janeiro, RJ, ano 2020, n. 347, p. 39, 30 nov. 2020.

gênero, pela qual a mulher pública está sempre exposta e vulnerável no seu aspecto íntimo. A violência política de gênero pode ser definida como ***"todo e qualquer ato com o objetivo de excluir a mulher do espaço político, impedir ou restringir seu acesso ou induzi-la a tomar decisões contrárias à sua vontade***". Vale aduzir que as mulheres podem sofrer violência quando concorrem, já eleitas e durante o mandato".

Tolera-se, no Brasil, que a mulher que ingressa na política seja regularmente criticada por sua aparência ou sua vida sexual. E isso precisa ser repelido enfaticamente. Esse aspecto, aliado a tantos outros, forma o quadro de desestímulo e desconforto que está na raiz da sub-representação histórica e crônica das mulheres na política. O limite que se deve impor no discurso político e eleitoral, nesse aspecto, deve ser mais rigoroso, porque importa em mudar uma cultura.

Como já reconhecido na jurisprudência brasileira, a livre manifestação do pensamento, a liberdade de imprensa e o direito de crítica não encerram direitos ou garantias de caráter absoluto, atraindo a sanção da lei eleitoral no caso de seu descumprimento (Rp 1975-05/DF, Rei. Mm. Henrique Neves, PSESS de 2.8.2010). Devemos destacar que o parâmetro de aferição do que é ofensivo não é único e nem trivial. A régua que mede a gravidade da ofensa deve levar em conta o aspecto pessoal da vítima, mas também o contexto cultural e social em que se insere. No Brasil, onde as mulheres vêm encontrando dificuldades em conquistar espaços de poder institucional, é lícito afirmar que não devem ser tolerados os ataques que fujam rigorosamente do debate político leal e que migrem para a ***violência de gênero***, mal dissimulada. E a razão dessa necessária vigilância reside na evidência que essa forma de fazer política, além de ofensiva, ***perpetua a desigualdade que a Constituição determinou que fosse vencida e superada***. No caso ora analisado, era muito nítida a crítica subliminar, de caráter

misógino e preconceituoso, contra mulheres que, como a candidata, exercem cargos públicos.

As frases constantes nas veiculações, com sensacionalismo desmedido, traziam um efeito de degradação e ridicularização, e certamente foram capazes de induzir o eleitorado a interpretar as assertivas como se a candidata fosse emocionalmente vinculada a ilicitudes de seu ex-namorado especialmente porque é mulher, pois se teve um relacionamento amoroso com uma pessoa em seu passado longinquo, deveria se impor a essa mulher a responsabilidade eterna por tudo que essa pessoa faria ao longo da vida. Se um ataque desborda do mero jogo político, ou da crítica política***, afeta ao período eleitoral***, para criar estados mentais, emocionais ou passionais, especialmente pela exploração e pela exposição do relacionamento pessoal da candidata, o que caracteriza a propaganda irregular negativa, atraindo o disposto no art. 58 da Lei nº 9.504/1997 eis que fere o art. 242 do Código Eleitoral, verbis: Art. 242. A propaganda, qualquer que seja a sua forma ou modalidade, mencionará sempre a legenda partidária e só poderá ser feita em língua nacional, não devendo empregar meios publicitários destinados a criar, artificialmente, na opinião pública, estados mentais, emocionais ou passionais. (Redação dada pela Lei nº 7.476, de 15.5.1986) Parágrafo único. Sem prejuízo do processo e das penas cominadas, a Justiça Eleitoral adotará medidas para fazer impedir ou cessar imediatamente a propaganda realizada com infração do disposto neste artigo.

Desse modo, a candidata, ao ter que se defender de um ataque que evoca um suposto relacionamento afetivo pretérito, vê-se forçada a expor sua esfera íntima e a sua própria subjetividade, e não a sua figura pública, esta sim passível de crítica pública legítima.

Conclusão

Finalmente, é de se ressaltar que é legítima a atuação do Poder Judiciário para assegurar direitos fundamentais de grupos historicamente vulneráveis, como mulheres, negros ou homossexuais, contra discriminações, diretas ou indiretas, estando as propagandas de massacre misógino a merecer a reprimenda da Justiça Eleitoral.

A esperança de todos pode ser resumida na bela lição deixada no 1º Encontro Nacional de Magistradas Integrantes das Cortes Eleitorais, onde às vésperas de assumir a Presidência do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e comandar as eleições no Brasil, o Ministro EDSON FACCHIN destacou a importância de participação de mais mulheres no cenário político, destacando o seguinte, in verbis:

"Nós todos sabemos que é urgente vacinar o país contra o vírus do autoritarismo, da misoginia e da discriminação. Vacina sim! Contra o vírus da autocracia, democracia sempre"

REFERÊNCIAS:

Biroli, F., & Miguel, L. F. (2015). *Feminismo e política: uma introdução*. Boitempo Editorial.

Biroli, F. (2018). Uma mulher foi deposta: sexismo, misoginia e violência política. *O golpe na perspectiva de gênero*, *1*(1). Disponível em:

OKIN, Susan Moller. Okin, S. M. (2008). Gênero, o público e o privado. *Revista estudos feministas*, *16*(2), 305-332. Disponível em: https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/S0104-026X2008000200002. Acesso em: 04/02/2022.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral (Rio de Janeiro). Recurso Eleitoral 0600079-81.2020.6.19.0230. Recorrente: Martha

Mesquita da Rocha. Recorrido: Eduardo da Costa Paes. Relator: Desembargador CLAUDIO LUIS BRAGA DELL ORTO. Rio de Janeiro, 26 de novembro de 2020. Diário de Justiça Eletrônico, Rio de Janeiro, RJ, ano 2020, n. 347, p. 39, 30 nov. 2020.

Clayton, A., O'Brien, D. Z., & Piscopo, J. M. (2019). All Male Panels? Representation and Democratic Legitimacy. *American Journal of Political Science*, *63*(1), 113-129. Disponível em: https://www.amandaclayton.org/uploads/2/5/7/1/25717216/ajps.12391.pdf. Acesso em: 01/02/2022.

MELO, Karine. Fachin: É urgente vacinar o país contra o autoritarismo e a misoginia Disponível em: Fachin: É urgente vacinar o país contra o autoritarismo e a misoginia | Agência Brasil (ebc.com.br). Acesso em 09/02/2022.

A BUSCA PELA EFETIVAÇÃO DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA FEMININA E A NECESSIDADE DA EXECUÇÃO IMEDIATA DA DECISÃO JUDICIAL PROFERIDA NA AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO POR FRAUDE NA COTA DE GÊNERO

Rodrigo Nóbrega Farias
Frederich Diniz Tomé de Lima
Afranio Neves de Melo Neto

A relevância da ação de impugnação de mandato eletivo na Constituição Federal de 1988

A ação de impugnação de mandato eletivo possui, dentro dos instrumentos jurídicos-processual eleitorais, uma posição destacada e preferencial. A Constituição Federal de 1988 fez expressamente essa diferenciação, não só por se tratar da única ação eleitoral disposta na Carta Magna, como também pelo fato do legislador constituinte ter expressamente optado por detalhar seus traços fundamentais, como prazo decadencial, sua *causa petendi* e a tramitação em segredo de justiça.

O Ministro Luiz Fux[144], ao concluir que a AIME possui uma "posição preferencial com relação às demais ações eleitorais", destaca que a constituinte gravou o instrumento constitucional de "*jusfundamentabilidade formal e material",* em primeiro lugar por estar positivada, à semelhança dos demais remédios constitucionais, no título dedicado aos Direitos e Garantias

[144] FUX, Luiz. *"Reunião de processos no Direito Eleitoral quando veiculem os mesmos fatos: a proeminência constitucional da ação de impugnação de mandato eletivo"*. FUX, Luiz, FRAZÃO, Carlos Eduardo, Novos paradigmas do Direito Eleitoral. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 306.

Fundamentais, e, quanto ao viés material, "a importância da AIME salta aos olhos por ser a única ação eleitoral que conta com lastro constitucional para retirar um agente político investido no mandato pelo batismo das urnas, mitigando, por consequência, o cânone da soberania popular".[145]

Entretanto, mesmo diante da indiscutível importância da inserção da AIME na Constituição Federal como ressalta o professor Joel José Cândido,[146] "não é correto dizer que a ação de impugnação de mandato eletivo foi inovação dos constituintes".

A origem do instrumento constitucional está na redação original do artigo 222 do Código Eleitoral[147], na Lei nº 7.493/86 que, em seu artigo 23, previu a possibilidade de perda de mandato quando comprovada a utilização do abuso de poder político ou

---

[145] O Ministro Dias Toffoli, no RCED n. 884, abordou o tema com precisão "o legislador constituinte não apenas previu expressamente a ação cabível para impugnar o diploma nos casos de violação à legitimidade do pleito, como também estabeleceu o prazo para ajuizamento e a tramitação em segredo de justiça. Fica evidente, no meu entender, que o legislador constituinte originário, ao adotar essa postura incomum de fazer previsão expressa da espécie de ação judicial e esmiuçar suas características – prazo, causa de pedir, processamento sob segredo de justiça e punição em hipótese de má-fé – preocupou-se em estabelecer com detalhes o instrumento processual cabível para impugnar o diploma na nova ordem constitucional em razão de abuso de poder econômico, corrupção ou fraude".

[146] CANDIDO, Joel José: *Direito eleitoral brasileiro.* Bauru: Edipro, 2016, p. 258.

[147] O Ministro Sepúlveda Pertence, em brilhante artigo sobre o tema, concluiu "creio que a origem mais remota desses dispositivos legais que iriam desembocar no instituto constitucional da ação de impugnação de mandato eletivo, hão de ser buscados nos parágrafos originais do artigo 222 do Código Eleitoral. Ali se previa, com efeito, um verdadeiro processo paralelo ao desenvolvimento do processo eleitoral, declaratório de nulidade de votação ou anulatório de votação".(PERTENCE, José Paulo Sepúlveda: *"A ação de impugnação de mandato eletivo*". Anais do II encontro nacional de Procuradores nacionais, imprensa nacional, 1993, p. 160).

econômico[148], bem como na Lei nº 7.664/88, que, em seu artigo 24 admitia a possibilidade de impugnação do mandato, após a diplomação, instruído com provas conclusivas do abuso de poder econômico, fraude e transgressões eleitorais.[149]

Estas considerações iniciais são importantes para expor a relevância explícita do legislador constituinte à ação de impugnação de mandato eletivo, o que deve servir como base para a orientação interpretativa no âmbito do Direito e Processo Eleitoral, no sentido de buscar, sempre, conferir efetividade ao instrumento constitucional.

A AIME como um instrumento de garantia da representatividade feminina na política

Em termos teóricos, a Constituição de 1988 aparenta ser revestida com ares de perfeição no que se refere à universalização do voto e à concepção de uma democracia plena, com previsão de representatividade política e social de minorias e maiorias, sem quaisquer distinções.

Além de toda carga democrática axiológica pulverizada na Carta Constituição, para defender o objeto desta ação, menciona-se expressamente os trechos que preconizam que "*Todo o poder emana do povo*", "*A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal*" e, como não poderia deixar de ser, "*Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza*".

No que atinte à concretização da igualdade plena, nosso

[148]Art. 23. A diplomação não impede a perda de mandato, pela Justiça Eleitoral, em caso de sentença julgada, quando se comprovar que foi objeto por meio de abuso do poder político ou econômico.

[149] Art. 24 – O mandato eletivo poderá ser impugnado ante a Justiça Eleitoral após a diplomação, instruída a ação com provas conclusivas do abuso de poder econômico, corrupção ou fraude e transgressões eleitorais.

problema não é a falta de Texto Constitucional, já que estamos guarnecidos com um modelo jurídico que tem nível de excelência ao prever métodos de materialização da soberania popular. Contudo, no campo fático, de forma dolorosa, há que se reconhecer o fracasso do nosso arranjo democrático no que se refere à participação efetiva das mulheres na política, sendo esta chaga no aparelho brasileiro de representatividade social.

No Brasil, as mulheres vivem em um cenário de sub-representação. Suas aspirações não são debatidas nos parlamentos, bem como as políticas públicas femininas não conseguem ser desenvolvidas ou aprofundadas. E o fato é que existe um hiato de gênero identificado na representatividade política brasileira, que criou um distorcido ambiente sem liderança feminina nos cargos eletivos.

A situação é tão grave que estudos da *União Parlamentar Internacional* apontam que o Brasil tem menos representatividade feminina na política que a Arábia Saudita[150]. Em novembro de 2018, por meio do levantamento "***Women in national parliaments***", a representatividade feminina na política brasileira correspondia a apenas 15,0% na Câmara Federal, enquanto, na Arábia Saudita, este patamar atingiu 19,9% de presença feminina.

Neste contexto, a Lei Federal n.º 12.034/2009 fora editada pelo legislador pátrio justamente com a intenção de eliminar essa distorção, garantindo a cota de gênero no parlamento, sendo este um método que deveria ter aumentado a efetividade ao Espírito Constitucional.

Com o advento da Lei Federal n.º 12.034/2009, as eleições mostraram que o percentual proporcional de mulheres candidatas subiu, afinal, formalmente as coligações passaram a respeitar a cota de gênero. Contudo, esse respeito foi fictício, já que as coligações

[150] UPI – Estudo "*Women in national parliaments*". Obtido em http://archive.ipu.org/wmn-e/classif.htm acesso em 22/03/2021

passaram a driblar o conteúdo teleológico da norma ao apresentar candidaturas femininas fantasmas.

Com a onda de fraudes ocorridas após a edição da Lei n.º 12.034/2009, a doutrina pátria passou a combater ferozmente a prática de candidaturas femininas artificiais. Ao se debruçar sobre o tema, o Tribunal Superior Eleitoral assentou que a Ação de Impugnação ao Mandato Eletivo é um dos instrumentos hábeis a verificar o cometimento de fraude à lei durante o processo eleitoral, e não apenas aos casos referentes ao processo de votação.

Havendo ocorrência de candidatura artificial visando a induzir o juízo eleitoral em erro e corrompendo o hígido cumprimento das leis do processo eleitoral, necessário se faz a atuação pujante do Poder Judiciário em invalidar todos os votos recebidos pela Coligação, que sequer existiria caso a fraude não tivesse sido configurada.

Partindo para as bases teóricas, deve-se destacar que a Lei n.º 12.034, de 2009, estabeleceu que "cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% e o máximo de 70% para candidaturas de cada sexo". A partir daí, para dar proteção imediata à universalização das chances da postulação eleitoral entre brasileiros, criou-se regra da cota de gênero.

Considerando-se que, historicamente, as chapas proporcionais apresentadas à Justiça Eleitoral eram monopolizadas pelos homens, os partidos e coligações passaram a fazer verdadeiras acrobacias para poder respeitar a representatividade feminina mínima de 30% das candidaturas.

Não havia mais espaços para digressões em relação ao conteúdo da Lei n.º 12.034/2009. Se o legislador determinou a regra da reserva de *cota de gênero* nas candidaturas proporcionais, é porque esta foi a melhor solução para dar concretude e eficácia às regras constitucionais do sistema democrático brasileiro, com pluralismo político e ampla acessibilidade aos cargos eletivos, por

meio de disputa em igualdade de condições entre os postulantes.

Desse modo, o objetivo do legislador foi determinar que fossem efetivamente preenchidas as cotas de gênero, e que não ficassem meramente disponíveis para eventuais candidaturas de mulheres como acontecia sob a vigência da redação anterior do dispositivo legal.

Esse é o posicionamento firme da jurisprudência do TSE, que determina que "*A norma prevista no art. 10, §3º, da Lei 9.504/97 tem caráter objetivo e o seu descumprimento impede a regularidade do registro da coligação ou do partido interessado em participar das eleições*". (AgR-REspe nº 117-81/BA, Rei. Min. Nancy Andrighi)

Diante de todo este contexto de afirmação dos direitos femininos, estando-se ciente do mecanismo de burla que as coligações utilizam para conseguir preencher artificialmente a cota de gênero das candidaturas, a circunstância de várias candidatas do sexo feminino não terem obtido sequer o próprio voto demonstrava a existência de fraude em relação ao cumprimento das normas que regem o processo eleitoral.

Especificamente sobre este tema, é fundamental observar as razões de julgamento do standard-case RespE n.º 1-49, pelo TSE, que confirmou que a apresentação de candidaturas artificiais femininas é uma espécie de fraude, bem como este fato gera a admissibilidade da AIME como forma de combater a ilicitude.

A partir da doutrina e jurisprudência pátria, extrai-se a firme conclusão não é possível interpretar restritivamente o conceito de "*fraude*" tratado pelo art. 14, §10 da CF/1988. Não se deve restringir o que o próprio constituinte não restringiu. Tal premissa gera a necessidade de admissibilidade da AIME para combater fraudes não apenas em relação ao processo de votação, mas também no que se refere ao escorreito cumprimento das regras de todo o processo eleitoral!

E vale salientar que, no caso do registro de candidaturas de mulheres para cumprir a regra da cota de gênero, o poder decorrente do monopólio das candidaturas exercido pelos partidos políticos não se limita ao mero lançamento formal de candidaturas, pois a regra - como ação afirmativa - impõe que o seu conteúdo seja efetivamente respeitado de modo que as postulações eleitorais lançadas sejam efetivas e reais.

A necessidade de execução imediata das decisões proferidas na AIME por fraude nas cotas de gênero

Ao abordamos os princípios no âmbito do processo eleitoral é importante destacar que este ramo do Direito é regido por uma norma basilar, qual seja: a celeridade.

É que os conflitos eleitorais são marcados pela necessidade de sua resolução até uma data-limite, que é a realização das eleições. Assim, todos os atos dentro do processo eleitoral têm de ser rapidamente decididos, sob pena de se tornarem inúteis e ineficazes, em virtude do transcurso das eleições.

Segundo Torquato Jardim,[151] no processo eleitoral "a celeridade decorre dos curtíssimos prazos em que se passam, e têm que ser julgados definitivamente, os conflitos e litígios, para que não ocorra dano irreparável à campanha eleitoral de candidato ou de partido político".

A celeridade pode ser comprovada, principalmente, no prazo exíguo dos recursos eleitorais, em geral de três dias, na ausência de efeito suspensivo aos mesmos, bem como na simplicidade dos procedimentos eleitorais. Além disso, a Lei das Eleições expressamente abordou que os feitos eleitorais terão, entre

[151] JARDIM, Torquato: *Direito eleitoral positivo.* Brasília: Brasília jurídica, 1998, p. 151.

o período de registro e até cinco dias após a realização do segundo turno, tramitação prioritária.

Portanto, conforme já enfatizado acima, a celeridade se constitui em um princípio fundamental do processo eleitoral[152], servindo para dar forma e caráter ao mesmo. É a partir de sua análise que se constatará os traços peculiares do sistema, sendo certo que todos os demais princípios do direito processual civil devem ser relativizados no âmbito do processo eleitoral, ante à supremacia do princípio da celeridade.

Sobre a mitigação, no processo eleitoral, dos demais princípios processuais civis ante o da celeridade, destacam Luiz Eduardo Peccinin e Paulo Henrique Golambiuk[153] "tal flexibilização dos princípios afeta, além das ações de natureza propriamente eleitoral indicadas, todas aquelas outras demandas reguladas em legislação própria cabíveis no âmbito do Direito Eleitoral..... Ou seja, tudo aquilo que detenha natureza civil-eleitoral, quando processado em fase de conhecimento, acaba invariavelmente tendo que mitigar diversos princípios informadores do processo civil lato sensu. Isso não só acaba classificando o Direito Eleitoral como um dos mais (se não o mais) processualmente complexos ramos do conhecimento jurídico pátrio, como acaba por mitigar algumas prerrogativas processuais das partes, afetas ao Direito Processual Civil como um todo"

---

[152] Além dos exemplos já citados, o legislador deu inúmeros outros exemplos práticos para colocar o princípio da celeridade em um patamar de relevância ímpar no âmbito do processo eleitoral, seja cominando sanção de crime de responsabilidade para os agentes que descumprirem os prazos da Lei das Eleições, seja estipulando prazo para julgamento dos feitos eleitorais.

[153] PECCININ, Luiz Eduardo, GOLAMBIUK, Paulo Henrique. "*O impacto do contraditório substancial no direito eleitoral à luz do novo código de processo civil"*. TAVARES, André Ramos, AGRA, Walber de Moura. PEREIRA, Luiz Fernando (coord). O Direito Eleitoral e o Novo Código de Processo Civil. Belo Horizonte, Fórum, 2016, p. 96.

Um dos desdobramentos do princípio da celeridade no processo eleitoral é a regra da ausência de efeito suspensivo aos recursos eleitorais, previsto no artigo 257 do código eleitoral[154], que determina a execução imediata do julgado, através de comunicação por ofício, telegrama, ou, em casos especiais, a critério do presidente do Tribunal, através de cópia do acórdão.

Portanto, em regra, havendo decisão judicial acerca de matéria eleitoral, a execução do julgado deve ser feita de imediato, ante a ausência de efeito suspensivo dos recursos, que impediria a eficácia da mesma até a decisão final do recurso.

Assim, indubitavelmente, no Direito Eleitoral, a regra é a de ausência de efeito suspensivo aos recursos.

O professor Tito Costa[155], sobre o tema, leciona: "No sistema eleitoral brasileiro, a regra é a de que os recursos não têm efeito suspensivo. Em consequência, a execução de qualquer acórdão será feita imediatamente, em princípio, através da comunicação por ofício ou telegrama."

Feitas essas considerações introdutórias, surge o questionamento, na relevante discussão constitucional acerca da efetividade da participação feminina na política, no âmbito de uma AIME que discute fraude por cota de gênero, a execução do julgado deve ser imediata ?

Com todo o respeito aos entendimentos divergentes, entendemos que sim, no sentido da inconstitucionalidade da lamentável alteração legislativa, referente ao disposto no parágrafo

[154]Art. 257. Os recursos eleitorais não terão efeito suspensivo. Parágrafo único. A execução de qualquer acórdão será feita, imediatamente, através de comunicação por ofício, telegrama, ou, em casos especiais, a critério do presidente do Tribunal, através de cópia do acórdão.

[155] COSTA, Tito: *Recursos em matéria eleitoral.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p.57.

2º do artigo 257 do Código eleitoral, quando se referir à decisão proferida AIME por fraude na cota de gênero.

A necessidade da execução imediata do julgado, além de ser um instrumento da mais alta importância para a efetividade do processo, serve como afirmação do regime democrático e da **efetivação da política de igualdade de gênero**, no sentido de afastar, com a maior celeridade possível, aqueles que conquistam o poder de modo ilícito, evitando que medidas protelatórias sejam tomadas, com a intenção de prolongar o processo judicial e permanecer no poder.[156]

Como bem leciona Babyton Pasetti[157], "o processo tem de ser sobretudo eficiente: e não basta um decisão acertada, ela deve ser tempestiva, sob pena de não mais servir ao demandante que buscou o auxílio do judiciário", e conclui " há que se ressair que a prestação da tutela de forma tempestiva e eficiente não é apenas corolário do *due process of law*, mas é também, garantia constitucional prevista no artigo 1º da Carta Magna, no tocante à dignidade humana, pois faz parte desta dignidade o direito do jurisdicionado de ver seu conflito solucionado de maneira eficiente e tempestiva pelo estado"

Se o Estado estabelece que o Poder Judiciário é o responsável para a resolução de conflitos, faz-se mister que sejam

---

[156] Em sentido contrário, o professor Walber de Moura Agra destaca que "a designação do efeito suspensivo ao recurso ordinário não foi um ato legislativo insólito. Ele vem em uma sequencia de outorga de efeito suspensivo em várias espécies processuais, como mencionado anteriormente, no que fornece novos parâmetros ao direito processual eleitoral" (AGRA, Walber de Moura. *"O recurso ordinário e seu efeito suspensivo na seara eleitoral"*. TAVARES, André Ramos; AGRA, Walber de Moura. PEREIRA, Luiz Fernando. O Direito Eleitoral e o Novo Código de Processo Civil. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2016, p. 429)

[157] PASETTI, Babyton: *A tempestividade da tutela jurisdicional e a função social do processo*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2002, p. 51.

estabelecidos meios para que tais lides sejam solucionadas atempadamente, mister na ação de impugnação de mandato em que se discute a fraude por cota de gênero, que envolve matéria de elevado interesse público.

Além disso a necessidade de execução imediata decorre da interpretação da decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI 5.617

No âmbito do Eg. STF, a decisão mais representativa que houve em relação a dar um basta na discrepância de representatividade política entre gêneros foi o julgamento da ADI n.º 5617, em 15.03.2018. O Pretório Excelso deu *interpretação conforme à Constituição* ao art. 9º da Lei 13.165/2015, determinando a equiparação do patamar mínimo de candidaturas por gênero (30%), ao patamar mínimo de recursos do Fundo Partidário destinados a cada gênero, garantindo-se a percepção de, pelo menos, 30%, pelas candidatas do gênero feminino.

Ao manter uma postura de defesa social e promover a referida *interpretação conforme a Constituição*, o Supremo se apoiou em cinco relevantes fundamentos, sendo eles: ***(i)*** As ações afirmativas femininas prestigiam o direito à igualdade. ***(ii)*** É incompatível com o direito à igualdade a distribuição de recursos públicos orientada apenas pela discriminação em relação ao sexo da pessoa. ***(iii)*** A autonomia partidária não consagra regra que exima o partido do respeito incondicional aos direitos fundamentais, especialmente ao direito à igualdade. ***(iv)*** A igualdade entre homens e mulheres exige não apenas que as mulheres tenham garantidas iguais oportunidades, mas também que sejam elas empoderadas por um ambiente que as permita alcançar a igualdade de resultados. ***(v)*** 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.

Ora, decisão plenária do STF determinou que **“ a participação das mulheres nos espaços é um imperativo do Estado”,** sendo pouco razoável que, a) mesmo que a ausência de efeito suspensivo aos recursos seja a regra no processo eleitoral, b) mesmo o princípio da celeridade seja o princípio basilar do processo eleitoral e c) mesmo diante da decisão do STF na ADI 5617 reconhecendo “a participação política feminina como imperativo do Estado”, parte da Doutrina e da Jurisprudência eleitoral venha adotando o entendimento em conferir efeito suspensivo a eventual recurso interposta da decisão que cassa os mandatos eletivos.

Por fim, mesmo que se entenda como constitucional o parágrafo segundo do artigo 257 do Código Eleitoral, a execução imediata do julgado poderá se dar através da concessão de tutela antecipada na sentença, conforme previsto no artigo 1.012 parágrafo primeiro, V, do NCPC.

É o que leciona o professor Luiz Fernando Pereira ao afirmar que, mesmo diante do novo cenário legislativo, há alternativas para a execução imediata das decisões de cassação de mandato, ao afirmar “Apesar do novo parágrafo segundo do art. 257, uma interpretação sistêmica (os dispositivos legais se interdependem e se inter-relacionam) autoriza a possibilidade de se atribuir eficácia imediata à decisão de cassação de mandato... para tanto, basta que o juiz conceda tutela antecipada na sentença (art. 1.012, parágrafo primeiro, V, do NCPC)[158]

[158] PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande. Cassação de mandato, o novo efeito suspensivo automático do código eleitoral e a tutela de evidencia do NCPC. Revista Brasileira de Direito Eleitoral [recurso eletrônico], Belo Horizonte, v. 8, n. 15, jul./dez. 2016. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/retrieve/112145/Luiz%20Fernando%20Casagrande%20Pereira.pdf>. Acesso em: 02 Dez. 2017

Conclusão

O princípio da celeridade, como já restou demonstrado anteriormente, é um dos traços distintivos do processo eleitoral, mister pelo fato das eleições transcorrerem em um curto espaço de tempo.

Em nenhum campo do direito a agilidade nas decisões é tão almejada, exigindo-se do poder judiciário uma rápida e efetiva resposta acerca de supostas ilegalidades cometidas no embate eleitoral.

O Ministro Sepúlveda Pertence, enquanto Ministro do Tribunal Superior Eleitoral, no arRegMc n. 1000, reconheceu expressamente tal peculiaridade: "O processo eleitoral lida com dado irremovível – curso tempo – e na verdade vejo, a cada dia, a Justiça Eleitoral patinar na inutilidade, à custa da liberalização de embargos declaratórios e medidas cautelares"

No caso em discussão, há um elemento ainda importante a ser assegurado: a participação política feminina, sendo que o Supremo Tribunal Federal já decidiu que "a participação das mulheres nos espaços políticos é um imperativo do Estado"

Como desfecho desta contextualização, assinala-se que a preocupação com o tema não está apenas na burla ao mens legis da Lei Federal n.º 12.034/2009, mas também com os maléficos efeitos dessa baixa efetividade da isonomia eleitoral. A sub-representação feminina na política gera consequências que se refletem na idealização, construção e execução de políticas públicas que considerem as questões mais essenciais e peculiares das mulheres.

É óbvio que a ausência de mulheres em cargos públicos inviabiliza um debate amplo sobre temas relevantíssimos como saúde pública, segurança pública, abordo, previdência e direitos trabalhistas, além de outras matérias sensíveis que cotidianamente fazem parte da vida social feminina e que seus pontos de vista são

ignorados pelos homens, que não conseguem travar um debate adequado e amplo.

Todos estes motivos nos levam a crer que entramos em uma nova era, onde as normas de caráter afirmativo da representatividade política feminina devem ser rigorosamente observadas.

A execução imediata das decisões judiciais nas ações de impugnação de mandato eletivo por fraude na cota de gênero é um grande passo neste sentido.

Que venham mais vitórias no horizonte da Luta das Mulheres por Direitos!

REFERÊNCIAS

AGRA, Walber de Moura. *"O recurso ordinário e seu efeito suspensivo na seara eleitoral"*. TAVARES, André Ramos; AGRA, Walber de Moura. PEREIRA, Luiz Fernando. O Direito Eleitoral e o Novo Código de Processo Civil. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2016.

CANDIDO, Joel José: *Direito eleitoral brasileiro.* Bauru: Edipro, 2016.

COSTA, Tito: *Recursos em matéria eleitoral.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

FUX, Luiz. *"Reunião de processos no Direito Eleitoral quando veiculem os mesmos fatos: a proeminência constitucional da ação de impugnação de mandato eletivo"*. FUX, Luiz, FRAZÃO, Carlos Eduardo, Novos paradigmas do Direito Eleitoral. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 306.

JARDIM, Torquato: *Direito eleitoral positivo.* Brasília: Brasília jurídica, 1998.

NETO, Delmiro Dantas Campos; SANTOS, Maria Stephany. "*Da anomia jurídica na contagem dos prazos*

processuais no Direito Eleitoral" **Revista Brasileira de Direito Eleitoral – RBDE** Belo Horizonte, ano 9, n. 16, jan./jun. 2017.

PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande. Cassação de mandato, o novo efeito suspensivo automático do código eleitoral e a tutela de evidencia do NCPC. Revista Brasileira de Direito Eleitoral [recurso eletrônico], Belo Horizonte, v. 8, n. 15, jul./dez. 2016. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/retrieve/112145/Luiz%20Fernando%20Casagrande%20Pereira.pdf>. Acesso em: 02 Dez. 2017.

PASETTI, Babyton: *A tempestividade da tutela jurisdicional e a função social do processo*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2002.

PERTENCE, José Paulo Sepúlveda: *"A ação de impugnação de mandato eletivo*". Anais do II encontro nacional de Procuradores nacionais, imprensa nacional, 1993.

TAVARES, André Ramos. *"Princípios Constitucionais do Processo Eleitoral*". TAVARES, André Ramos; AGRA, Walber de Moura. PEREIRA, Luiz Fernando. O Direito Eleitoral e o Novo Código de Processo Civil. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2016.

UPI – Estudo "*Women in national parliaments*". Obtido em http://archive.ipu.org/wmn-e/classif.htm acesso em 22/03/2021

INSTITUIÇÕES POLÍTICAS

ANOTAÇÕES SOBRE A GOVERNANÇA ELEITORAL: UMA DISCUSSÃO SOBRE A TÉCNICA VERSUS A POLÍTICA

Nágila Raquel Aguiar (UFVJM)
Teresa Cristina de Souza Cardoso Vale (UFVJM)

INTRODUÇÃO

As discussões sobre a Justiça Eleitoral têm ganhado cada vez maior visibilidade no cenário político brasileiro. Se de um lado há aqueles que afirmam que a Justiça Eleitoral moraliza o processo e é determinante para o bom funcionamento da democracia, por outro lado, há aqueles que acreditam que ela usurpa poderes e que não é tão idônea ou confiável. Esta não é uma dualidade recente.

Na história brasileira temos exemplos dos dois lados. Quando da sua criação, temos Pedro Lessa (político brasileiro) que acreditava ser importante a delegação das funções eleitorais ao Poder Judiciário. Nas suas palavras

> "só ao Poder Judiciário é lícito decidir recursos sobre apurações e sobre verificação de poderes municipais; porque o Poder Judiciário julga pelo alegado e provado; e, conseguintemente, as suas decisões não podem ser contrárias ao que manifestou querer o município nas suas eleições" (Leal, 1978, p. 125).

Segundo Vitor Nunes Leal, delegar a eleição ao Judiciário foi a solução que apresentou o menor inconveniente político no Brasil. Leal, avaliando a criação e o papel da Justiça Eleitoral afirmou "é, sem dúvida, a solução que apresenta menores

inconvenientes políticos, porque o judiciário, ao menos em princípio, julga pelo alegado e provado e, consequentemente, as suas decisões não podem ser contrárias ao que manifestou querer o município nas suas eleições" (Leal, 1978, p. 127).

Ainda, temos Oliveira Vianna que ao relatar a política dos governantes mostrou a impressionante teia em que as facções oligárquicas foram enredando o Executivo, o Legislativo e até mesmo os Judiciários Estaduais. Faltava apenas o Judiciário Federal para o domínio completo. Para ele, o problema central era a necessidade de se rever as leis brasileiras e, com o intuito de avançar, deveria ou investir o poder Judiciário centralizado e autônomo ou criar um quarto poder, tal qual o poder moderador. Diz Vianna,

> ou isto ou qualquer outra coisa que represente um centro de força, de natureza essencialmente política; mas, completamente fora de qualquer atinência ou dependência com os grupos partidários. Este centro de força, cuja necessidade todos sentimos, seria organizado de maneira tal que pudesse agir direta e espontaneamente, e com eficiência imediata quando se fizesse preciso, sobre os grupos, as facções, os clãs, neutralizando-lhes a influência e a nocividade da vida administrativa do país.

E em nota de rodapé ele completa: “e a Justiça Eleitoral, que veio com a Constituição de 34, foi um começo disto – e um bom começo” (Viana, 1974, p. 45).

Na contramão destes exemplos, temos fortes críticas, mais recente, ocorrida na sessão ordinária da Câmara dos Deputados de 24/04/2002. Uma longa discussão se deu por causa do tema da Verticalização das Coligações, considerado de caráter político e de competência do Poder Legislativo para regulamentação da matéria

(CDC, 25/04/2002, p. 20.296-20.306). Foram inúmeras as manifestações contra. Disse o Professor Luizinho (PT):

> A interpretação do TSE não é, portanto, problema para nós. Entretanto, é necessário analisar se cabe ao TSE arrogar para si a prerrogativa de normatizar a matéria. O TSE não regulamentou, ele criou norma nova, alterou a regra do jogo com o jogo em andamento, num casuísmo dos mais violentos e contundentes. E, infelizmente, essa tem sido prática constante em nosso país, em todos os períodos eleitorais. [...] Não temos de aceitar a decisão do TSE, Sr. Presidente; não podemos permitir que um poder usurpe as atribuições de outro. E é disso que estamos tratando. Precisamos aprovar um projeto de decreto Legislativo para suspender a regulamentação eleitoral que fez com que o TSE legislasse em nome desse parlamento (CDC, 25/04/2002, p. 20.296-7).

Seguindo outros exemplos, Gerson Peres (PP) "aquela corte, ao interpretar dispositivo de lei, acabou legislando sobre a material" (p. 20.297). Segundo ele, recursos foram para o STF que, como Pilatos, lavou as mãos (p. 20.298). José Roberto Batochio (PDT) afirmou que "quando o Poder Judiciário, em matéria de sua iniciativa, exorbita da sua atribuição, ao legislar até em matéria de economia doméstica, invadindo a seara do Congresso nacional, temos de cassar, sim, sua decisão" (p. 20.299). Novamente o Professor Luizinho (PT) "A Câmara dos Deputados não pode anular-se, não pode negar seu papel constitucional de legisladora e normatizadora. O TSE não tem o direito de modificar a legislação eleitoral. Seu ato foi extemporâneo e ocorreu num processo profundamente conjuntural" (p. 20.306).

Ainda sobre o tema da verticalização, o deputado Almeida de Jesus (PR) retoma o assunto em 30/10/2002. Segundo ele,

ineficácia da verticalização de coligações partidárias imposta pela Justiça Eleitoral; distorções do sistema eleitoral proporcional; premência da realização da reforma político-partidária. Esses são alguns dos exemplos que podem ser tirados da discussão que foi considerada na época, pelos congressistas, "usurpação do poder" pelo TSE.

Todos estes exemplos, tratam de um tema relevante para a ciência política, qual seja, a Governança Eleitoral, trazendo à tona um cabo de guerra entre os apoiadores e os opositores desta instituição já consolidada. O objetivo deste trabalho é fazer um debate sobre esta questão tentando aproximar a governança eleitoral de uma discussão antiga da ciência política, qual seja, a técnica versus a política. Para tal intento, apresentamos 1) o conceito de Governança Eleitoral; 2) as discussões sobre a Técnica versus a política; 3) desdobramentos da aproximação; e 4) uma breve conclusão, além desta introdução.

Conceito De Governança Eleitoral

Desde os estudos de Mazaffar e Schedler (2002), a governança eleitoral vem ganhando espaço e trazendo profícuas discussões no ambiente acadêmico. Podemos entendê-la como um conjunto de ações institucionais que elaboram (rule making), aplicam (rule application) e adjudicam (rule adjudication) a competição eleitoral e votação que têm como resultado último a estabilização democrática. Autores brasileiros como Marchetti (2008), Tarouco (2014), Vale (2009, 2020) e Lopes (2019) trouxeram contribuições para a temática ao estudar a Justiça Eleitoral brasileira.

Todos estes concordam que esta instituição se utiliza dos três tipos de governança eleitoral. Ou seja, definem regras básicas do processo eleitoral através da escrita de leis, resoluções

normativas e consultivas (veja Vale 2009, 2020). Dos cinco códigos eleitorais brasileiros, três foram redigidos por membros da corte eleitoral. As leis vigentes hoje - Lei n° 9.096/1995 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos); e a Lei n° 9.504/1997 (Lei das Eleições) - foram redigidas após o TSE convidar importantes nomes do cenário acadêmico e jurídico para um estudo que contribuísse para o aprimoramento das legislações eleitorais e partidárias do país. Como resultado deste esforço capitaneado pelo judiciário eleitoral, quatro subcomissões redigiram anteprojeto de leis que encaminhado ao presidente da república, fez chegar ao congresso nacional.

Também, está sob a responsabilidade do TSE implementar e gerenciar todas as ações do processo eleitoral. Vale (2009, 2020) demonstra em números o exaustivo trabalho da Justiça Eleitoral desde a definição de locais de votação, constituição de mesas receptoras e escrutinadoras, preparação das urnas etc. até recebimento, homologação e aprovação das candidaturas, prestações de contas etc.

Por fim, também é de sua responsabilidade decidir sobre o contencioso eleitoral. Qualquer litígio referente aos processos, pessoas envolvidas no jogo eleitoral, são decididos pela Justiça Eleitoral. Vale (2009) apresenta o volume de acórdãos e suas características gerais.

Para finalizar este tópico, sabemos que a governança eleitoral não é garantia de boas eleições. Há um grande número de variáveis sociais, econômicas e políticas que influenciam diretamente no processo, na integridade e nos resultados da eleição. No entanto, sabemos que boas eleições não são possíveis sem a governança eleitoral (Mozaffar e Schedler, 2002).

Discussão Sobre A Técnica Versus A Política

O poder do Estado só é legítimo a partir do momento em que ele é reconhecido como legal, ou seja, como um conjunto de regras constituídas e aceitas previamente pela sociedade. É na relação entre a sociedade e o estado que encontraremos as facetas da técnica e da política. Por política utilizaremos aqui uma de suas muitas definições, qual seja, a que diz respeito das decisões no processo de elaboração de leis que refletem a vontade popular. É na democracia representativa, na constituição de representantes populares e no fazer regras que concretizamos o bom funcionamento social. Já a técnica carece dessa legitimidade, mas traz ao debate a expertise de um coletivo treinado, aprimorado para tal função pública.

A técnica e a política têm sido colocadas em campos opostos, como se fossem partes distintas e inconciliáveis. No entanto, elas se complementam. É necessário instrumentais para diagnósticos e análises (técnica), mas também, é necessário implementação e priorização (política). Embora importante, a política não diz respeito somente da Estrutura de Poderes do Estado. Ela está nos nossos mundos privados (nas relações mais simples dentro da primeira célula social, a família). Excluir a política do debate é um exercício de cinismo retórico, justamente porque é inimaginável desconsiderar aspectos políticos nos assuntos técnicos.

Já a técnica, não se restringe apenas à burocracia, à tecnocracia que engole, cada vez mais, o verdadeiro motivo da existência desta. A técnica diz de meios eficientes de percepção e composição de meios para tornar eficiente e eficaz a ação política. Ou seja, não há técnica sem política e não há política sem técnica no mundo da vida, apenas no plano teórico. E este plano teórico passa, primeiro, pela separação do mundo político e econômico,

produzido pela ascensão do capitalismo, após a revolução industrial. Poulantzas (1978), por exemplo, chama atenção para a justaposição da economia e da política quando da sua argumentação sobre as formações sociais baseadas em outros modos de produção, distribuição da justiça, controle dos exércitos e a cobrança de tributos.

Em relação ao direito, este é auto referenciado, ou seja, consolidou-se pelos debates e práticas livres de especialistas, num primeiro momento. Mas isso não impediu que a natureza da justiça fosse embasada na sociabilidade do capital. Como resultado disso, o direito se tornou um importante aliado para conservar o sistema capitalista. E esta aliança demonstra que é relativa a percepção de que é possível qualquer isolamento social.

Um autor que contribuiu para a separação da técnica e da política foi Weber ao tratar da distinção da racionalidade formal da racionalidade material, além dos estudos sobre a concepção burocrática. A primeira relaciona-se com a efetividade do sistema jurídico e a segunda com os valores, como a ética, a moral e a justiça. Estas duas racionalidades convivem desde a modernidade, mas sempre estiveram em tensão, pois para Weber, não é possível compatibilizar ética e racionalização, pois formalizar o direito seria exatamente despoliticar o direito (a técnica). A partir do momento em que se materializa o direito, ou seja, moraliza-o, este deixa de ser formal e, por isso, deixa de ser racional. Ou seja, o direito passa a ser a técnica despolitizada e de controle social.

Nesse sentido, afirma Norberto Bobbio:

> Desta conexão se tornou consciente a filosofia política e jurídica que acompanha o nascimento do Estado moderno, que lhe interpreta e reflete o espírito. Isso é patente desde Hobbes, através de Locke, Rousseau, Kant, Hegel, Marx, até Max Weber e Kelsen, de modo a fazer aparecer a estrutura jurídica e o poder político, o ordenamento

> e a força coativa, o momento da organização do poder coativo e a importância do poder, que serve da organização da força para alcançar os próprios fins, enfim, Direito e Estado nas acepções mais comuns dos termos como duas faces da mesma medalha (Bobbio, 1995, p.349).

Já em relação à concepção burocrática weberiana, podemos dizer que o estado racional-legal trata dos políticos como aqueles que definem os objetivos, as diretrizes do governo e os burocratas aqueles que executam.

Para Weber, é legítimo tudo o que é legal, ou seja, toda ação que obedece a uma regulação já estabelecida pelo Estado. Daí, tudo que for formalizado é racional e expressão máxima do processo de racionalização do direito. Sendo assim, a ideia do direito como técnica racional e formal, sustenta todas as ações em prol da criação, por exemplo, da justiça eleitoral aqui apresentada. Porque o direito surge, neste caso, como uma técnica de controle social, que resolve uma tensão entre o Estado e o indivíduo. Isso porque a criação de uma instituição ligada ao Estado, mas isenta das relações políticas, faz dessa instituição a melhor resposta para os males da época, quais sejam as fraudes. Wilson (1946) segue a separação funcional weberiana entre os políticos e os burocratas. Os primeiros determinam as tarefas, os funcionários técnicos implementam.

Weber ao tratar da economia, política e o direito através de seu método tipo-ideal, concluiu que o direito contribuiu para o capitalismo por causa de sua calculabilidade. E a sua autonomia é possível pela racionalidade lógico-formal que garantiu a necessária certeza jurídica. Ou seja, regras gerais e universais garantem a dominação e prevalência do sistema institucionalizado.

Aberbach et al (1981) afirmam que a relação entre políticos e burocratas é questão central no Estado contemporâneo, justamente por apresentar o conflito entre eficiência técnica e

responsividade democrática. Estes autores afirmam ainda que esta separação não existe. Segundo eles, no final do século XX políticos e burocratas exerciam funções semelhantes, ainda que em níveis diferentes. É importante frisar que uma dentre as premissas deles é que o processo decisório definido unicamente por políticos significa o exercício do poder sem a competência técnica como aliada.

Outro autor que também aponta para a dicotomia competência técnica versus responsividade democrática é Beckman (2006). Este autor diz da importância do corpo técnico especializado, no entanto, na tomada de decisão, ou até na formação dos governos, o que vale é a representação de interesses. Segundo o autor, quanto maior a participação de políticos no governo, menor a competência deste governo. O dilema posto seria, então, a escolha entre a técnica ou a política.

Desdobramentos Da Aproximação

Uma dos desdobramentos possíveis de discussão deste dilema encontra-se na sociologia do direito contemporânea que estuda a judicialização da política como um processo relevante em que o judiciário assume funções políticas ou empresta ao mundo político o seu staff (Tate e Vallinder, 1998). Ferejohn (2005) atribui como uma das causas da judicialização da política a ideia de que o judiciário possibilita uma maior confiança nos tribunais no que tange à proteção de importantes valores contra abusos políticos. Se pensarmos essa questão e o surgimento da justiça eleitoral ainda na Inglaterra perceberemos que foi exatamente a falta de confiança nos poderes políticos, associado à grande confiança no braço judicial, que permitiram a criação do Judiciário especial. No Brasil, os motivos para a criação da justiça eleitoral não foram diferentes, como demonstrado na introdução.

Temos ainda na teoria sociológica contemporânea debates sobre accountability (O'Donnell, 1998). Neste caso, seguindo a lógica montesquieriana do sistema de freios e contrapesos, O'Donnell apresenta a ideia de que o judiciário frea os ímpetos do legislativo e executivo.

Ferejohn (2005) aproxima-se muito dos estudos de autores como Esmein (1909) e Duguit (1923); Raccioppi e Brunelli (1909). Para os primeiros autores, a atribuição do controle do processo eleitoral sempre foi tema relevante entre os estudiosos jurídicos. Ambos franceses do final do século XIX, eles aprofundam seus trabalhos no tema a partir da separação dos poderes. Para eles, a atribuição do controle à Câmara interfere no poder Judiciário, pois que o papel de reconhecer um resultado eleitoral é de natureza jurídica; além disso, eleições envolvem litígios que são sempre problemas jurídicos. Para os últimos, atribuir ao parlamento o reconhecimento de um representante do povo permite que este parlamento não o faça com o formalismo necessário, pois que isso é atribuição única e exclusiva do Judiciário. Ou seja, é a técnica sobrepondo-se à política.

Mais recentemente, os estudos de Badinter e Breyer (2004) nos mostram que as decisões dos juízes são aceitas porque se diminuiu a confiança nos "braços do governo" (Executivo e Legislativo). E essa diminuição da confiança nos demais poderes apresenta-se, principalmente, pela forte cobertura da mídia nos processos políticos, na complexidade da sociedade e seu sistema de governo.

Badinter e Breyer mencionam a importância dada pelo público aos juízes por garantirem a proteção dos direitos democráticos básicos, uma vez que houve um significativo declínio da confiança do público no sistema político e nos políticos. Segundo eles, confia-se nos juízes porque eles são anônimos (se comparados com os outros ramos do governo); o público acredita

que, apesar do juiz poder falhar, ele é correto no seu trabalho básico de garantir o cumprimento da lei, não faz por si mesmo, não desobedece à hierarquia, se submetem às regras estritamente éticas e não são comuns escândalos envolvendo membros do poder Judiciário. Isso ajuda a entender como os juízes são (ou se tornaram) importantes para a constituição básica da tarefa de ajudar a sociedade, ou seja, para solidificar a proteção aos direitos básicos humanos nas democracias através de uma atuação estritamente técnica..

A integridade do direito, bem como do juiz, também ajuda a entender porque as atribuições eleitorais foram submetidas ao Judiciário. Para Dworkin (2003), a integridade é uma virtude de comunidades de princípios, em que a história e a moral são utilizadas pelo juiz, por ele denominado “Hércules”, no trato do direito. Hércules domina a história de sua comunidade, não cria leis, mas as interpreta com imparcialidade construtiva. Estando o juiz pautado pela integridade, três dimensões lhe são impostas: as decisões judiciais devem consistir em questões de princípios, e não compromisso, estratégia ou acomodação política; um juiz que afirma um determinado direito deve mostrar que esta afirmação é consistente com o volume de precedentes e com as principais estruturas do arranjo constitucional; e um juiz que adota um princípio no julgamento de determinado caso precisa dar peso total ao mesmo no julgamento de outros casos. Dworkin está preocupado com a integridade no fazer e executar as leis.

Outro autor que contribui para nosso estudo é Rawls. Relembrando Rawls, "a justiça é a primeira virtude das instituições sociais, como a verdade o é dos sistemas de pensamento" (RAWLS, 2002). No entanto, o que cogitamos aqui é o fato da justiça não ser promovida pelas instituições sociais apenas, mas sendo a justiça uma instituição mantenedora dos direitos e mais uma espécie de representante daqueles que não se manifestam. Nesse sentido, o

próprio Rawls nos esclarece a questão com o seu conceito de razão pública, que se realiza na Corte Suprema.

Para Rawls a Corte Suprema é um excelente exemplo de razão pública por ter os juízes a função de fazer as melhores interpretações da Constituição desconsiderando por completo critérios pessoais para o julgamento (doutrinas religiosas, filosóficas ou morais) e utilizando-se apenas de valores políticos intrínsecos à concepção política de justiça. Ou seja, uma conjunção da política com a técnica. O juiz de Rawls aproxima-se, nesse caso, do juiz Hércules de Dworkin (2003) o que nos leva a integridade do juiz e da justiça, tema que encontraremos ampla discussão nas obras de Nonet e Selznick (2005), Badinter e Breyer (2004) e outros.

Esta discussão nos inquieta a retomar a mitologia Grega a partir do texto de Platão, a República, quando Sócrates ao debater com Protágoras sobre o Mito de Prometeu, traz a discussão do roubo do fogo dos deuses (conhecimento). Segundo consta, Prometeu foi castigado por Zeus por ter dado ao ser humano o dom da technê (técnica, conhecimento). Zeus castiga Prometeu e a humanidade, mas depois concede a ela aidôs (o pudor ou ainda o respeito pela opinião pública, espécie de auto-estima social provocada pela consideração face à opinião do outro) e dikê (a regra, o uso ou o procedimento; mais próximo portanto de uma norma pública de conduta ou de uma conduta requerida em público), os dois dons, ou as duas virtudes políticas, fornecidas por Zeus aos homens com o objetivo de tornar possível a sociabilidade necessária à constituição da polis associam-se à técnica.

No entanto, embora separadas na própria mitologia grega, dikê e aidôs podem ser pensados a partir da própria noção de technê. Melhor dizendo, estas virtudes derivam do contato entre os homens que foi possível em função do próprio uso das técnicas. O mito serve para fornecer a Sócrates a "evidência" de que a "virtude

política" (ou seja, a excelência pública e privada) nada mais é do que o efeito, ou o resultado, de uma produção técnica, no caso do debate platônico, relativa ao uso do discurso (logos). Dessa maneira, a dimensão técnica se confunde com a dimensão política.

Conclusão

As grandes transformações ocorridas na vida política das sociedades contemporâneas, sobretudo na configuração das forças entre os três poderes (executivo, legislativo e judiciário) têm acenado para uma desneutralização do Judiciário. E esta desneutralização tem mobilizado os cientistas a rever o clássico estudo de Montesquieu - no qual o legislativo e o executivo vinham se revezando no controle do político - fazendo-os voltar suas atenções para o surgimento do "Terceiro Gigante" (Cappelletti, 1993), qual seja, o judiciário como o grande guardião da justiça, além de "controlador" dos demais poderes. Vejo os exemplos do papel do judiciário eleitoral brasileiro como um resultado dessa autorrealização da democracia, ou seja, a busca pelo aprimoramento faz com que novos personagens - ou ainda personagens já existentes, mas reconfigurados - surjam e regulem, ou melhor, distribuam justiça.

A justiça eleitoral assumiu, desde sua criação, quatro funções bastante claras: jurisdicional, administrativa, consultiva e normativa. Estas funções deram a ela um protagonismo que hoje intitulamos como governança eleitoral. E a governança eleitoral nos permite refletir sobre um debate antigo da academia, qual seja, a política versus a técnica. Esta distinção só é possível na teoria, pois, na prática, são complementares. Do contrário, se entendermos como coisas distintas e executadas por pessoas/instituições distintas, corremos o risco de uma inversão antidemocrática. Inversão esta visível nos discursos de rejeição e radicalização

criados nas redes sociais contra um corpo político e técnico importante da democracia brasileira, já consolidado, qual seja, a justiça eleitoral. A técnica deve acompanhar a política e vice-versa, subsidiando uma e outra, consubstanciando a ação no mundo da vida social, garantindo um amplo diálogo, corolário essencial da democracia. Ou seja, a técnica e a política unificadas é premissa essencial para a governança eleitoral. E esta é um pontapé inicial para um bom fazer democrático.

REFERÊNCIAS

ABERBACH, J. PUTNAM, R. & ROCKMAN. B. **Bureaucrats and Politicians in Western Democracies**. Harvard University Press, Boston, 1981.

BADINTER, R. e BREYER, S. **Judges in contemporary democracy. An international conversation**. Nova York: New York University Press, 2004 (p. 17-66; 117-174).

BECKMAN, Ludvig. **The Competent Cabinet? Ministers in Sweden an the Problem of Competence and Democracy**. Scandinavian Political Studies. v.29, n.2, 2006, p.111-129.

BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola, PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Trad. Carmen C. Varriale et al. 8. ed. Brasília: UnB, 1995. 2. v.

CAPPELLETTI, M. **Juízes Legisladores?** Porto Alegre: Sérgio Anto- nio Fabris Editor, 1993; reimpressão, 1999.

CAPPELLETTI, M. e GARTH, B. **Acesso à Justiça**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1988.

DUGUIT, Léon. **Traité du droit constitutionnel**. (2a ed.). Paris: Bic- card, 1921.

ESMEIN, A. **Eléments de droit constitutionnel français et comparé**. Paris: Recueil Sirey, 1903.

FEREJOHN, John. “Judicializing politics, politicizing law”. **Law and Contemporary Problems**, vol. 65, no 3, 2002, pp. 41-69.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1978.

LOPES, Ana Paula de Almeida. "Governança Eleitoral e Ativismo Judicial". **Dados**, Rio de Janeiro, vol.62(3):e20170105, 2019.

MARCHETTI, V. "Governança Eleitoral: o modelo brasileiro de Justiça Eleitoral". **Dados**, 51(4), 2008.

_____. **Electoral Governance in Brazil**. Baziliam Political Science Review, 6 (1), p. 113-133, 2012.

MOSAFFAR, S. e SCHEDLER, A. **The Comparative Study of Electoral Governance** - International Políticas Science Review 23 (I), 2002.

NONET, P. e SELZNICK,P. **Law e society in transition**. New Brunswi- ck/NJ: Transaction Publishers, 2005.

O’DONNELL, Guillermo. “Accountability horizontal e novas poliarquias”. **Lua Nova**, no 44, 1998, p. 27. Oliveira, V e Carvalho, E. "Judicialização da Política: um tema em aberto". **Política Hoje**, vol. 1, no 15,

PLATÃO. **República**. Trad. Enrico Corvisieri. Rio de Janeiro: Editora Best Seller, 2002.

_____. **Platão: Protágoras [320c a 324d - Parágrafos XI, XII e XIII]**. Editora da UFPA, 2002. Tradução de Carlos Alberto Nunes. O Mito de Prometeu segundo Protágoras. Disponível em: https://jadirantunes.files.wordpress.com/2014/12/o-mito-de-prometeu-segundo-protc3a1goras-platc3a3o-protc3a1goras-ufpa-20021.pdf, acessado em 20/02/2022.

PINHEIRO, Paulo. "Identidade política e discurso técnico: o mito de Prometeu entre Protágoras e Platão." **Logos**. Capa > v. 6,

n. 1 (1999). Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/logos/article/view/14656, acessado em 20/02/2022.

RACCIOPPI, F. e BRUNELLI, I. **Commento allo statuto del Regno**. Vol. III. Editrice Torinese (Torino): Unione Tipografico, 1909.

SADEK, M. T. A. **A Justiça Eleitoral e a consolidação da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Konrad- Adenaure-Stiftung, 1995.

_____. "A Justiça Eleitoral no processo de redemocratização". In: LAMOUNIER, B. (org.). **De Geisel a Collor: o balanço da transição**. São Paulo: Idesp, 1990, p. 153-76.

TAROUCO, G. "Governança eleitoral: modelos institucionais e legitimação". In: Cadernos Adenauer. **Justiça Eleitoral**. XV (2014), no. 1. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, agosto 2014.

TRUBEK, David M. **Max Weber sobre Direito E Ascensão Do Capitalismo** (1972). TRADUÇÃO José Rafael Zullo REVISÃO TÉCNICA José Rodrigo Rodriguez. Revista DireitoGV, V.3N.1| P.151-186 |JAN-JUN2007.

VALE, T. C. S. C. **A Justiça Eleitoral Brasileira: um estudo sobre a sua história da perspectiva da Judicialização da Política**. Tese de Doutorado. IUPERJ/IESP, 2009.

_____. "Justiça Eleitoral brasileira: alguns números e reflexões sobre teorias". In: Almeida, André Mota et. al. Simpósio de Direito Eleitoral do Nordeste (3: Campina Grande-PB: 2020) **Democracia conectada e governança eleitoral**. Campina Grande: Eduepb, 2020.

VIANNA, Oliveira. **Problema de Política Objetiva**. Rio de Janeiro: Recorde, 1974.

WEBER, Max. "Os Fundamentos da Organização Burocrática – uma construção do tipo-ideal". In: CAMPOS, Edmundo. **Sociologia da Burocracia**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1966.

_____ (1993). "Domínio dos burocratas e liderança política". IN:___. **Parlamento e Governo na Alemanha Reordenada: Crítica Política da burocracia e da natureza dos partidos**. Petrópolis, RJ: Vozes.

_____. **Ensaios de Sociologia**. Trad. Waltensir Dutra. 5. ed. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 1982.

_____. **Economia e Sociedade**. Brasília: UnB, 1999. v. 2.

_____. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. São Paulo:Livraria Pioneiras Sociais, 1989.

WILSON, Woodrow. **O estudo da Administração**. Revista do Serviço Público, 9, v. 2, n. 2, maio, 1946.

O EXECUTIVO NA ARENA LEGISLATIVA: ANALISANDO AS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS DOS PRESIDENTES BRASILEIROS (1995 A 2021)

Bhreno Vieira

INTRODUÇÃO

Quais são as principais características da agenda legislativa do Executivo brasileiro? Todos os dias, o poder Executivo produz uma enorme quantidade de texto, seja através de decretos, proposições legislativas ou pela emissão de portarias ministeriais. Estes documentos correspondem a uma lista de questões que esse poder da República dedica atenção (Green-Pedersen & Walgrave, 2014), ou seja, a agenda política.

Desde a Constituição de 1988, o Executivo brasileiro atua como um importante legislador e formulador das políticas públicas nacionais (Figueiredo & Limongi, 2001). O texto constitucional o autoriza a "iniciar o processo legislativo", "sancionar, promulgar e fazer pública as leis", como também "vetar projetos de lei, total ou parcialmente" (Art. 84 da Constituição Federal de 1988). Dessa forma, boa parte das políticas públicas que impactam a qualidade de vida dos brasileiros ou regulam o cotidiano dos cidadãos saem do Palácio do Planalto ou é decidido em algum edifício da Esplanada dos Ministérios.

Dada à relevância do poder Executivo no processo decisório nacional, este artigo irá analisar as principais características da agenda legislativa dos presidentes brasileiros, entre os anos de 1995 a 2021. Em termos empíricos, será analisado o conjunto de proposições legislativas que o Executivo encaminha ao Congresso Nacional e assim compõem a agenda do Executivo.

O restante do artigo está organizado em outras quatro seções. A segunda seção discute os poderes de agenda que o Executivo brasileiro possui, sendo seguida pela Estratégia Empírica adotada pelo artigo. A quarta seção apresenta os achados do trabalho e, por fim, breves considerações.

Os Poderes De Agenda Do Executivo Brasileiro

Os presidentes das democracias latino-americanas possuem poderes legislativos de iniciar a legislação e poder de determinar o ritmo da tramitação dos seus projetos (Tsebelis & Alemán, 2005). Uma das primeiras pesquisas sobre o assunto foi desenvolvida por Shugart e Carey (1992) que descreveram seis poderes legislativos dos presidentes: a) veto total; b) veto parcial; c) autoridade de decreto constitucional; d) iniciativa exclusiva em determinadas matérias; e) poder orçamentário e f) direitos de convocar referendos. Tais poderes foram delegados ao Executivo, em países onde os constituintes anteciparam que haveriam altos índices de fragmentação partidária e, dessa maneira, esses instrumentos garantiriam a governabilidade dos presidentes minoritários (Shugart & Carey, 1992).

O caso brasileiro se encaixa nessa categorização, pois o Executivo é um importante construtor da agenda política nacional e participa legalmente do processo legislativo desde o seu início – com prerrogativas exclusivas de iniciar algumas legislaturas ou por meio da edição de medidas provisórias – até o seu final – com a capacidade de vetar as leis aprovadas pelo Legislativo. Além dessa atuação no início e no final do processo legislativo, o Executivo ainda pode ditar o tempo de tramitação, por meio dos pedidos de urgência, e o conteúdo da agenda do Congresso, por meio das medidas provisórias, como será detalhado mais abaixo (Figueiredo & Limongi, 2001).

Entre as prerrogativas de poderes de agenda positiva (Shugart & Carey, 1992), aquelas que permitem avançar o ritmo de tramitação para garantir a aprovação da matéria, encontram-se as leis de iniciativa exclusiva do Executivo. Essas leis tratam de assuntos referentes às Forças Armadas, à criação de cargos, funções, empregos públicos, à organização administrativa e judiciária, matérias tributárias e orçamentárias, serviços públicos e pessoais da administração dos Territórios e sobre a organização do Ministério Público e demais ministérios[159].

Outro recurso utilizado pelo Executivo para acelerar a tramitação de suas proposições legislativas ocorre através da solicitação de urgência das matérias. Quando a Presidência solicita a "urgência" em suas iniciativas, o Congresso deve deliberar sobre a matéria no prazo de até quarenta e cinco dias, pois, caso contrário, a matéria é incluída já na ordem do dia, independente das outras matérias que ali já estavam. Dessa forma, o Executivo brasileiro dita o tempo de apreciação de suas propostas, em contraposição aos membros do Legislativo, que precisam formar uma maioria para obter um status semelhante em suas propostas.

Uma das ferramentas bastante utilizada pelo presidente da República são as Medidas Provisórias (MP) que uma vez promulgadas no Diário Oficial, possuem a força de uma norma jurídica e caráter de vigência imediato. Nesse caso, o Congresso tem que deliberar sobre o conteúdo da MP em até 45 dias, não o fazendo, a proposta perde a eficácia após 120 dias da sua publicação e cabe aos parlamentares "disciplinar as relações jurídicas dela decorrentes[160]".

Muito já foi discutido se as medidas provisórias seriam um "resíduo autoritário herdado pelas novas democracias" (Figueiredo

[159] Artigo 61 da Constituição Federal de 1988.

[160] Artigo 62 da Constituição Federal de 1988

& Limongi, 2001, p. 125), já que essa prerrogativa feriria o princípio da separação de poderes, ou se consistiria em uma delegação dos legisladores ao Executivo com o intuito de "superar problemas de ação coletiva, coordenação e instabilidade das decisões" (Figueiredo & Limongi, 2001, p. 126).

De uma forma ou outras, as Medidas Provisórias se configuram como um forte recurso legislativo nas mãos dos presidentes brasileiros (Amorim Neto & Tafner, 2002). Entretanto, ao longo do regime institucional de 1988, a capacidade de edição de tais iniciativas acabou passando por restrições, sendo a mais importante delas a Emenda Constitucional 32, que limita a reedição de MPs e estabelece quais temas não podem ser tratados por meio desse tipo de proposição.

Essa limitação, confirma o argumento proposto por Figueiredo e Limongi (2001) de que tais iniciativas configuram uma delegação do Congresso ao Executivo, e não uma abdicação do seu poder de legislar, já que os legisladores podem, a curto prazo, deliberar positivamente ou não sobre o seu conteúdo, aprovando ou, rejeitando a medida ou, a longo prazo, restringindo essa delegação, como foi o caso da Emenda Constitucional 32 (Figueiredo & Limongi, 2001).

Apesar dessas alterações recentes, as MPs foram bastante utilizadas em áreas econômicas e administrativas (Figueiredo & Limongi, 2001) e atualmente são usadas como mecanismo para governos minoritários. Esse instrumento auxilia os presidentes a contornarem resistências das maiorias legislativas ao tentar aprovar a sua agenda, sendo mais utilizadas em momentos em que o Executivo está politicamente fraco. Assim, o chefe do Executivo tende a se utilizar mais, dessa forma, de poder legislativo unilateral extraordinário (as medidas provisórias) do que a proposições ordinárias (como projetos de leis ou projetos de lei complementar, por exemplo) (Amorim Neto, 2007; Figueiredo & Limongi, 2001).

A última ferramenta aqui descrita dos poderes de agenda do Executivo é mencionada como um poder de agenda negativo (Shugart & Carey, 1992), pois permite o atraso ou a rejeição total de um projeto. Essa ferramenta é o poder de veto (prerrogativa utilizada na fase final do processo legislativo, possibilitando que o presidente vete parcialmente ou totalmente os projetos), podendo ser derrubada pelo Congresso Nacional, que possui a decisão final sobre o *status da matéria*.

Estratégia Empírica

Este artigo busca descrever as características mais básicas da agenda legislativa do Executivo brasileiro, que é o tamanho da agenda que o presidente submete ao Congresso e a utilização dos seus poderes legislativos (como a utilização de Medidas Provisórias e pedidos de urgência, por exemplo). E assim, examinar a participação deste poder no processo legislativo de formulação de políticas públicas.

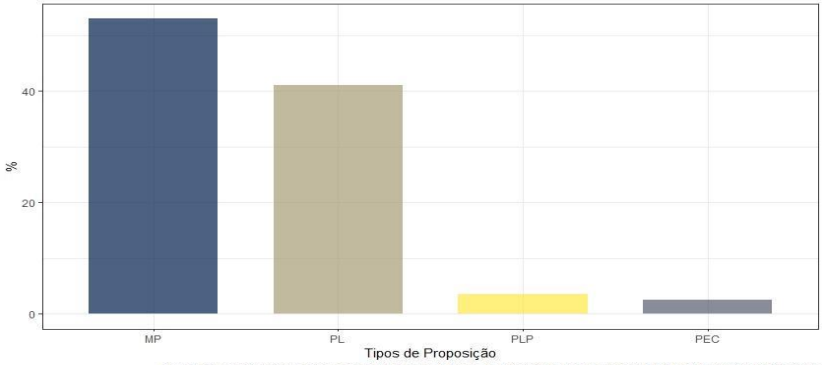
Para isto, serviram como unidade de análise todas as proposições legislativas que foram apresentadas pelo Executivo brasileiro entre os anos de 1995 a 2021, o recorte temporal justifica-se pelas evidências levantadas por Figueiredo e Limongi de que “o padrão dominante de formação ministerial e o apoio partidário que caracterizou o presidencialismo na recente história democracia” (2001), período que iniciou-se a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso, através do que se chama na literatura de "governo de coalizão majoritária”. E finalizando no ano de 2021, por ser o ano concluindo mais próximo. Este período corresponde aos mandatos de Cardoso I e II, Lula I e II, Rousseff I e II, Temer e os três primeiros anos do mandato de Bolsonaro.

O banco de dados utilizado para esta pesquisa foi obtido mediante solicitação pelo canal “Fale Conosco” da Câmara dos

Deputados, juntamente com outras informações, como a data de apresentação, estágio de tramitação e outras características das iniciativas. Para as Medidas Provisórias anteriores à Emenda Constitucional 32 de 2001, foram utilizadas as informações disponibilizadas pelo site do Banco de Dados Legislativo do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP), pois essas não constavam no banco de Dados da Câmara.

Após a obtenção dos dados, todas as informações foram sistematizadas em uma planilha *.xlsx*, um formato compatível ao programa *R*[161]. Ao todo, foram analisadas 2.555 proposições legislativas que se dividem em 1.358 (53,15%) Medidas Provisórias (MPs), 1.051 (41,15%) Projetos de Lei Ordinária (PLs), 80 (3,1%) Projetos de Lei Complementar (PLPs) e 66 (2,6%) Propostas de Emendas à Constituição (PECs), como pode ser visualizado no gráfico 1:

Gráfico 1 – Tipos de Proposições



Fonte: elaboração própria com base nos dados da Câmara dos Deputados e do Banco de Dados Legislativo do CEBRAP

[161] Software estatístico que auxiliou na análise das proposições e na reprodução gráfica dos achados.

O Executivo Na Arena Legislativa

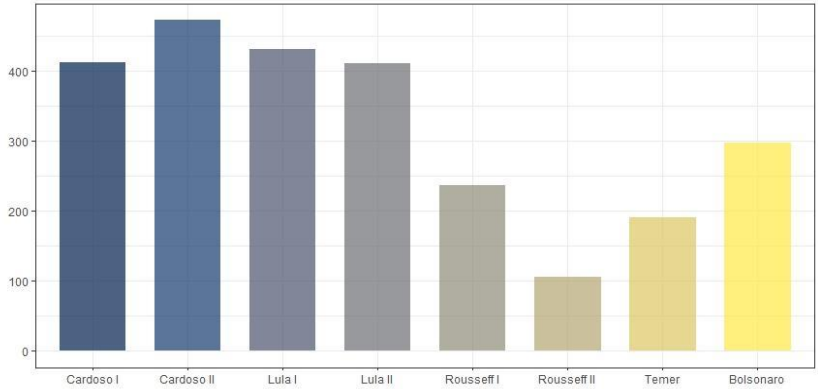
Quais são as principais características da agenda legislativa do Executivo brasileiro? Esta seção irá descrever os achados mais relevantes da pesquisa, e está organizado em dois tópicos, o primeiro é referente ao tamanho da agenda legislativa e o segundo aborda a utilização de duas ferramentas dos poderes legislativos do Executivo.

TAMANHO DA AGENDA LEGISLATIVA

Quanto à quantidade dessas proposições apresentadas pelos Executivos do período analisado, observa-se um maior "ativismo legislativo" durante os governos de Cardoso II e Lula I[162], em que o gabinete apresentou 472 e 430 proposições, respectivamente. Em contraposição, ao segundo mandato de Rousseff e o mandato de Temer, que encaminharam 106 e 191 iniciativas, nessa ordem. Os valores baixos desse período (Rousseff e Temer) podem ser relacionados ao curto mandato de ambos (uma média de quase dois anos de mandato para cada), bem como ao período que corresponde a intensa turbulência política e social que o país atravessava.

[162] **Totais por governos**: Cardoso I – 412 proposições; Cardoso II – 472 proposições; Lula I – 430 proposições; Lula II – 411 proposições; Rousseff I – 236 proposições; Rousseff II – 106 proposições; Temer – 191 proposições e Bolsonaro – 297 proposições.

Gráfico 2 – Proposições apresentadas por Governo

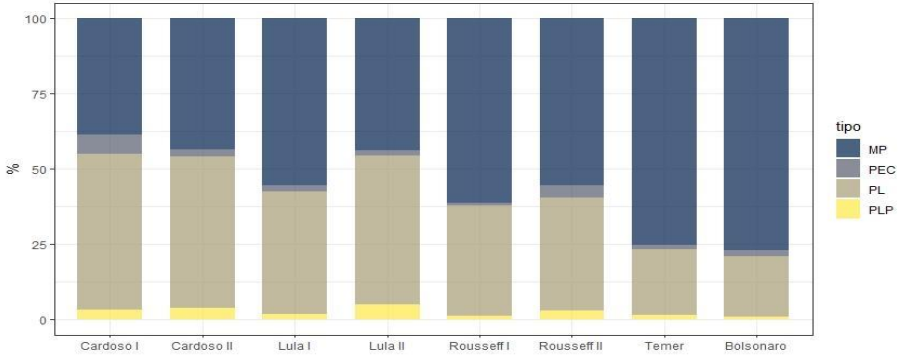


Fonte: elaboração própria com base nos dados da Câmara dos Deputados e do Banco de Dados Legislativo do CEBRAP

Outra característica referente ao tamanho da agenda dos Executivos brasileiros, é referente à quantidade dos tipos de proposições por mandatos presidenciais. Uma das formas de observar o estilo legislativo do Executivo seria por meio do Índice de Iniciativa Ordinária (Amorim Neto, 2007), esse indicador observa a proporção de utilização de legislações ordinárias sobre o uso de legislações extraordinárias, que no caso brasileiro, refere-se à utilização de Medidas Provisórias, análise que será melhor descrita na seção 4.2 (As Ferramentas dos Poderes de Agenda).

Com o gráfico 3, pode-se observar que os governos Temer (75,3%) e Bolsonaro (77%) recorreram bem mais ao uso de MPs do que os governos de Cardoso I (38,5%) e Lula II (43,7%). Porém, como pode ser visto no gráfico, a utilização de tais medidas é uma ferramenta comum que os chefes do Executivo brasileiro utilizam para encaminhar a agenda política ao Congresso.

Gráfico 3 – Tipos de Propostas por Governo

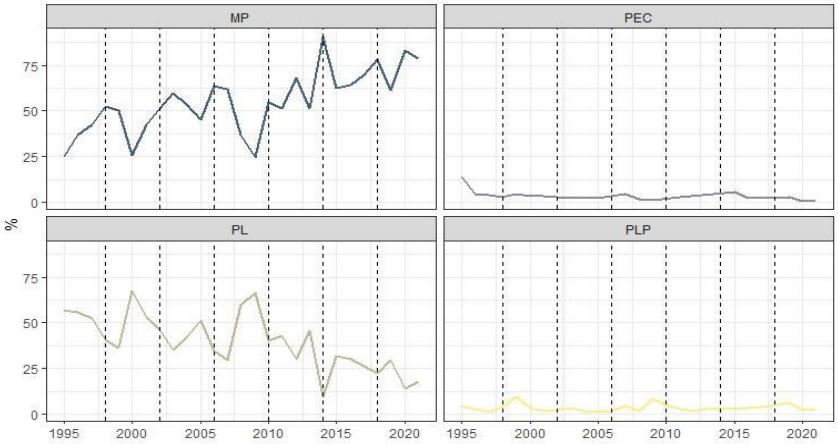


Fonte: elaboração própria com base nos dados da Câmara de Deputados e do Banco de Dados Legislativos do CEBRAP

A última análise, referente ao tamanho da agenda, observa em qual momento o poder Executivo apresenta os diferentes tipos de proposições ao Congresso. Por exemplo, ao analisar o encaminhamento das Medidas Provisórias, nota-se que elas são mais frequentes em anos eleitorais ou nos primeiros anos dos mandatos presidenciais, com exceção aos anos de 2016 e 2017, que correspondem aos primeiros anos do governo Temer e em 2020, quando Bolsonaro emitiu 108 MPs.

Sobre os Projetos de Lei Ordinária e Projetos de Lei Complementar, que são comuns no decorrer dos mandatos, esses não apresentam um comportamento que possa ser sistematizado. Por outro lado, as Propostas de Emenda à Constituição são mais frequentes nos primeiros anos de cada governo, isso acontece, por conta do caráter da tramitação desse tipo de proposição que exige a formação de maiorias qualificadas e a dupla deliberação nas duas Casas do Congresso (Câmara dos Deputados e Senado Federal). No gráfico 4 é possível observar a distribuição das proposições ao longo dos anos, as linhas pontilhadas correspondem aos anos eleitorais (1998, 2002, 2006, 2010, 2014 e 2018)

Gráfico 4 – Proposições ao longo dos anos



Fonte: elaboração própria com base nos dados da Câmara dos Deputados e do Banco de Dados Legislativo do CEBRAP

AS FERRAMENTAS DOS PODERES DE AGENDA

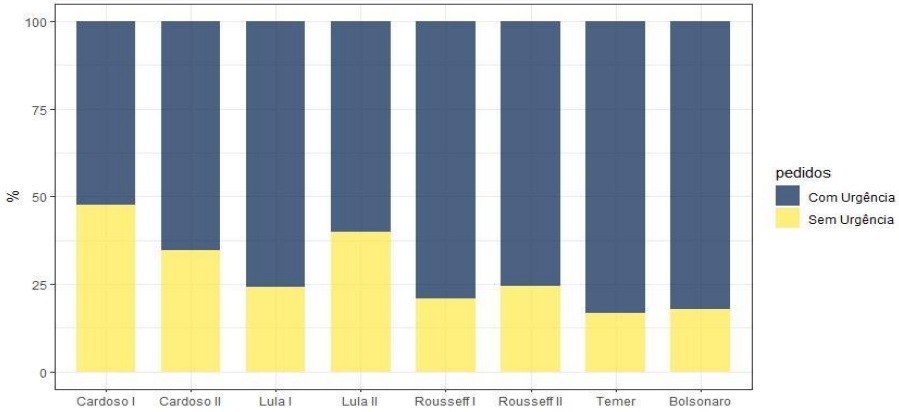
Por último, ao analisarmos a frequência com que os presidentes utilizam dois dos seus principais poderes de agenda: os pedidos de urgência e as Medidas Provisórias (Figueiredo & Limongi, 2001).

Referente aos pedidos de urgência, 69,20% das propostas iniciadas pelo Presidente tramitaram no Congresso Nacional com esse pedido. Entre os tipos das propostas, todas as MPs tramitaram sob urgência, seguida de 58,75% dos PLPs e 34,55% dos PLs, enquanto todas as PECs atravessaram o processo legislativo sem pedidos de urgência, pois esse tipo de proposição não pode ser submetida a urgência de acordo com a Constituição.

Dos presidentes que mais utilizaram esta ferramenta foram Temer (83,25% das proposições apresentadas) e Bolsonaro (82,15%), enquanto Cardoso I (52,4%) e Lula II (60,1%) foram os

que menos utilizaram desta ferramenta. Como pode ser visto no gráfico 5:

Gráfico 5 – Pedidos de Urgência



Fonte: elaboração própria com base nos dados da Câmara de Deputados e do Banco de Dados Legislativos do CEBRAP

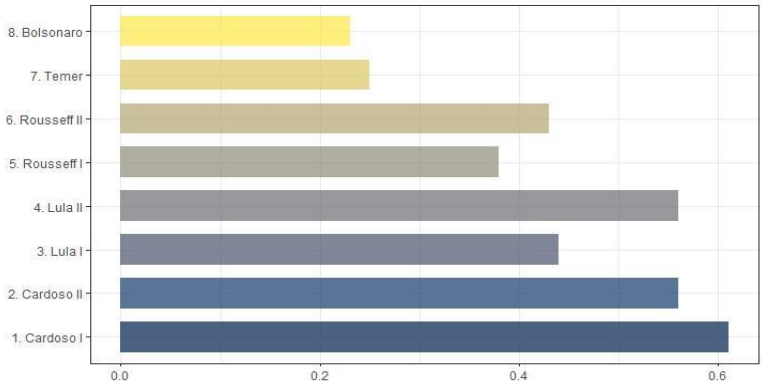
Outra ferramenta bastante utilizada pelos presidentes são as Medidas Provisórias. Uma das formas de analisar a utilização das Medidas Provisórias foi desenvolvida por Amorim Neto (2007) e intitulada como Índice de Iniciativa Ordinária. Esse indicador é mensurado por meio de uma proporção, em que o denominador é constituído pela soma dos números de Projetos de Lei Ordinária, Projetos de Lei Complementar, Propostas de Emenda à Constituição e Medidas Provisórias. O numerador é a soma de todos os projetos com exceção das Medidas Provisórias originais. O índice varia de 0 a 1 e, quanto mais próximo de 1 o se valor estiver, mais o Executivo utiliza de legislações ordinárias.

Como podemos observar no gráfico 6, os presidentes brasileiros que mais utilizaram ferramentas legislativas extraordinárias, as medidas provisórias, foram Temer (2016 –

2018) e Bolsonaro (2019 – 2020). Já os governos de Cardoso I e II e Lula II demonstraram a maior utilização de iniciativas ordinárias.

Entretanto, algo que é importante salientar é que as Medidas Provisórias dominam boa parte da composição da agenda legislativa do Executivo, ultrapassando 50% das proposições apresentadas durante todo o período analisado no artigo, como foi mencionado na anteriormente, algo que pode também ser observado com este indicador, já que o valor mais alto foi atingido por Cardoso I ficando com 0,61.

Gráfico 6 – Índice de Iniciativa Ordinária



Fonte: elaboração própria com base nos dados da Câmara de Deputados e do Banco de Dados Legislativos do CEBRAP

Considerações Finais

Este artigo teve como objetivo descrever as principais características da agenda legislativa do Executivo brasileiro. Para isso, analisou as proposições legislativas que os presidentes encaminham para a Câmara de Deputados entre os anos de 1995 a 2021. E assim apontar como foi que os presidentes brasileiros atuaram no processo de formulação de políticas.

Entre os achados desse artigo, podemos enumerar que: a) a produção legislativa do Executivo é bastante influenciada pelos seus poderes de agenda, tendo em vista que 53,15% das iniciativas são Medidas Provisórias e 69,20% das propostas tramitaram sob pedidos de urgência; b) os presidentes brasileiros quando atravessam por período de crises, como os governos de Rousseff II, Temer e Bolsonaro, utilizam bastantes Medidas Provisórias e c) o tipo de proposta está associado ao ciclo eleitoral.

Por fim, saliento que o capítulo apresenta algumas limitações, pelo fato de não analisar o conteúdo da agenda dos presidentes e nem o grau de aprovação das suas propostas. Porém, chama atenção para importantes características de como o Executivo brasileiro na Nova República atua na arena legislativa e é um importante ator no processo decisório.

REFERÊNCIAS

Amorim Neto, O. 2007. O poder Executivo, centro de gravidade do sistema político brasileiro. In: Avelar, L. & Cintra, A. (org.) *Sistema político brasileiro: uma introdução*, São Paulo, UNESP, 2ª edição, p. 131 – 140.

Amorim Neto, O & Tafner, P. 2002. Governos de coalizão e mecanismos de alarme de incêndio no controle Legislativo das Medidas Provisórias. *Dados*, 45, 1, p. 5 – 38.

Brasil. 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. Acesso em: planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm no dia 10 de fevereiro de 2022.

Figueiredo, A. & Limongi, F. 2001. *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional*. Editora FGV.

Green-Pedersen, C. & Walgrave, S. 2014. *Agenda Setting, Policies, and Political Systems: A Comparative Approach*. University Of Chicago Press.

Santos, F. 2003. *O poder legislativo no presidencialismo de coalizão*. Editora UFMG.

Shugart, M. & Carey, J. 1992. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge University Press.

Tsebelis, G., & Alemán, E. 2005. Presidential Conditional Agenda Setting in Latin America. *World Politics*, 57, 3, p. 396–420.

A PRODUÇÃO LEGISLATIVA DO CONGRESSO NACIONAL: UMA ANÁLISE DAS INICIATIVAS LEGISLATIVAS DOS DEPUTADOS FEDERAIS E SENADORES (1991 A 2021)

Lílian Carvalho
Bhreno Vieira

INTRODUÇÃO[163]

Como legisla o Congresso Nacional brasileiro? Existe uma divergência entre as correntes da literatura no que concerne a relação Executivo-Legislativo sobre a produção de políticas públicas. Enquanto uma ala menciona que os legisladores atuam de forma descoordenada e auto-interessada gerando uma pulverização de agendas e, por consequência, paralisia decisória (AMES, 2001); a outra, afirma que as estruturas das instituições são capazes de coordenar o comportamento dos atores promovendo coesão em termos da produção de políticas públicas. O nosso objetivo é realizar uma breve explicação sobre o funcionamento do Poder Legislativo e apresentar como tem se desenvolvido a produção legislativa dos parlamentares brasileiros nos últimos trinta anos, combinando esses resultados com os achados mais recentes da literatura no que concerne à tramitação de políticas públicas.

Os dados relacionados às proposições iniciadas pelos deputados federais e senadores foram cedidos por ambas as casas e refletem a produção entre os anos de 1991 e 2021. Esse espectro temporal oferece uma maior variabilidade em termos de legislaturas, tipologias de iniciativas, sucesso das matérias tanto em

[163] Agradecemos aos servidores da Câmara de Deputados e Senado Federal pela disponibilização dos dados.

relação à Câmara quanto ao Senado, o que pode proporcionar uma observação mais consistente sobre o que tem sido introduzido e produzido ao longo do tempo.

Dentre os principais achados relacionados às iniciativas de proposições realizadas pelos deputados federais entre 1991 e 2021, estão: os parlamentares têm iniciado um número cada vez maior de proposições, de modo que cada nova legislatura supera a anterior no quantitativo proposto; os projetos de lei ordinária assumem a dianteira sobre as tipologias iniciadas, sendo responsáveis por mais de 75% das iniciativas em todas as legislaturas; as comissões assumem o papel de relevância em relação ao plenário no que concerne à apreciação das matérias, sendo responsáveis por mais de 50% das apreciações no período observado; quanto ao regime de tramitação das matérias, o ordinário prevalece sobre os demais sendo responsável por mais de 60% das matérias que tramitaram; e por último, quanto ao sucesso, ou seja, a comparação entre as matérias iniciadas e que foram aprovadas e passaram a fazer parte do quadro jurídico do país, os deputados federais apresentam uma taxa de 1,8% de sucesso legislativo.

Quanto a produção realizada pelos senadores no período analisado, percebemos uma produção crescente entre as legislaturas, de modo que a legislatura subsequente tem excedido o número de propostas da anterior; os Projetos de Lei Ordinária, também assume a majoritariedade das proposições iniciadas, sendo responsáveis por mais de 80% as proposições iniciadas pelos senadores; ao observarmos o tipo de matéria, as PEC são mais iniciadas no primeiro ano da legislatura; ao passo que as PLs são introduzidas com maior frequência nos anos eleitorais; e por fim, os senadores aprovaram cerca de 4% das proposições iniciadas, o que os coloca em vantagem em relação a Câmara, guardadas as devidas proporções.

Assim, considerando o espectro geral da produção legislativa percebemos que os deputados e senadores, que resguardam a prerrogativa fundamental da produção de políticas públicas no país, têm direcionado grande parte dos seus esforços a essa atividade e têm se utilizado dos ambientes descentralizados (comissões parlamentares) para tomarem essas decisões e avançarem com suas agendas (ALMEIDA, 2017). É fato que tramitar matérias através do processo decisório não é uma tarefa fácil, pois depende de um esforço contínuo em fazer alianças e negociações a fim de conseguir apoio para as agendas desenvolvidas. Contudo, o Poder Legislativo é um importante termômetro para a qualidade da democracia e a representação dos interesses da sociedade brasileira, e analisar a sua forma de atuação, via produção legislativa, é identificar como esses interesses estão sendo representados.

Desse modo, para fins de estruturação este artigo está dividido nas seguintes seções: Primeiro, apresentamos a estrutura do Poder Legislativo no país; em seguida um breve explicação sobre como tramitam as diferentes proposições legislativas; na sequência, apresentamos a estratégia empírica adotada; seguida pelos resultados e por fim, a conclusão.

Os Poderes Do Poder Legislativo

O Congresso brasileiro é formado pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal. A Câmara é composta por 513 parlamentares eleitos por meio da representação proporcional e lista aberta, e o Senado é constituído por 81 membros eleitos com base na regra majoritária. Há achados mistos sobre a atuação do Legislativo brasileiro no que se refere ao processo de formulação de políticas públicas. Por um lado, apontam que o Legislativo é indisciplinado, instável e fisiológico (MAINWARING, 1993)

sendo capaz de produzir 513 agendas políticas diferentes e, por outro lado, apontam que o Congresso Nacional é organizado e coeso (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2001).

Entretanto, apesar das divergências teóricas estabelecidas na literatura, uma questão é fato: o Congresso possui como função, de maior relevância, o processo de formulação da agenda política. Isso porque as principais mudanças institucionais ocorridas no Brasil vieram por meio da sanção de uma lei, que, por sua vez, teve que tramitar e ser deliberada no Congresso Nacional, ou seja, os legisladores possuem a autoridade legal de propor e participar do processo legislativo nacional.

Com base nessa autoridade legal de propor iniciativas, os *poderes de agenda* do Legislativo, que se relaciona com a capacidade de determinar quais projetos e quando irão avançar na tramitação dentro do Congresso, se concentram especialmente em torno das comissões e das organizações partidárias (COX, 2006). Desse modo, os partidos que agem por meio da Mesa Diretora e do Colégio de Líderes centralizam a agenda política da casa, determinando quais assuntos e em que tempo eles serão deliberados (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2001); e as comissões agem como um uma instância decisória descentralizada com foco em deliberar, de forma mais especializada ou técnica, as matérias que a ela são encaminhadas (*idem*).

Ao observarmos a organização interna da Câmara dos Deputados, percebemos que a Constituição Federal de 1988, retoma a capacidade dos parlamentares em participar do processo orçamentário e do controle das finanças públicas, mesmo que tais matérias sejam de competência do Executivo (*idem*). Outro fato importante proporcionado pela Carta Constitucional foi a inovação da instalação de novos órgãos de instâncias decisórias, como o Colégio dos Líderes e as Comissões (por meio do poder

conclusivo), além de confirmar o papel administrativo e político da Mesa Diretora.

O Colégio dos Líderes é formado pelo presidente da Câmara, pelos líderes da maioria, da minoria, dos partidos e dos blocos Parlamentares e do Governo. Essa instância deliberativa tem a função de auxiliar o Presidente e a Mesa na organização da pauta e dos trabalhos na Câmara dos Deputados.

Além da participação na instância colegiada, os líderes partidários têm uma gama de direitos assegurados pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados, como a capacidade de determinar a agenda do plenário; restringir emendas e votação; retirar leis que tramitam nas comissões por meio do procedimento da "urgência regimental" em que as leis de origem parlamentar adquirem um status de tramitação semelhante às leis urgentes do Executivo; bem como a capacidade de nomear e dispensar os membros de seus partidos das comissões permanentes e das comissões mistas que deliberam as medidas provisórias e sobre o orçamento (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2007).

Referente ao papel das Comissões, tais instâncias se confirmaram como um lócus de deliberação mais especializada visando aumentar a qualidade do debate e a descentralização das decisões políticas deliberadas pelo Legislativo (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2001). Além dessa instância favorecer a descentralização do debate, ela pode também descentralizar decisões através do estabelecimento do poder conclusivo. Esse instrumento permite que as comissões decidam sobre algumas matérias transpondo a votação ou discussão no plenário da casa iniciadora, nesse caso estamos falando da Câmara, seguindo direto para o Senado Federal. Esse poder pode funcionar como um

mecanismo que desafoga a pauta da Casa e garante a maior agilidade na tramitação de matérias[164].

Por último, a Mesa Diretora detém as funções administrativas e políticas da Câmara dos Deputados. Cabe aos seus membros presidir as discussões e sessões em plenários, além de coordenar os trabalhos legislativos da Casa. A Mesa é formada pelo Presidente, dois Vice-presidentes e quatro Secretários. Entre esses membros, o mais importante é o Presidente da Câmara, ele coordena a agenda dos trabalhos legislativos em conjunto com os líderes e é o ator de representação máxima da instituição.

No que concerne a produção de políticas, o Senado Federal, atua majoritariamente como casa revisora das demandas enviadas pelos demais poderes e pela Câmara, contudo isso não o torna um poder de importância secundária. Além do Senado possuir prerrogativas exclusivas de atuação como: sabatinar autoridade indicadas para o alto escalão dos órgãos dos três poderes, fixa limite de endividamento dos Estados, pode suspender a vigência de leis declaradas inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal, como também, abrir processo e julgar o Chefe do Executivo por crimes de responsabilidade (VERONEZE, 2016); o Senado resguardadas as mesmas prerrogativas institucionais internas que a Câmara dos Deputados.

Assim, quando o Senado é a casa iniciadora de matérias legislativas, a Câmara dos Deputados passa a atuar como a casa que faz a revisão das propostas. E nesse processo interno de tramitação de matérias iniciadas pelos senadores, a divisão dos trabalhos também é composta pelas: comissões legislativas, pelos líderes parlamentares - que atuam como líderes de partidos ou de blocos partidários-; da Mesa Diretora, composta pelo Presidente da Casa,

[164] Para maiores detalhes relacionados ao poder conclusivo das comissões ler: Villar Peres Amaral, 2009, p. 109.

os dois vice-presidentes, quatro secretários titulares e quatro suplentes.

Nesses termos, dada a importância do Congresso no que concerne a sua função primordial que é a produção de políticas públicas através da atividade legiferante, nos cabe questionar primeiro como legisla o Congresso Nacional brasileiro?

Processo Legislativo Brasileiro

O processo legislativo brasileiro engloba uma série de tipologias de matérias que podem ser iniciadas pelos parlamentares, dentre elas as principais são: Projetos de Emenda à Constituição (PEC), Projeto de Lei Complementar (PLP) e Projeto de Lei Ordinária (PL). A diferença primordial entre essas matérias estão relacionadas com: a temática da matéria, ao quórum necessário para que essas matérias sejam iniciadas no processo decisório, o quórum para aprovação, a votação e o veto, todos esses fatores que se relacionam com o grau de dificuldade ao qual essas matérias são submetidas.

Os Projetos de Emenda à Constituição referem-se a alterações a serem realizadas na Constituição Federal. Para iniciar esse tipo de matéria é necessário que ⅓ dos parlamentares da casa iniciadora da matéria assinem o apoio a sua iniciativa, ou seja, 171 deputados federais ou 27 senadores. A aprovação das PECs exigem uma maioria qualificada, ou seja, a precisam ter um quórum mínimo de ⅗ dos parlamentares, ou seja, 308 deputados e 49 senadores. A votação em plenário, ou mais recentemente através do sistema de deliberação remota (SDR)[165], através de dois turnos,

[165] Através do projeto de Resolução 11/20, da Câmara dos Deputados, foi instaurado o Sistema de Deliberação Remota que permite que os parlamentares

onde as decisões majoritárias são tomadas em primeiro turno e as votações de *destaques*, que servem para adicionar, confirmar ou retirar trechos da proposta, em segundo turno. Os dois turnos ocorrem nas duas casas legislativas. Ao que concerne a estratégia de veto presidencial, as PEC não são submetidas a esse instrumento, por isso se aprovadas em ambas as casas legislativas segue para promulgação em sessão do Congresso Nacional, sessão conjunta de membros da Câmara e do Senado.

Os Projetos de Lei Complementar (PLP) tem por objetivo fixar as normas de cooperação entre os entes federativos. A iniciativa pode ocorrer de forma individual por parlamentares ou senadores e a sua aprovação exige o apoio da maioria absoluta dos membros da casa, ou seja, 257 deputados e 41 senadores. A votação, obrigatória, em plenário ou plenário do SRD ocorre através de dois turnos na Câmara e um no Senado. Nestes termos, o presidente da República pode solicitar veto parcial ou total da matéria e cabe a ele sanciona-lá, mas cabe ao Congresso decidir em relação ao veto, de modo que para rejeitá-lo, é preciso o voto da maioria absoluta de deputados,

Os Projetos de Lei Ordinária (PL) tratam de assuntos diversos e compõem o conjunto de da maior parte das normas jurídicas do país. Essas matérias também podem ser iniciadas individualmente por deputados ou senadores e a maior parte dessas matérias quando são aprovadas nas comissões temáticas e de admissibilidade[166], não precisam passar pelo plenário, seguindo direto para o Senado. Caso haja divergência entre as comissões ou

participem das sessões da casa de forma remota com vistas a evitar a aglomeração e a maior transmissão do coronavírus.

[166] As Comissões de Admissibilidade são a CFT(a Comissão de Finanças e Tributação) e a CCJC(Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania) que analisam respectivamente a adequação das matérias ao Orçamento da União e a sua constitucionalidade.

a matéria tramite em regime de urgência, a mesma é direcionada para o plenário ou para o plenário no SRD para ser submetida a votação. Para iniciar a votação é necessária a presença de maioria absoluta dos parlamentares, porém, para ser aprovada depende apenas da maioria simples dos presentes. No que concerne ao poder de veto do Presidente da República, as PLs podem ser submetidas a esse instrumento de forma parcial ou total, como também corresponde a ele a sanção da matéria, mas cabe ao Congresso a decisão final sobre acatar ou não o veto e em que condições.

Além das tipologias de matérias mencionadas acima, os legisladores também são encarregados de iniciarem: os *projetos de decreto legislativo* (PDL[167]) – são matérias de iniciativa exclusiva dos membros do Poder Legislativo e regulam matérias como a ratificação de tratados, julgamento sobre as prestações de contas do Executivo, como também, autorizaram a ausência do Presidente da República, concessões de emissoras de rádio e tv, entre outros ; os *projetos de resolução* correspondem às regras de funcionamento interno da Câmara ou do Senado (CARVALHO, 2019); os *projetos de lei de conversão (PLV)* - que são a transformação de medidas provisórias quando essas passam a serem analisadas pelos legisladores.

Há também a presença de de outros tipos de matérias que funcionam como acessórios aos projetos acima mencionados, como é o caso das: *emendas legislativas* (são proposições apresentadas como acessória e destinada a alterar a proposição principal), *requerimentos* (são formalizações de pedidos para as comissões ou Presidente da Casa sobre alguma matéria ou questão em debate); *recursos* (são proposições da qual solicita a reversão de uma decisão tomada); e *pareceres* (que são manifestações que expressam uma opinião favorável ou contrária à proposição em

[167] Até 2019, os decretos legislativos eram nomeados como PDC se fossem originados na Câmara e PDS no Senado.

discussão) (CONGRESSO NACIONAL, 2020). Todas essas tipologias de proposições compõem o quadro do processo decisório no legislativo brasileiro.

Há ainda os regimes de tramitação das matérias que circulam entre *urgência* em que a tramitação ocorre de forma mais célere o que pode dispensar formalidades regimentais para que seja prontamente apreciada até a sua decisão final; a *prioridade* em que não é tão célere quanto às matérias sob urgência, mas possuem preferência de tramitação logo abaixo daquelas entrando na Ordem do Dia do dia seguinte e as matérias sob o regime *ordinário* em que são cumpridos todos os prazos e formalidades regimentais de tramitação (Pacheco, 2013). O regime de tramitação *especial* ocorre em proposições que apresentam certas peculiaridades constitucionais ou regimentais que as distinguem dos projetos em geral, como exemplo, estão as PECs (CONGRESSO NACIONAL, 2020).

Após uma breve explicação do processo legislativo brasileiro, notamos que as proposições legislativas estão associadas a um nível de dificuldade de tramitação, principalmente ao que se refere às matérias que detém maior poder jurisdicional como é o caso das PECs, PLPs e PLs. Por essa razão, o nosso objetivo é trazer um espectro da produção legislativa iniciada por parlamentares ao longo das últimas três décadas e observar as variações em termos de produção legislativa dos parlamentares eleitos.

Estratégia Empírica

Os dados relacionados às proposições iniciadas pelos deputados federais e senadores foram cedidos por ambas as casas e circulam entre os anos de 1991 e 2021. Isso significa dizer que consideramos a produção legislativa entre as legislaturas 49ª (1991-

1995) e 55ª (2014-2018) e metade da 56ª (2019-2023) de ambas as casas legislativas.

Com relação às matérias iniciadas na Câmara dos Deputados, as características a serem analisadas são: a tipologia das matérias (Projetos de Emenda à Constituição-PEC-; Projetos de Lei Complementar-PLP-; Projetos de Lei Ordinária-PL), as legislatura em que foram iniciadas, o regime de tramitação(urgência, prioridade, urgência e especial), a apreciação das matérias (apreciação conclusiva pelas comissões ou apreciação do plenário) e o status de aprovação ou não aprovação.

Sobre as matérias iniciadas pelo Senado, foram consideradas: a tipologia das iniciativas (PEC, PLP e PLs)[168], as legislaturas e o status de aprovação. Não foi possível considerar o regime de tramitação ou a apreciação por conta das limitações presentes no banco de proposições enviado pela casa legislativa referida.

[168] As matérias do Senado sofreram alterações a partir de 2019 e passaram para um sistema unificado de nomenclatura similar ao empregado pela Câmara dos Deputados. Assim, as PLS (projeto de lei originado no Senado) e PLC (projeto de lei iniciado na Câmara) passaram, ambos, a se chamar PL; PLS complementar (Projeto de lei complementar de origem do Senado) e PLC complementar(Projeto de Lei complementar originado na Câmara) passaram, ambos, a se chamarem PLP. Demais iniciativas mantiveram o nome original, como é o caso das PECs.
Por essa razão, unificamos as matérias para todos os anos, ou seja, as PLS assumem a nomenclatura PL e as PLC complementares, assumem a nomenclatura PLP. Para maiores informações, acesse: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/simplificou/o-que-mudou

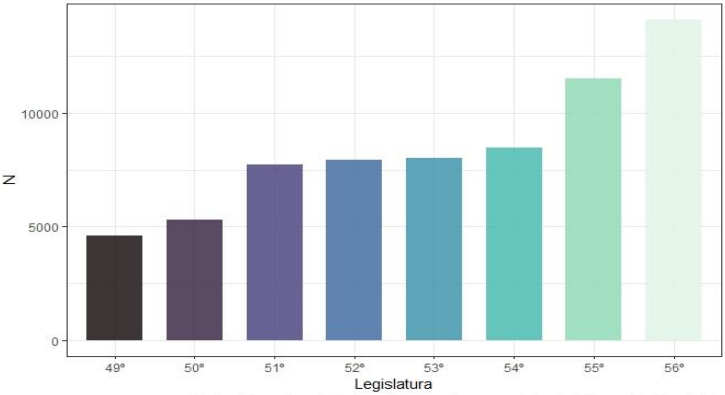
Resultados

Os resultados serão seccionados entre as duas casas legislativas, assim, primeiro será apresentada a produção legislativa da Câmara dos Deputados e em seguida do Senado Federal.

Câmara dos Deputados

A primeira característica sobre a produção da Câmara dos Deputados (CD) que devemos observar é a quantidade de proposições apresentadas por cada legislatura, ao longo do período foram mais de 67 mil matérias entre Projetos de Emenda à Constituição, Projetos de Lei Complementar e Projetos de Lei Ordinária. Ao observarmos o número de iniciativas legislativas através das legislaturas percebemos uma tendência de crescimento consistente. Enquanto que a legislatura 49ª, os deputados apresentaram 4.588 (6,77%), na 52ª esse número quase que dobrou com a iniciativa de 8.481 (12,5%) proposições, e o que mais surpreende são as iniciativas da última legislatura, que ainda se encontra em andamento, mas já supera a marca de mais de 14 mil propostas, o que representa 20,8% do total desde 1991.

Gráfico 01 - Produção por legislatura da Câmara dos Deputados



Fonte: elaboração própria dos autores com base nos dados da Câmara dos Deputados

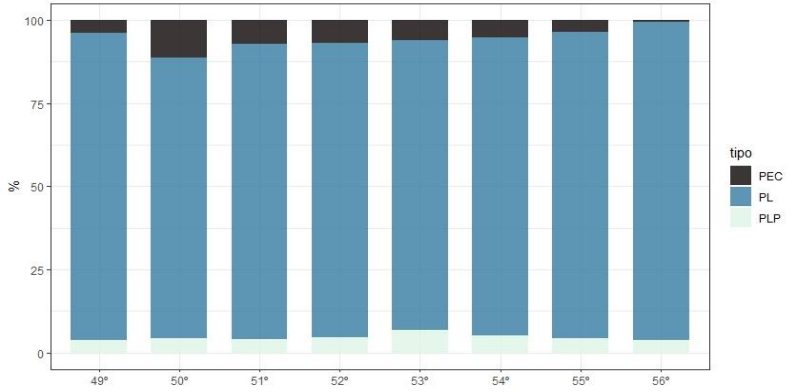
Esses dados chamam a atenção para os argumentos de Almeida (2017) sobre o *novo protagonismo do Congresso*, ao qual o autor atribui a alta produção legislativa dos parlamentares há duas condições: (i) redução da polarização ideológica dos congressistas e (ii) da redução da representação localista. Assim, enquanto a primeira condição tende a diminuir a necessidade do Poder Executivo de centralizar o controle da agenda; a segunda, aumenta os incentivos de participação dos parlamentares, percebido através de maior distribuição das matérias nas comissões que são ambientes de descentralização das decisões.

A última legislatura, 56ª, que ocorre em simultaneidade com o governo Bolsonaro, tem promovido um debate diferente, ou seja, em que a elevada produção legislativa dos parlamentares não se deve necessariamente à mudanças de representação e ideológicas, mas por conta da própria mudança comportamental do presidente. Nesse caso, o presidente tem, não só renunciado aos seus instrumentos de controle de agenda, como tem sido refém e omisso em relação às decisões do Congresso. E isso tem ocorrido por conta

da queda da aprovação do presidente frente a opinião pública[169] e a ampla necessidade em garantir apoio político dos parlamentares. Assim, os parlamentares têm atuado de forma mais autônoma e ocupado o vácuo nos espaços de poder abertos pelo presidente (SANTANA & GONTIJO, 2022).

Em seguida, apresentamos a produção legislativa através das tipologias das matérias que foram apresentadas entre 1991 e 2021, onde são iniciadas 3.135 (4,6%) Projetos de Lei Complementar, seguidos de 3.368 (4,9%) Projetos de Emenda à Constituição e 61.189 (90,5%) Projetos de Lei Ordinária.

Gráfico 02 - Tipo de matéria por legislatura da Câmara dos Deputados



Fonte: elaboração própria dos autores com base nos dados da Câmara dos Deputados

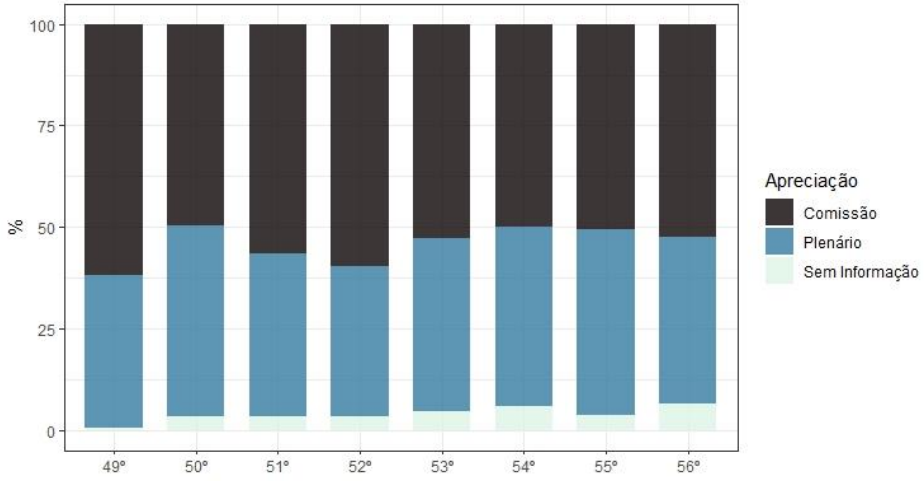
Assim, as PLs ocupam posição de destaque, seguidas pelas PECs e por fim pelas PLPs. Isso pode estar associado com os incentivos relacionados à inserção da matéria no processo político, bem como com os quórum necessários para a sua aprovação.

[169] Avaliação de Bolsonaro entre 2020 e 2022: https://www.poder360.com.br/poderdata/poderdata-bolsonaro-e-ruim-ou-pessimo-para-57/ (acesso 18/02/2020)

Assim, as PECs, que possuem um quantitativo similar em relação às PLPs, podem estar relacionadas com o fato de ambas percorrerem um caminho mais longo de tramitação e precisam de maior necessidade de barganha e negociação para que sejam apreciadas e aprovadas; ao passo que, as PLs, podem ser iniciadas individualmente e serem submetidas à aprovação conclusiva das comissões, seguindo direto para o Senado.

Na sequência, ao observarmos abaixo, a forma com que as proposições são apreciadas pela casa legislativa e percebemos que as comissões têm ocupado um papel de relevância como ambiente de tramitação das matérias legislativas.

Gráfico 03 - Apreciação das matérias entre as legislaturas da Câmara dos Deputados



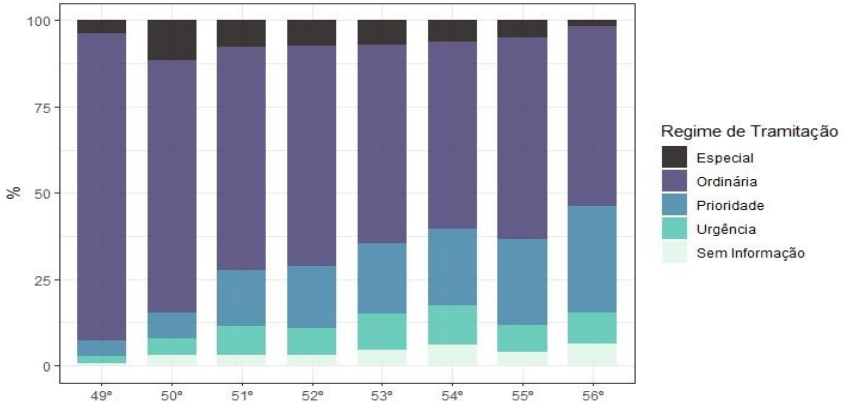
Fonte: elaboração própria dos autores com base nos dados da Câmara dos Deputados

Vale ressaltar que cabe à Mesa Diretora decidir a que tipo de apreciação a iniciativa estará sujeita, ou seja, se serão submetidas às comissões conclusivamente ou se as matérias

precisarão passar pelo plenário da Casa. O gráfico nos mostra que as comissões têm sido responsáveis, em média, por 53,65% (36.320 proposições) da apreciação das matérias que tramitam na CD, ao passo que o 42% (28.493 proposições) perpassam pelo plenário da Câmara, antes de seguirem para o Senado. Este dado segue em direção à análise de Almeida (2019), que reforça um novo padrão no processo legislativo, no qual às Comissões vem ganhando mais destaque do que o Plenário das Casas Legislativas.

Na sequência, ao examinarmos o regime de tramitação das matérias observamos que o regime de tramitação ordinária, ou seja, aquele em que são cumpridos todos os prazos e formalidades regimentais, representa mais de 64% das tramitações ao longo do tempo entre as legislaturas. Esse regime é seguido pelo prioritário com 18,1%, regime de urgência com 7,7% e especial com 6,3%. Isso quer dizer que a maior parte das matérias apresentadas entre 1991 e 2021 apresentam o trânsito legislativo que cumpre com todas as etapas formais do processo decisório.

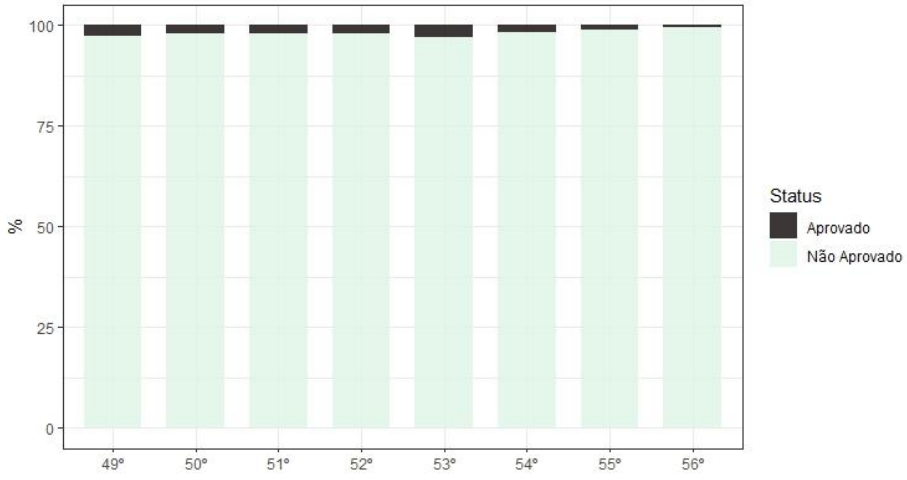
Gráfico 04 - Regime de tramitação entre as legislaturas da Câmara dos Deputados



Fonte: elaboração própria dos autores com base nos dados da Câmara dos Deputados

Por fim, ao analisarmos o status de aprovação das proposições, percebemos que uma pequena parcela de matérias iniciadas pelos legisladores consegue se transformar em norma jurídica vigente. Na média geral, das mais de 67 mil proposições inseridas na casa, apenas 1,8% (1.219) foram aprovadas e se tornaram políticas públicas, ao passo que mais de 98,2% (66.473) não fazem parte desse grupo. Considerando essa distância entre projetos aprovados e iniciados, é importante compreender quais fatores podem afetar a capacidade dos parlamentares em tramitarem suas matérias em direção à aprovação, como fez Carvalho (2019).

Gráfico 05 - Quantitativo de aprovação entre as legislaturas da Câmara dos Deputados



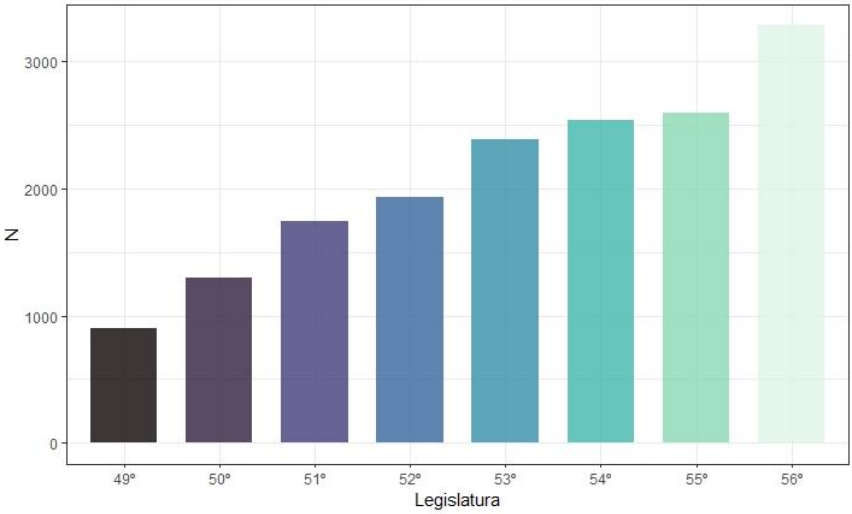
Fonte: elaboração própria dos autores com base nos dados da Câmara dos Deputados

Senado Federal

Referente aos achados sobre a produção do Senado Federal (SF) vale salientar algumas coisas: a) o banco de dados cedidos pelo SF não possuía informações completas sobre as características das proposições, para que fosse comparado as mesmas características com a produção da Câmara dos Deputados e b) o número de total de senadores por legislatura (81) é bem menor do que os deputados federais (513), por isso, que a quantidade de iniciativas apresentadas pelo parlamentares da Câmara Alta brasileira é bem menor (16.679 proposições), quando comparamos com a Câmara dos Deputados (67.692 matérias legislativas).

A primeira característica sobre a produção do Senado Federal (SF) que devemos observar é a quantidade de proposições apresentadas por cada legislatura. E assim, notamos que a cada novo período, os senadores brasileiros têm apresentado cada vez mais iniciativas legislativas. Por exemplo, se compararmos os valores da 49ª Legislatura, na qual os senadores apresentaram 903 proposições com a 56ª Legislatura (que ainda não foi concluída), em que escreveram 3.284 iniciativas, entre os fatores para esse aumento, podemos identificar as características do *novo protagonismo do Legislativo* (ALMEIDA, 2017; 2019). No gráfico 06, podemos observar o crescimento da apresentação das proposições no SF ao longo das Legislaturas analisadas:

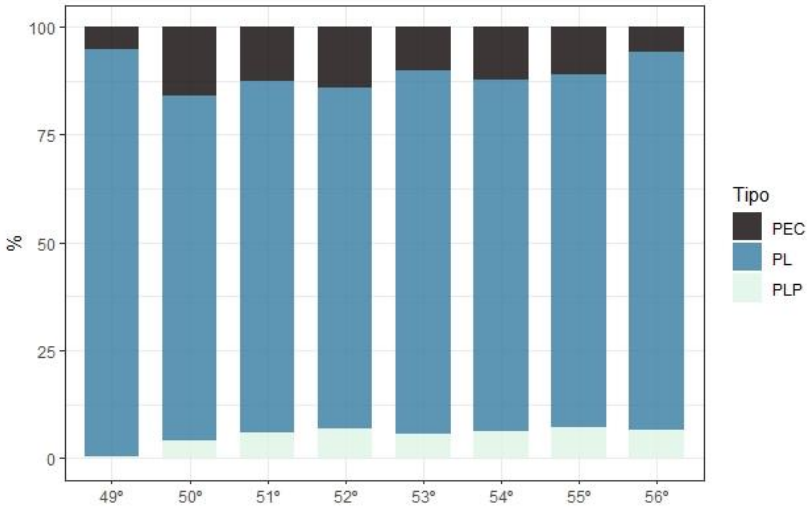
Gráfico 06 - Produção por Legislatura



Fonte: elaboração própria dos autores com base nos dados do Senado Federal

Entre os tipos de proposições que os senadores brasileiros mais apresentam, destaca-se os Projetos de Lei, sendo este tipo de iniciativa responsável por 83,36% da produção do Senado Federal. Logo em seguida, os senadores propõem mais Propostas de Emenda à Constituição (10,64%) e Projetos de Lei Complementar (6%). A forma como os senadores propõem por Legislatura segue a mesma ordem do padrão geral de apresentação das propostas.

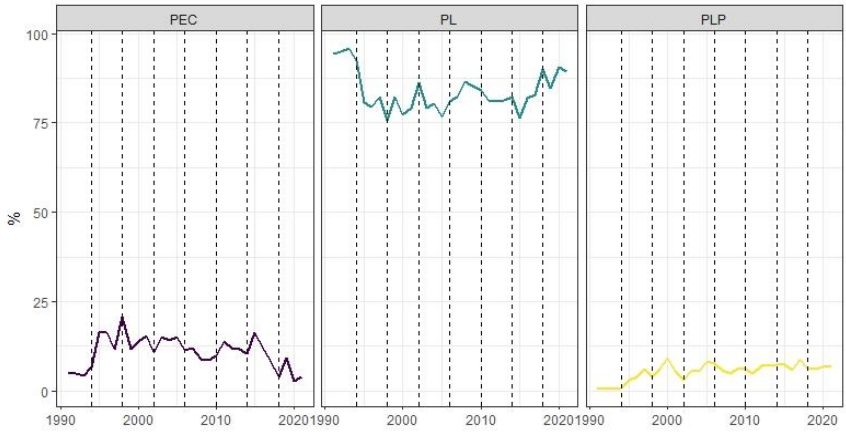
Gráfico 07 - Tipos de Proposição por Legislatura



Fonte: elaboração própria dos autores com base nos dados do Senado Federal

Referente ao modo de como os senadores produzem por ano, cada tipo de proposição possui um momento específico. Por exemplo, as PECs são mais recorrentes no primeiro ano de cada legislatura, e contraposição os PLs que são mais frequentes em anos eleitorais. E os PLPs são apresentados ao decorrer de toda a legislatura.

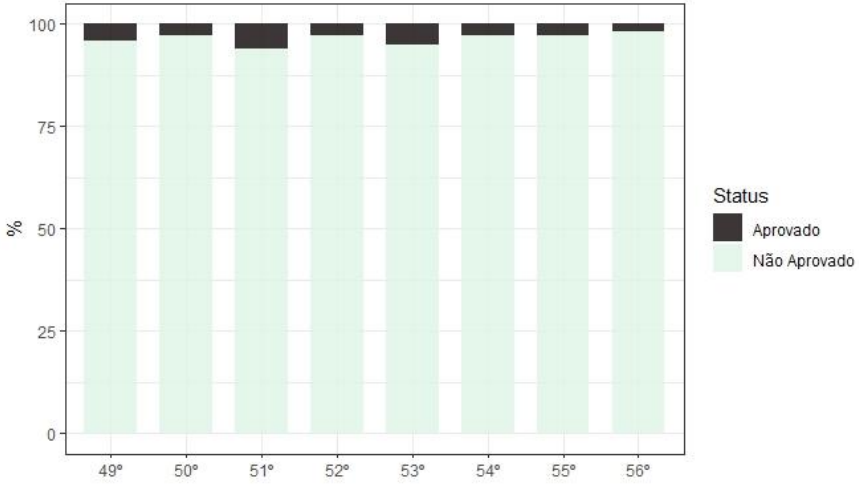
Gráfico 08 - Proposições ao longo dos anos



Fonte: elaboração própria dos autores com base nos dados do Senado Federal

Por fim, a nossa última característica analisada, trata sobre o sucesso legislativo dos senadores brasileiros, ou seja, o quanto do que foi apresentado foi transformado em norma jurídica. Durante todo o período analisado (1991 a 2021) apenas 4% das proposições apresentadas pelos senadores foram aprovadas. Entre as legislaturas que os senadores foram mais bem sucedidos foi a 51ª (1999 - 2002) e 53ª (2007 a 2010), com 6% e 5% de aprovação, respectivamente. O gráfico abaixo apresenta as porcentagens das iniciativas aprovadas por legislatura, vale ressaltar que a 56ª legislatura até o ano de 2021 aprovou 2% dos projetos apresentados, mas que a mesma ainda não foi concluída, podendo ter seus valores alterados no decorrer do ano de 2022.

Gráfico 09- Proposições Aprovadas



Fonte: elaboração própria dos autores com base nos dados do Senado Federal

Conclusão

Este artigo teve como objetivo analisar a produção legislativa iniciada pelos deputados e senadores entre 1991 e 2021. Foram considerados para esse estudo os Projetos de Emenda à Constituição, Projetos de Lei Complementar e Projetos de Lei Ordinária iniciados e que tramitaram durante o período.

Entre os principais achados da pesquisa, podemos destacar os seguintes fatores: a) a crescente produção de iniciativas a cada nova legislatura, tanto na Câmara de Deputados e no Senado Federal, confirmando o argumento do novo protagonismo do Legislativo (ALMEIDA, 2017); b) as proposições legislativas da Câmara tramitaram seguindo o ritmo ordinário do processo legislativo, ampliando a capacidade dos parlamentares de participarem do processo de formulação das políticas públicas,

tanto nas Comissões e como no Plenário, além da possibilidade de inserção da sociedade civil, através das audiências públicas; c) as comissões permanentes funcionaram como o *lócus* decisório das legislações iniciadas na Câmara dos Deputados, apenas para mencionar os achados mais relevantes.

Entretanto, o artigo possui algumas limitações importantes, que valem ser ponderadas aos leitores, quando forem utilizar as informações aqui descritas. Por se tratar de um trabalho descritivo, a nossa capacidade de responder aos determinantes dos fatores aqui relatados é baixa, ou seja, seriam necessários o uso de testes estatísticos ou de metodologias qualitativas que possam levar em consideração a fragmentação partidária; a clivagem oposição e governo; o sucesso e a dominância legislativa em comparação com o Executivo; a saliência dos temas estudados, por exemplo. Além de uma análise comparativa entre a produção da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com as mesmas categorias de análise, tendo em vista que os dados disponibilizados pelo Senado Federal foram insuficientes para realizar tais análises.

Por fim, este artigo teve como finalidade chamar a atenção que a participação dos legisladores no processo de formulação de políticas não é algo desprezível, mas que o Congresso Nacional é um ator político importante para a canalização das demandas e questões da sociedade brasileira, e que nos anos mais recentes têm se revelado um verdadeiro protagonista no palco da política nacional.

REFERÊNCIAS

AMES, Barry. **The Deadlock of Democracy in Brazil.** Ann Arbor: University of Michigan Press. 2001

ALMEIDA, Acir. Delegação, representação e atividade legislativa: explicando o novo protagonismo do Congresso. In: **ANPOCS**, 41. 2017. Caxambu, MG.

ALMEIDA, Acir. Do Plenário às Comissões: mudança institucional na Câmara dos Deputados. In: PERLIN, Giovana & SANTOS, Manoel (ORG). **Presidencialismo de coalizão em movimento**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara. 2019. p. 403 - 432.

AMARAL, Ana. **O Parlamento brasileiro: processo, produção e organização legislativa: o papel das Comissões em perspectiva comparada**. 2009. 181 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro e ao Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, Rio de Janeiro, 2009.

CONGRESSO NACIONAL. 2020. **Glossário de Termos Legislativos**. 2a Edição. Brasília. 207p.

CARVALHO, Lilian. **Influência Parlamentar: uma análise dos fatores que contribuem para a eficácia legislativa dos projetos de lei em saúde**. 2019. 86 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2019.

COX, Gary. The Organization of Democratic Legislatures. In: WHITTMAN, Donald & WEINGAST, Barry (edited). **The Oxford Handbook of Political Economy**, Oxford; New York: Oxford University Press. 2006, p. 141 - 161.

FIGUEIREDO, Argelina & LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

_____.
Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. In: MELO, Carlos & SAEZ, Manuel (ORG.). **A democracia brasileira: balanço e**

perspectivas para o século 21. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2007, p. 147 - 198.

MAINWARING, Scott. Presidentialism, Multipartism, and Democracy: the difficult combination. **Comparative Political Studies**, v. 26, p. 198 - 228, 1993.

PACHECO, Luciana. **Como se fazem as leis**. 3ª edição. Brasília, Câmara dos Deputados, 2013.

SANTANA, Luciana & GONTIJO, Elaine. O poder de agenda nas mãos do Congresso?. **Blog Legis-Ativo do Estadão (Estado de São Paulo)**, São Paulo, 10 de fevereiro de 2022. Disponível em: < https://politica.estadao.com.br/blogs/legis-ativo/o-poder-de-agenda-nas-maos-do-congresso/ > Acessado em 10 de fevereiro de 2022.

VERNOZE, Guilherme. **Coalizões, Partidos Políticos e Parlamentares: um estudo do sucesso legislativo no Senado Federal de 51ª à 54ª Legislaturas**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados (CEFOR). Brasília, 2016.

VIÉS DE DEPENDÊNCIA DE CONTEXTO: EM JUÍZES OU EM ÁRBITROS?

Marcelle Amaral de Lima

INTRODUÇÃO

Como o viés de dependência de contexto dentro de diferentes configurações institucionais influencia o processo de tomada de decisão papel de juízes e árbitros?

A opção por arbitragem tem aumentado nos últimos anos. Cláusulas de "arbitragem obrigatória" para consumidores e empregadores são usuais hoje em dia. De um lado, a arbitragem se apresenta como um sistema alternativo de justiça. Por outro, quando obrigatória, priva as partes do acesso aos tribunais, uma vez que tenham optado pelo procedimento. Os árbitros têm, então, compartilhado com os juízes o acesso à justiça pela possibilidade de escolha das partes em procedimentos civis.

No entanto, ambos são humanos e, ainda que exerçam papeis semelhantes, refletem vieses cognitivos. Além disso, árbitros e juízes são influenciados pelos diferentes ambientes em que atuam ainda que o mecanismo abstrato de tomada de decisão pareça ser o mesmo. Assim, o desenho institucional em que cada ator exerce seu papel interfere no resultado da tomada de decisão. Embora as principais diferenças institucionais entre ambos sejam conhecidas pelas partes quando optam pelo procedimento, o que pode ser desconhecido é como essas diferenças são materializadas por cada ator e refletidas no processo decisório por meio de vieses.

Nas últimas décadas, a Ciência Política e outras ciências vêm revivendo as teorias institucionalistas por meio da abordagem chamada "Novo Institucionalismo". Um *insight* fundamental dessa

abordagem é a visão das instituições como dependentes do seu contexto. Por um lado, as instituições são criadas por atores políticos para cumprir objetivos políticos e, por outro, existem para atuar como uma restrição comportamental aos mesmos atores políticos que as criaram (RICHARDS; KRITZER, 2002). Um aspecto central do "Novo Institucionalismo" é a capacidade de ver as instituições como células autônomas dentro da sociedade, capazes de moldar atitudes e valores individuais em interação recíproca.

A principal preocupação dessas teorias pode ser resumida como uma "busca em relacionar instituições e comportamento humano" (HALL; TAYLOR, 1996, p. 5, tradução minha). A compreensão do Direito e de sua aplicação acontecem dentro de normas socialmente diversas e complexas que devem ser levadas em consideração tanto em um sistema, por meio de processos históricos e sociológicos, como também, por meio de outras ciências. Desse modo, temos que i) vieses cognitivos seriam externalizados por meio do cenário institucional e como parte dele, e ii) o modo como o ator político externa o viés é influenciado pelo cenário institucional de que participa.

Nesse sentido, a justiça deve ser compreendida, não apenas como a conformidade com o que é justo, imparcial e correto, mas, também, como fator chave para a defesa da equidade e da retidão. Assim, este artigo aborda o papel dos juízes e dos árbitros, ambos atores influenciados por vieses cognitivos, no que se refere às instituições e ao comportamento humano sob a perspectiva do *Behavioural Law and Economics (BLE)*.

A metodologia do *BLE* procura aliar o Direito ao comportamento humano e à promoção da justiça social e dos valores sociais. A abordagem é guiada pela intuição e não prevê a existência de um modelo para a predição do comportamento. Por isso, apresenta-se como mais realista quando comparada ao modelo

tradicional do ator racional. O motivo para tanto é que se baseia na aplicação de evidências comportamentais empíricas congruentes à análise de normas e de instituições jurídicas. Aplicando-se aos dois atores desse artigo, tem-se que ambos são atores econômicos com racionalidade, força de vontade e interesse próprio limitados e influenciados por vieses cognitivos (JOLLS; SUSTEIN; THALER, 1998).

Partindo do pressuposto que o papel de fornecer justiça à sociedade, juízes e árbitros desempenham papéis semelhantes em diferentes ambientes institucionais. Portanto, como tomadores de decisão, aplicam regras processuais a casos jurídicos específicos e fornecem às partes a resolução imparcial de um conflito. Após o processo judicial, um veredicto vinculante é imposto com base no devido processo legal e no tratamento equitativo dos envolvidas (SCHAEFER, 2016).

O artigo é organizado do seguinte modo: em primeiro lugar, serão apresentadas as diferentes configurações institucionais de cada ator, fornecendo uma visão geral de seus papéis na Parte II. A Parte III apresenta o viés de dependência de contexto e explora como ele impactam os dois atores e a Parte III, conclui.

II. Diferentes Desenhos Institucionais

A. Juízes

O papel tradicional do Judiciário envolve a resolução de disputas privadas, a imposição da justiça criminal e a criação de leis dentro de ações judiciais. Há uma crescente conexão entre os atores estatais e privados que atuam como reformadores e demandam dos tribunais uma atualização nas decisões em que se considera a economia globalizada (BOUDIN, 2006). Desse modo, a independência judicial e a capacidade de lidar com a crescente

incerteza são importantes para o equilíbrio de interesses nacionais e de liberdades civis (REINHARDT, 2006).

Nesse sentido, qual é a função do juiz? Como eles devem julgar? Como eles, de fato, julgam? Julgam no *Common law* ou no *Civil law*? Essas questões impactam o resultado judicial e, consequentemente, a sociedade.

A justiça corretiva de Aristóteles ou "a deusa vendada" é uma representação de que a decisão de um caso deve ser independente das características dos litigantes. O juiz deve escolher entre regras e colocar as partes em posições abstratas ao analisar o conflito. Esse exercício mental permitiria que fosse imparcial (POSNER, 2006).

No entanto, suas decisões são influenciadas por características cognitivas e psicológicas que afetam a forma como interpretam experiências e como as projetam em um caso. Decidir é um dever mesmo quando há incerteza no processo. O uso da intuição e das emoções é uma ferramenta factível e aplicável, proporcionando às vezes mais eficiência do que a busca de uma razão para cada variável isolada no caso (POSNER, 2006). Cada caso é construído e decidido com um punhado de variáveis que um juiz deve estar pronto para analisar rapidamente em sua zona de discricionariedade.

O papel do juiz, neste século, está na capacidade de converter e reconhecer a intuição em seu processo decisório. Ele leva em consideração as mudanças mundiais, bem como as interações extrajudiciais para superar as variáveis com hesitação e consciência (POSNER, 2006, p. 1068), agindo muitas vezes como um ator político criativo, uma espécie de legislador. Contudo, nenhuma das atuações desconecta o juiz do dever de tornar o mundo um lugar melhor.

Os designs dos principais sistemas jurídicos que abrangem 70% da população mundial (Koch, 2003) são o *Civil Law* e

Common Law. Na tradição civil, os juízes são funcionários públicos que ingressam na carreira judiciária e tem suas performances estimuladas pelo seu desenvolvimento. As responsabilidades em uma resolução de disputas são apontadas como maiores em relação ao sistema *Common Law*, uma vez que a filosofia do *Civil Law* coloca os juízes no papel de encontrar o código aplicável, investigar a questão e decidir buscando a verdade. Essa abordagem institucionaliza uma visão de mundo mais objetiva dentro do processo.

Além disso, a tradição civil exige a construção e o desenvolvimento de um processo judicial. Antes de ir ao tribunal ou de uma audiência, as provas são, geralmente, analisadas e gravadas. Os litígios mais importantes são feitos por um colegiado. A tradição civilista utiliza painéis e decisões colegiadas ao lado de um sistema judiciário especializado. Isso pode ser muito útil no treinamento de tomadores de decisão e no fomento de conhecimentos especializados (KOCH, 2003). Além disso, a possibilidade de recurso tende a ser mais ampla, permitindo o reexame não só da lei, mas também dos fatos (SIEMS, 2014, p. 49).

Por outro lado, os juízes do *Common Law* desenvolvem e fazem leis por meio de precedentes. O modelo funciona como um contraditório com um juiz encarregado de moderar o conflito. Este sistema acomoda uma decisão do júri garantindo que certas regras sejam aplicadas ao procedimento.

Do ponto de vista da carreira, os juízes de Direito Comum são promovidos de acordo com sua experiência dentro do sistema judicial. Eles geralmente começam como consultores jurídicos e depois são nomeados ou eleitos, levantando críticas sobre a independência judicial. Em relação às provas, atuam para impedir que sejam introduzidas durante a fase de julgamento (KOCH, 2003).

B. Árbitros

A arbitragem pode ser definida como "um processo em que um terceiro, que não é um juiz, profere uma decisão" (MEADOW et al., 2005, p. 448). Embora as habilidades dos árbitros variem de acordo com o contexto, algumas se aplicam a todos os tipos de contexto. As habilidades de um bom juiz repetem-se em um árbitro juiz e, segundo Sócrates, abrangem a cortesia no ouvir, sabedoria para responder, considerações sóbrias e decisões imparciais (MEADOW et al., 2005). Ambos devem buscar justiça ao presidir um caso e as decisões tomadas afetam não apenas as partes em conflito, mas também a sociedade.

Há, no entanto, diversas diferenças entre ambos. O árbitro não tem o compromisso de prover o bem comum à sociedade, mas sim de atender às expectativas e valor dos particulares (DUNFORD, 1985). Em relação ao procedimento, os árbitros são, em geral, indicados pelas partes e incluídos na ação conforme a convenção de arbitragem ou a instituição arbitral. Em relação à quantidade de árbitros, a arbitragem pode ser realizada por meio de um único árbitro ou por meio de um painel de três ou mais (DRAHOZAL, 2004, p. 126).

Sobre o procedimento arbitral, é comum haver uma reunião inicial que estabeleça os termos que os árbitros seguirão. O grau de formalidade também é variável e, em geral, menos formal que o processo judicial. Quanto à audiência e regras para às provas, há mais flexibilidade nas sentenças arbitrais. Sobre eventual descoberta de fatos novos e informações sobre a parte adversa, não há especificação de prazos ou de petições como no sistema judicial (Meadow et al., 2005).

Além disso, a emissão da decisão pode ser fundamentada e escrita, mas não há obrigatoriedade. Na arbitragem internacional, por exemplo, as decisões escritas costumam ser a regra padrão. Em

relação à publicidade das decisões, enquanto a maioria é mantida em sigilo, algumas partes exigem publicação para garantir o cumprimento dos requisitos no procedimento. Esse sigilo é criticado por retardar “o desenvolvimento da lei por meio de precedentes ou jurisprudência". (MEADOW et al., 2005, p.451).

A ética do árbitro, em geral, é agir de forma justa, imparcial, independente, com cuidado e diligência, e cumprir os deveres especificados estabelecidos no contrato. Quando comparados aos juízes, os árbitros não têm todas as imunidades judiciais, mas na maioria dos países não enfrentam responsabilidade civil (Bělohlávek & Rozehnalová, 2012, pgs.165/166). Ao contrário dos juízes, são nomeados e pagos pelas partes. Se inseridos na tradição do Direito Comum, não precisam ser eleitos e nem seguir precedentes, o que deve minimizar as influências políticas. Se na tradição do Direito Civil, não são selecionados para uma formação jurídica e não são funcionários públicos.

Sobre a escolha da lei aplicável ao caso, os árbitros gozam de mais liberdade do que os juízes. Não precisam seguir todas as regras processuais nem precisam estar vinculados a uma lei material específica. Além disso, as partes, dependendo do procedimento, podem escolher o direito material aplicável (Bělohlávek & Rozehnalová, 2012, p. 172).

A arbitragem pode ser obrigatória ou não. Enquanto a arbitragem obrigatória é a emissão final e vinculativa de uma decisão por um terceiro, a não vinculante, prevê a possibilidade de as partes rejeitarem a sentença arbitral final e buscarem outra solução, como os tribunais, por exemplo. Sem exceção, a arbitragem vinculante é mais usada do que a não-vinculante. Uma diferença sobre a decisão final do árbitro, quando comparada a uma sentença judicial, é que as possibilidades de reversão com recursos de apelação são mais restritas na arbitragem (Meadow et al., 2005,

p. 448). Por fim, a sentença se referirá apenas ao que foi submetido à arbitragem. (Meadow et al., 2005).

Além disso, a formação, educacional ou por experiência, dos árbitros pode não ser a lei. Como sua seleção é feita pelas partes, os árbitros seguem padrões que estabelecem uma relação recíproca de confiança com elas e tem a reputação determinada pelo caráter moral de suas decisões e sua adesão com o pactuado. Assim, "não são especialistas em decidir o que a lei exige, nem foram escolhidos para isso" (Dunsford, 1985, p. 121). Conforme observado, as partes escolhem o árbitro de acordo com suas demandas; esperando uma solução barata, rápida, privada, neutra, final e exequível.

C. Árbitros vs. Juízes

As diferentes configurações institucionais podem ser resumidas a seguir, a fim de fornecer uma visão geral das principais diferenças entre os dois ambientes vivenciados por juízes e árbitros. Além dessas diferenças principais, os atores enfrentam diferentes tradições jurídicas, culturais e temáticas.

Tabela 1: Comparação dos Juízes e Árbitros:

Características	Árbitros	Juízes
Enquadramento das questões em audiências	Pior	Melhor
Qualidade dos defensores	Igual	Igual
Pressão do tempo	Melhor	Pior
Especialização	Melhor	Pior
Diretrizes de tomada de decisão fornecidas por leis/regras processuais	Pior	Melhor
Flexibilidade de procedimento	Melhor	Pior
Prestação de contas por meio de recurso de apelação	Pior	Melhor
Compensação	Melhor	Pior
Decide sozinho	Melhor	Pior
Independência	Pior	Melhor

Informação	Pior	Melhor
Explicação escrita	Pior	Melhor
Prestação de contas por outros recursos que não o de apelação	Melhor	Pior

Fonte: HELM et al, 2016, tradução minha.

Agora que examinamos o papel dos juízes e árbitros dentro de suas configurações institucionais, o próximo passo é investigar os efeitos que as configurações institucionais têm sobre esses profissionais do Direito no exercício de suas funções principais: julgar e decidir.

Inserindo os vieses cognitivos

Quando tomamos decisões, utilizamos atalhos cerebrais que nos impedem de tomar uma decisão perfeitamente racional. A causa desse fenômeno é necessidade do cérebro de utilizar atalhos ao processar informações. A busca por eficiência leva-o a minimizar sua produção de energia, o que significa que muitas vezes estamos apenas reagindo e memorizando, sem desenvolvermos o pensamento analítico (ARIN, 2015).

Esses atalhos são os chamados "vieses cognitivos" e, embora úteis para acelerarem a atividade do raciocínio, sacrificam os processos de pensamento crítico e analítico. São eficientes, mas imprecisos. O fluxo de informação pode conduzir a uma conclusão tanto rápida e lógica, quanto preconceituosa (REEEVES, 2015). Além disso, vieses cognitivos também selecionam informações. “A mente humana não é uma câmera, mas seleciona ‘partes de uma imagem’ para focar” (DROR; MCCORMACK; EPSTEIN, 2015, p.3).

Os vieses são explicados por Kahneman (2003) em dois modelos cognitivos: Sistema 1 e Sistema 2. O primeiro, representa a intuição. Os pensamentos intuitivos são feitos espontaneamente e

sem esforço, geralmente por hábito. Eles são o padrão do cérebro, são mais rápidos e refletem as impressões das pessoas. O segundo, é o nosso raciocínio, feito de modo controlado, com esforço e governado por regras. A operação do Sistema 2 estabelece a aplicação das meta-regras do pensamento quando uma falha de julgamento é detectada (KAHNEMAN, 2003). O padrão de ocorrência de vieses cognitivos pertence ao Sistema 1 em que há uma ausência de reflexão (CREO, 2014).

A ciência cognitiva se engaja em descobrir como esses vieses são revelados no comportamento humano para mitigá-los. Aplicado ao campo do Direito, o viés cognitivo externado pelos profissionais do direito influencia os processos decisórios e, portanto, a sociedade. É importante entender que esses mecanismos cerebrais acontecem sem consciência, o que leva especialistas a concluírem que profissionais do Direito acreditam que estão sendo objetivos e corretos em suas decisões. O Direito e a Economia tradicional são, nesse sentido, irrealistas e pesquisas empíricas têm sido feitas para implementar o agente intuitivo no modelo racional e cumprir a exigência de uma análise jurídica mais acurada (TOR, 2008, p. 238-244).

O processo de tomada de decisão é baseado em duas teorias principais: o modelo da história e o raciocínio baseado na coerência. Elas argumentam que a seleção dos fatos mais importantes é processada no cérebro por meio da construção de uma história com base nas evidências apresentadas no julgamento, no conhecimento pessoal de eventos semelhantes e nas ideias gerais que poderiam preencher alguma lacuna existente para explicar, todas se encaixando de modo coerente (TEICHMAN; ZAMIR, 2013, p.4,5).

A força dos argumentos e dos fatos usados para justificar uma história é combinada com a relevância e a confiabilidade das evidências, ou seja, eles se reforçam em um processo bidirecional

que atinge uma conclusão para o decisor. Dessa forma, os sujeitos valorizam evidências e argumentos jurídicos que vão ao encontro de sua decisão (TEICHMAN; ZAMIR, 2013, p.5,6).

Por isso, embora todos os seres humanos sejam influenciados por vieses cognitivos, alguns vieses são potencializados pelo ambiente em que os atores estão inseridos, ou seja, eles não só influenciam o processo de tomada de decisão, mas o desenho institucional também os reforça.

Por fim, é importante destacar que existem vários tipos de vieses cognitivos, como por exemplo: viés de omissão, de status quo, *priming*, estereotipagem, viés egocêntrico, ancoragem, enquadramento, informações irrelevantes, entre outros[170]. Esse artigo, porém, selecionou o de dependência de contexto por identificar que reflete de modo intuitivo a dependência do ambiente institucional por juízes e árbitros. Dessa maneira, o panorama apresentado realizou uma introdução sobre processos cognitivos e de tomada de decisão. A seguir, discutiremos o viés da dependência do contexto.

Dependência do contexto

O viés cognitivo de "dependência de contexto" não é observado no ator racional tradicional, mas sim no real. De acordo com a teoria econômica tradicional, os indivíduos são maximizadores de utilidade, o que implica possuírem preferências estáveis e realizarem julgamentos imparciais sob incerteza (TOR, 2008).

Desse modo, seriam também regulares e independentes de referências, ou seja, a adição de uma nova opção não deveria influenciar na decisão sobre opções anteriores. Isso significa que se A for preferido a B, ele sempre será preferido. Assim, as

170

preferências individuais devem ser independentes de seu ambiente externo. Essa suposição também é chamada de "independência de alternativas irrelevantes" (TOR, 2008). No entanto, observa-se que a adição de uma alternativa demonstra uma variação no comportamento das pessoas até quando a opção adicionada não é a melhor, gerando-se dois efeitos: efeitos de compromisso e efeitos de contraste.

Os efeitos de compromisso são revelados pela tendência das pessoas de escolherem um resultado intermediário ao invés das opções extremas. Assim, a classificação de duas opções estará diretamente correlacionada com o conjunto de opções e será relativa (TEICHMAN; ZAMIR, 2013).

O efeito de contraste pode ser observado quando uma terceira opção é inserida em um conjunto de escolhas enfatizando as características das demais opções disponíveis. As pessoas tendem, então, a escolher a opção que está sendo enfatizada mesmo quando as opções inseridas são inferiores ou indiferentes para a decisão (RACHLINSKI et al., 2017). O efeito estabelece no processo decisório um ponto de referência que deve ser contrastado com as opções disponíveis. Quando há opções inferiores ou semelhantes para escolher, o tomador de decisão as leva em consideração em relação a uma opção que foi escolhida e tende a perceber a nova opção como melhor do que a anterior.

Nos processos decisórios, Tversky, Yuval e Kelman (1996) ilustraram que entre um conjunto de penas para uma condenação relativa a crimes de homicídio, o acréscimo de uma pena mais severa levava o decisor a escolher a opção intermediária, demonstrando o efeito de compromisso. Quando tinham que escolher entre prisão e período probatório, após a introdução de liberdade condicional, com o destaque das vantagens da última opção introduzida, as pessoas escolhiam a opção de liberdade condicional, demonstrando efeito de contraste.

Na mesma linha, Elena et al. (2015) concluiu que juízes encarregados de impor serviços comunitários aos infratores, normalmente expostos a crimes e delinqüentes mais leves, avaliaram "delitos de classificação média a serem percebidos como mais graves […] do que realmente são" (KANTOROWICZ-REZNICHENKO, 2015, p.203, tradução minha). O motivo seria uma mudança no ponto de referência. Da mesma forma, Rachlinski e Jourden (2003) analisaram os efeitos de contraste em sentenças criminais e concluíram que a alteração do contexto em que provas eram revisadas ou da forma de sua apresentação, alterava o ponto de referência dos juízes e, consequentemente, suas decisões.

Como os juízes enfrentam um número maior de ações judiciais, são colocados em circunstâncias que favorecem a análise das sentenças como um todo, criando um ponto de referência de acordo com o contexto social e a tradição jurídica (HELM et al., 2016). Isto poderia levar os juízes a perceberem um desequilíbrio de poder de forma diferente dos árbitros pelo maior número de julgamentos. Consumidores e empregados, por exemplo, raramente são jogadores repetidos (DRAHOZAL, 2004), mas estão presentes em ações que moldam um padrão de decisão para o direito do consumidor e trabalhista.

Árbitros, no entanto, conhecem os casos e as partes que devem atender, ou seja, não há seleção aleatória sobre seus casos (HELM et al, 2016). Os juízes não têm a opção de selecionar seus processos ou mesmo o tempo de despachá-los, seguindo prazos processuais pré-estabelecidos. Como resultado, o efeito de contraste é mais difícil de ser mitigado. Além disso, o número de processos por dia é substancialmente diferente. Os atributos ou características percebidas de um caso poderiam ser melhor analisados se os juízes tivessem menos processos ou uma menor restrição de tempo para se programarem mentalmente e amadurecerem cada um de seus casos antecipadamente.

Dois argumentos podem ser desenvolvidos aqui. O primeiro é que, devido ao volume de casos, os juízes tratam os casos de forma subótima e percebem as infrações repetidas como menos importantes (RACHLINSKI et al., 2017; HELM et al, 2016), ou seja, assuntos recorrentes em uma série de processos tendem a ser colocados como ponto de referência, estabelecendo um padrão na tomada de decisão. Por exemplo, uma certa quantia de danos morais. Por outro lado, como os árbitros estão competindo no mercado por futuras nomeações, eles podem, sem consciência, favorecer jogadores repetidos (HELM et al., 2016).

Esse argumento identifica-se com o cenário brasileiro. Em 2019, de acordo com o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), com o recorde de produtividade desde 2009, a Justiça brasileira apurou uma média de 2.107 processos baixados por magistrado em um total de 77,1 milhões de processos em tramitação. O 1º grau conta com 14.792 unidades judiciárias com 66% das unidades judiciárias de juízo único ou de competência exclusiva cível ou criminal. A taxa de congestionamento, indicador que mede o percentual de casos que permaneceram pendentes de solução ao final de 2019 em relação a 2020 foi de 68,5% (JUSTIÇA EM NÚMEROS, 2019).

A segunda é que os juízes possuem renda fixa, sendo menos afetados pela necessidade de fornecer qualidade em suas decisões para se manterem competitivos no mercado e serem empregados no futuro (RACHLINSKI et al., 2017; HELM et al, 2016). Por outro lado, os árbitros enfrentam uma melhor gestão do tempo e um menor número de processos, que escolhem em conjunto com as partes. A seleção para cada caso e a menor pressão de tempo permitem que sejam menos influenciados pelo ponto de referência do contexto, implicando que oscilam mais em suas decisões e sofrem menos o efeito de contraste.

Um levantamento sobre a arbitragem no Brasil, em 2019, por exemplo, em oito câmaras revelou 967 procedimentos em

andamento somando um valor de R$60,91 bilhões em que predominam matérias societárias, empresariais, ligadas a construção civil e a energia com uma duração média de 18, 4 meses de período de tramitação (LEMES, 2021). O perfil dos árbitros nas câmaras brasileiras é 80% de nacionais, com 138 nomes divididos em 6 câmeras (OLIVEIRA; GOMES; HADDAD, 2019).

Abordando diferenças de tradições jurídicas, uma característica que pode ser adicionada sobre os juízes na tradição do *Common Law* é que são nomeados, podendo aceitar pagamento de partes e advogados por meio de contribuições de campanha. "As eleições judiciais tornaram-se um campo de batalha para que interesses especiais coloquem "seus" candidatos na bancada" (MEYER, 2007, p.1, tradução minha). Essa diferença pode motivar os juízes a favorecer jogadores repetidos.

Comparando árbitros com juízes em efeitos de compromisso, algumas digressões podem ser feitas. Juízes do *Direito Civil*, como no Brasil, têm a obrigação de sentenciar de acordo com a lei. Embora, por vezes, sejam divididos de acordo com a matéria de direito, a subsunção do fato à norma restringe a adição de possibilidades. No entanto, a forma como os Códigos são escritos leva a configurações formais na mente dos juízes. Portanto, onde o Código explora mais opções de penalidade, haveria um viés de escolha da intermediária, na mesma linha do que pontua Kantorowicz-Reznichenko (2015).

Os árbitros ao decidirem gozam de maior discricionariedade. Quando a legislação não é previamente definida pelas partes, eles podem escolher o que aplicar. Da mesma forma, os juízes de *Common Law* também são considerados mais criativos na tomada de decisão, o que aumenta o poder de escolha (SIEMS, 2014), No entanto, quando as partes estabelecem as regras para seu procedimento, um conjunto de opções é inserido no processo e haverá uma demanda para acomodar os desejos das partes, uma vez

que são selecionadas por esse motivo (DRAHOZAL, 2004) e neste segundo caso, o efeito de compromisso seria maior.

Outro exemplo são os recursos. A reformulação de sentença de primeira instância pode exigir mais de um juiz e a ampliação do conjunto de opções, pois o mérito, as evidências e as controvérsias serão analisadas por mais de uma pessoa. Cada um tenderia a adicionar um conjunto maior de opções sobre o mesmo mérito. Apesar de enfrentarem uma obrigação de decisão, influenciada pela pressão dos pares (AMARAL-GARCIA, GAROUPA, GREMBI, 2009), o efeito de compromisso levará os atores a escolherem opções intermediárias. Além disso, a revisão recursal pode funcionar como um incentivo para estimular os juízes a optarem por opções intermediárias, uma maneira de evitar erros futuros e de revisar vieses cognitivos (DRAHOZAL, 2004, p.130/131).

Os recursos em procedimentos de arbitragem são limitados quando comparados ao sistema judicial (WASHINGTON, 1999; HELM et al, 2016; AAKEN; BROUDER, 2016). Especialmente na arbitragem obrigatória, as partes estão vinculadas à sentença final. Isso reduz a prestação de contas por meio de apelação pelos árbitros, desvinculando-os para comprometer os efeitos. Como suas decisões não seriam revisadas ou reformadas, há menos incentivos para fazer concessões. No entanto, na arbitragem internacional é comum que as partes optem por um painel arbitral de apelação para revisar a sentença final. Quando o direito de recurso estiver incluído no contrato, os árbitros, assim como os juízes, terão o controle de qualidade de um grupo após sua primeira decisão e deverão se comportar da mesma forma.

Conclusão

A maior parte das pesquisas empíricas em Direito sobre vieses cognitivos foi realizada nos Estados Unidos. O quadro

apresentado neste artigo compara juízes americanos com árbitros nacionais. O instituto da arbitragem também sobre limitações em relação à pesquisa. A literatura aqui levantada trata de experimentos realizados com árbitros nacionais americanos e com árbitros internacionais. Não sabemos como se comporta o árbitro brasileiro. Além do mais, estudos sobre o viés de dependência de contexto são escassos, tanto em árbitros quanto em juízes brasileiros. As pesquisas que sinalizam que tanto juízes nacionais quanto árbitros são influenciados por vieses cognitivos (ELM, 2017; HELM et al, 2016)

As limitações desses experimentos, geralmente enfatizadas, são que o processo de tomada de decisão no cotidiano dos árbitros e juízes não é reproduzido empiricamente (HELM et al, 2016). Os materiais são hipotéticos e limitam as conclusões dos achados. As condições de trabalho também são importantes na análise do processo de tomada de decisão e não podem ser reproduzidas com exatidão. A pressão do tempo e a quantidade de trabalho afetam o desempenho do indivíduo.

Além disso, os atores foram expostos a diferentes desenhos de pesquisa, dificultando o transplante de conclusões de uma pesquisa para outra e, consequentemente, comparações dentro dos mesmos parâmetros. Essa observação é reforçada pelo fato de que vieses são analisados separadamente, embora operem juntos. Além disso, a pesquisa empírica com juízes é muito mais desenvolvida do que com árbitros.

Juízes e árbitros são humanos e refletirão o viés cognitivo conforme discutido neste artigo. As diferentes configurações institucionais influenciarão a expressão do viés de forma diferente. Não há uniformidade na forma como o viés atua. Os juízes podem ter vantagens por causa de suas configurações institucionais que podem minimizar a dependência do contexto. A arbitragem pode ser restrita ou mais regulamentada quando há desequilíbrio de

poder. Além disso, o aumento da tomada de decisões em grupo pode ser adotado para permitir uma revisão das decisões.

O pensamento intuitivo, todavia, pode se tornar preciso por meio de treinamento e aquisição de habilidades que resultam na automação de padrões de alto desempenho (KAHNEMAN, 2003, p. 1450). Reconhecer as instituições como células autônomas da sociedade que moldam os indivíduos requer um *design* que ajude na provisão de justiça. Nesse sentido, um viés que é refletido de forma diferente, por meio da estrutura institucional, como dependência de contexto, deve ser mitigado pela estrutura institucional e processual. Por meio dela, mecanismos de redução dos vieses seriam determinados por políticas, leis e normas institucionais; minimizando os esforços das habilidades individuais do ator.

REFERÊNCIAS

Amaral-Garcia, Sofia, Garoupa Nuno, Grembi, Veronica. June (2009) *Judicial Independence and Party Politics in the Kelsenian Constitutional Courts: The Case of Portugal.* Journal of Empirical Legal Studies Volume 6, Issue 2, 381-404.

Bělohlávek, Alexander J. and Rozehnalová, Naděžda eds. (2012). *Party Autonomy versus Autonomy of Arbitrators.* Vol. II. Czech (& Central European) Yearbook of Arbitration. Huntington, NY : Juris.

Bingham, Lisa B. (1997) *Employment Arbitration: the repeat player effect*. Employee rights and employment policy journal. Vol 1: 189.

Bloom, David E. and Cavanagh. (1986). *An Analysis of the Selection of Arbitrators*. Vol. 76. No. 3. The American Economic Review.

Boudin, Michael. (2006) *The Real Roles of Judges.* Boston University Law Review. Vol. 86: 1097 - 1099.

Brekoulakis, Stavros. (2013) *Systemic Bias and the Institution of International Arbitration: A New Approach to Arbitral Decision-Making.* Journal of International Dispute Settlement, Vol. 4, No. 3, pgs. 553–585.

Creo, Robert A. (2014) *Bias, Fallacies & Decision Errors-Processing Information: Sights, Sounds and Framing*. Alternatives. Vol. 32. No. 9.

Drahozal, Christopher R. (2004) *A Behavioral Analysis of Private Judging*. Law and Contemporary Problems. Vol. 67:105 - 132 - Winter/Spring 2004.

Dror, Itiel E.; McCormack, Bridget M. and Epstein, Jules. (2015) *Cognitive Bias and Its Impact on Expert Witnesses and the Court*. Judges' Journal. Fall2015, Vol. 54 Issue 4, p8-15. 8p.

Dunsford, John E. (1985) *The Role and Function of the Labor Arbitrator.* Saint Louis University Law Journal. Vol 30:109.

Edmond, Gary, Searston, Rachel A., Tangen, Jason M. and Dror, Itiel E. (2015) *Contextual bias and cross-contamination in the forensic sciences: the corrosive implications for investigations, plea bargains, trials and appeals.* Law, Probability and Risk 14, 1–25.

Elgueta, Giacomo Rojas. (2011) *Understanding Discovery in International Commercial Arbitration through Behavioral Law and Economics: A Journey Inside the Minds of Parties and Arbitrators.* Harvard Negotiation Law Review. Vol 16: 165 Spring.

Greenwald, G. Anthony and Banaji, Mahzarin R. (1995) *Implicit Social Cognition: Attitudes, Self-Esteem, and Stereotypes.* Psychological Review, Vol. 102, No. 1,4-27.

Gomes, Adalmir Oliveira; Guimaraes, Tomas Aquino; De Souza, Eda Castro Lucas. April 2016. *Judicial Work and Judges'*

Motivation: The Perceptions of Brazilian State Judges. Law & Policy, Vol. 38, No. 2.

Hall, Peter A. and Taylor, Rosemary C. R. (1996) *Political Science and the Three New Institutionalisms.* MPIFG Discussion Paper 96/6 ISSN 0944–2073.

Jolls, Christine; Sustein, Cass; R. Thaler, Richard. (1998) *A behavioural approach to law and economics.* Yale Law School Legal Scholarship Repository. p. 1-81.

Kahneman, Daniel. (2003). *Maps of Bounded Rationality: Psychology for Behavioural Economics.* The American Economic Review.

Kantorowicz-Reznichenko, Elena. (2015). *Cognitive Biases and Procedural Rules: Enhancing the Use of Alternative Sanctions.* European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice 23. 191-213.

Kenrick, Douglas T.; Gutierres, Sara E. (1980) *Contrast Effects and Judgments of Physical Attractiveness: When Beauty Becomes a Social Problem.* Vol. 38, No. 1. Journal of Personality and Social Psychology. 131–140.

Kerr, Norbert L.; MacCoun, J. Robert and Krammer, Geoffrey P. (1996) *Bias in Judgment: Comparing Individuals and Groups.* Psychological Review. Vol. 103, No. 4,687-719.

Klaff, B. Daniel. (2010) *Debiasing and Bidirectional Bias: Cognitive Failure in Mandatory Employment Arbitration.* Harvard Negotiation Law Review. Vol 15:1

Koch, Charles. (2003). *The Advantages of the Civil Law Judicial Design as the Model for Emerging Legal Systems.* Indiana Journal of Global Legal Studies, Vol. 11.

Koehler, Jonahtan J. and Prentice, Robert A. (2003) *A normality Bias in Legal Decision Making*. Cornell Law Review. Vol.88: 583.

Menkel-Meadow, Carrie; Love, Lela Porter; Schneider, Andrea Kupfer and Sternlight, Jean R. (2005) *Dispute resolution: beyond the adversarial model*. New York: Aspen Publishers.

Meyer, Judith P. (2007) *Alternatives to the Hight Cost of Litigation*. International Institute for Conflict Prevention & Resolution. Vol. 25 No. 4.

Pennington, N., and R. Hastie. (1988). *Explanation-Based Decision Making: Effects of Memory Structure on Judgment*. Journal of Experimental Psychology: Learning, Memory, and Cognition 14:521-533.

Pennington, N., and R. Hastie. (1991) *A Cognitive Theory of Juror Decision Making: The Story Model.* Cardozo Law Review 13:519-557.

Pennington, N., and R. Hastie. (1992) *Explaining the Evidence: Tests of the Story Model for Juror Decision Making.* Journal of Personality and Social Psychology 62:189206.

Posner, Richard A. (2006). *The Role of the Judge in the Twenty-First Century*. Boston University Law Review. Vol. 86: 1049 - 1068.

Rachlinski, Jeffrey J., (2000) *Heuristics and Biases in the Court: Ignorance or Adaptation?* Cornell Law Faculty Publications. Paper 810. http://scholarship.law.cornell.edu/facpub/810

Rachlinski, Jeffrey; Franck, Susan D.; Freda, James and Guthrie, Chries. (2017) *Inside the Arbitral Mind*, -- Emory L.J.

Rachlinski, Jeffrey J., Guthrie, Chris and Wistrich, Andrew J. (2005) *Can Judges Ignore Inadmissable Information? The Difficulty of Deliberately Disregarding*. University of Pennsylvania Law Review, Vol. 153.

Rachlinski, Jeffrey J., Guthrie, Chris and Wistrich, Andrew J. (2001). *Inside the Judicial Mind.* Cornell Law Review. Vol. 86: 777.

Rachlinski, Jeffrey J., Guthrie, Chris; Wistrich, Andrew J. and Johnson, Sheri Lynn. (2009). *Does Unconscious Racial Bias Affect Trial Judges?* Notre Dame Law Review. Vol. 84:3.

Rachlinski, Jeffrey J. and Jourden, Forest. (2003). *The Cognitive Components of Punishment.* Cornell Law Faculty Publications. Paper 872. http://scholarship.law.cornell.edu/facpub/872

Rachlinski, Jeffrey J.; Wistrich, Andrew and Helm, Rebecca. (2016b). *Are Arbitrators Humans?* -- J. Empirical Legal Stud. – (forthcoming 2016b).

Reeves, Arin N. (2015). *Interrupting Cognitive Biases for Critical Thought.* Judges' Journal; Fall2015, Vol. 54 Issue 4, p34-38, 4p.

Rubino-Sammartano, Mauro. (2008). *The Decision-making Mechanism of the Arbitrator vis-à-vis the Judge.* Journal of International Arbitration 25(1): 167–170.

Schaefer, Jan K. (2016) *Court Assistance in Arbitration - Some Observations on the Critical Stand-by Function of the Courts.* Pepperdine Law Review. Vol. 43: 521, pgs. 523 - 530.

Schweizer, Mark. (2015). *Loss Aversion, Omission Bias and the Civil Standard of Proof.* Chapter 7 *in* European Perspectives on Behavioural Law and Economics. Vol. 2. Springer International Publishing Switzerland.

Siems, Mathias. (2014) *Comparative Law.* Cambridge University Press. Chapter 3: Common Law and Civil Law. p. 41-71.

Stephanie E, Keer & Richard W, Naimark. (2001) *Arbitrators Do Not "Split the Baby"*—Empirical Evidence from International Business Arbitration, 18 J, INT'L ARB, pgs. 573/74.

Teichman, Doron and Zamir, Eyal. (2013). *Judicial Decisionmaking: A Behavioral Perspective*. December 16. Available at SSRN: http://ssrn.com/abstract=2366678

Tor, Avishalom. (2008). *The Methodology of the Behavioral Analysis of Law*. 4 Haifa L. Rev. 237, 245-257.

Tversky, Amos; Rottenstreich, Yuval and Kelman, Mark. (Jun., 1996) *Context-Dependence in Legal Decision Making.* The Journal of Legal Studies, Vol. 25, No. 2, pgs. 287-318.

Tversky, Amos and Kahneman, Daniel. (1974) *Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases*, 185 Science 1124. (offprint pp. 38-55).

Washington, Monica. (1999). *Compulsory Arbitration of Statutory Employment Disputes: Judicial Review Without Judicial Reformation Name*. New York University Law Review 74 N.Y.U.L. Rev. 844.

Wistrich, Andrew J. (February 2012). *The Evolving Temporality of Lawmaking.* Connecticut Law Review. Vol. 44. Number 3.

TRANSPARÊNCIA, CORRUPÇÃO E *ACCOUNTABILITY* IMPORTAM PARA A QUALIDADE DA DEMOCRACIA?

Pedro Nascimento

INTRODUÇÃO

A questão da qualidade da democracia tem pautado com frequência os estudos sobre os regimes democráticos (DAHL, 2015; LIJPHART, 2003; O'DONNELL, 2013; MORLINO, 2015). A democracia geralmente é avaliada tendo por base sua própria definição, onde os direitos básicos são colocados em pauta: igualdade, liberdade e controle. Para Bühlmann, Merkel e Wessels (2007), a igualdade e a liberdade só são garantidas mediante o controle do governo, com também pelo governo.

Uma das definições clássicas utilizadas para medir a qualidade da democracia é a do cientista político Robert Dahl (2015). Sua definição baseada em procedimentos, estabelece oito características que resumidas combinam direitos civis, direitos políticos, liberdade de expressão e acesso a várias fontes de informações. O'Donnell (2013) segue a mesma linha de pensamento de Dahl e em sua definição de democracia estabelece medidas necessárias para existência da democracia. Sua definição é importante por incluir as duas dimensões accountability (Vertical e horizontal), caracterizadas pela existência de eleições livres e justas, prestação de contas do governo a sociedade civil e a agências de controles, capaz de puni-lo em caso de ações ilícitas.

Para Morlino (2015), medir a qualidade da democracia requer não somente a definição de um conceito de democracia, mas também, a definição do conceito de qualidade, baseada em

procedimentos, conteúdos e resultados. Dessa forma, o autor desenvolve um método para avaliar um regime democrático baseado em oito procedimentos dos quais se destacam a ausência de corrupção e a existência das *accountabilities* vertical e horizontal.

Nesse contexto, o objetivo do artigo procura responder a seguinte questão: qual o impacto das variáveis transparência, corrupção e *accountability* na qualidade da democracia? Testa-se as hipóteses de que: quanto mais transparência, maior a qualidade da democracia; quanto mais integro o país, maior a qualidade da democracia; e, quanto maior o nível da *accountavility*, maior a qualidade da democracia.

Para testar as hipóteses, foi montado um banco de dados contendo as variáveis: índice de democracia, índice de transparência, percepção de corrupção, índice de *accountability* vertical e índice de *accountability* horizontal, datadas do ano de 2017. Dessa forma, o artigo apresenta a seguinte estrutura: na primeira parte faço um debate sobre o conceito de democracia, com base nas definições de Schumpeter (2017), Robert Dahl (2015), O'Donnell (2013) e Cheibub e Przerworski (1997). Na segunda parte, faço uma análise do conceito da qualidade da democracia, destacando Dahl, 2015, Lijphart, 2003; O'Donnell, 2013 e Morllino, 2015. Na terceira parte apresento a metodologia utilizada na pesquisa, destacando as definições das variáveis e as fontes das informações. Na quarta parte, apresento os resultados da pesquisa e na ultima parte, faço algumas considerações.

Discussão sobre o conceito de democracia

A qualificação do termo democracia tem sido alvo de grandes debates entre pesquisadores e acadêmicos da ciência política. A forma clássica da democracia, no sentido etimológico

da palavra, significa “governo do povo” (ROSENFIELD, 1994). Essa definição, atribuída a Aristóteles, pressupõe a existência de um governo que garante igualdade de direitos a todos os cidadãos considerados soberanos (BOBBIO, 2010). Percebe-se que, desde a Grécia antiga, as bases para a definição de democracia estão intrinsicamente ligadas aos ideais de igualdade e liberdade, tendo esses termos significados diferentes, dependendo do momento histórico. Para Robert Dahl (2016), a democracia pode ser inventada e reinventada de maneira autônoma sempre que existirem as condições adequadas.

Para o crítico do modelo de democracia clássica, Joseph A. Schumpeter (2017), a definição de democracia não significa necessariamente “governo do povo”, e sim um governo que foi eleito pelo povo. Em sua obra clássica, “Capitalismo, Socialismo e Democracia”, Schumpeter (2017) enfatiza a competição eleitoral entre elites políticas ao afirmar que “o método democrático é o arranjo institucional para se chegar a decisões políticas no qual o indivíduo adquire o poder de decidir por intermédio de disputa eleitoral competitiva, pelo voto dos eleitores.” (Schumpeter, 2017, p.366).

A definição minimalista de democracia, apresentada por Schumpeter (2017), pressupõe a existência de uma elite competitiva, em que a participação política do eleitor se restringe apenas à escolha de representantes. Dessa forma, o autor afirma que “democracia não significa e não pode significar que o povo realmente governa em qualquer sentido óbvio dos termos "povo" e "governo". A democracia significa apenas que o povo tem a oportunidade de aceitar ou recusar os homens que os governam.” (SCHUMPETER, 2017, p. 386).

Segundo Schumpeter (2017), para que o método democrático tenha êxito, é necessário que algumas condições sejam observadas: uma liderança apropriada; autocontrole democrático e

respeito mútuo; alta dose de tolerância às diferentes opiniões; e a existência de uma burocracia treinada.

Assim como Schumpeter, Robert Dahl (2015) também estabelece certos critérios para o funcionamento de um regime democrático. Para Dahl (2015), a característica-chave de uma democracia é a existência de um governo responsivo às preferências de todos os seus cidadãos, que são politicamente iguais. Para que o governo seja responsivo aos seus cidadãos, é necessária a garantia de alguns direitos fundamentais, classificados pelo autor como direito ao voto; elegibilidade para cargos políticos; direito de líderes políticos competirem através da votação; eleições livres e idôneas; liberdade de formar e integrar-se a organizações; liberdade de expressão; fontes alternativas de informações; e a existência de instituições que garantam que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferência da população (DAHL, 2015).

Para O'Donnell (2011), a definição de democracia apresentada por Dahl tem a virtude de ter um nível de detalhes não excessivo, e possuir características suficientes e essenciais para distinguir a democracia política de outros tipos de regime político.

Percebe-se ainda que, a definição apresentada por Dahl (2015) estabelece pelo menos três características fundamentais para a existência e manutenção de uma democracia. Primeiro, a existência de eleições livres e limpas, em que o cidadão possa votar sem que seja coagido e tenha a liberdade de escolher seus representantes; a garantia de direitos políticos, em que o cidadão possa votar e ser votado; e, terceiro, as liberdades necessárias para que as eleições sejam democráticas.

Além da responsividade como característica-chave do modelo de democracia desenvolvido por Dahl, ele aborda a contestação pública e a inclusividade como sendo variáveis importantes para a democratização, na qual quanto maior a

participação e a contestação mais inclusiva será a poliarquia. O autor utiliza o termo poliarquia para classificar os governos mundiais que se enquadram nas características descritas por ele. Dahl (2015) argumenta que nenhum grande sistema no mundo real é plenamente democratizado, por isso prefere chamar os sistemas que se enquadram no seu modelo de poliarquias. Para ele, as poliarquias podem ser pensadas como regimes relativamente democratizados, com características fortemente inclusivas e amplamente abertos à contestação pública (DAHL, 2015). Dessa forma, segundo Dahl (2015), o segredo da democracia está na capacidade do governo em responder as preferências/reivindicações dos cidadãos.

O'Donnell (2013), em sua definição de democracia, concorda com Robert Dahl ao afirmar que, um regime genuinamente democrático é aquele que atende as condições estipuladas por Dahl (2015), que defende um modelo de democracia com base na existência de 1) Autoridades eleitas; 2) eleições livres e justas; 3) Sufrágio inclusivo; 4) o direito de se candidatar a cargos eletivos; 5) liberdade de expressão; 6) informação alternativa; e 7) liberdade de associação. A essa definição de Robert Dahl, O'Donnell (2013) acrescenta dois fatores que, segundo ele, são primordiais para consolidação do regime democrático: eleições decisivas e institucionalizadas.

Por eleições decisivas, O'Donnell (2013) entende que os vencedores numa disputa eleitoral possam assumir os cargos para os quais concorreram; que os funcionários eleitos possam tomar decisões com base na autoridade atribuída a seus cargos; e que os funcionários eleitos terminem seus mandatos no prazo ou nas condições estipuladas constitucionalmente.

Por eleições institucionalizadas, o autor entende que elas acontecerão durante um futuro indeterminado e em períodos preestabelecidos, independente da vontade de um único indivíduo,

pois, o regime deve vir antes dele e continuar em vigor. Dessa forma, O'Donnell conceitua

> Por regime democrático entendo um no qual o acesso às principais posições de governo se alcança mediante eleições que são por sua vez limpas e institucionalizadas e no qual existem, durante e entre essas eleições, diversas liberdades – habitualmente chamadas "políticas" – tais como as de associação, expressão, movimento e de disponibilidade de informação não monopolizada pelo estado ou por agentes privados. (O'DONNELL, 2013, p. 22).

O modelo de democracia apresentado por O'Donnell apresenta pelo menos, quatro características distintas: eleições limpas e institucionalizadas; inclusividade; competitividade; e um sistema legal que assegura os direitos de liberdades, inerentes a uma democracia.

Cheibub e Przerworski (1997) definem democracia como sendo um regime que satisfaz os seguintes critérios: (1) o chefe do executivo é eleito (direta ou indiretamente); (2) o legislativo é eleito; (3) mais de um partido compete em eleições e (4) partidos no poder já perderam eleições no passado e cederam o comando do governo, ou o farão no futuro. Regimes que não satisfazem a pelo menos um destes quatro critérios são classificados como ditaduras.

A definição de democracia de Cheibub e Przerworski (1997) estabelece critérios puramente eleitorais, conservando o espírito de competição, já defendido por Schumpeter (1947). Mainwaring *et al* (2001), observando a definição apresentada pelos referidos autores, argumenta que a definição submínima de democracia apresentada por Cheibub e Przerwoski permite a agregação de alguns regimes autoritários na categoria de democráticos, tendo em vista que, alguns regimes são autoritários,

mas mesmo assim atendem aos requisitos exigidos na definição de democracia apresentada pelos autores.

Apontamentos sobre o conceito de qualidade da democracia

O tema da qualidade da democracia, tem sido alvo do debate de vários estudiosos e pesquisadores, que se preocupam em analisar o nível de eficiência do regime democrático. Muitos deles se debruçaram na criação de um conjunto de procedimentos que, juntos, tendem a elevar a qualidade da democracia (Dahl, 2015; Lijphart, 2003; O'Donnell, 2013; Mollino, 2015).

Um dos percussores do fator qualidade da democracia, o cientista político Robert Dahl, defende que a característica chave da democracia é a contínua responsividade dos governos as preferencias dos seus cidadãos, considerados politicamente iguais (DAHL, 2015, p. 25). No entanto, o autor chama atenção para o fato de que, um governo só continuará sendo responsivo, se garantir ao cidadão o direito de formular suas preferências, de expressar suas preferências e de ter suas preferências consideradas pelo governo de forma igualitária.

Dentro desses aspectos das preferências, tendo como principal objetivo a garantia institucional, o autor argumenta que, para que essas oportunidades alcancem o maior numero de pessoas é necessário que o regime democrático forneça ao menos oito garantias, apresentadas por ele como sendo fator primordial para consolidação da poliarquia: 1) liberdade de forma e aderir a organizações; 2) liberdade de expressão; 3) direito ao voto; 4) direito de líderes políticos disputarem apoio; 5) fontes alternativas de informação; 6) elegibilidade para cargos políticos; 7) eleições livres e idôneas; 8) instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferências.

As características estipuladas por Dahl, pressupõe a existência de um conjunto de componentes necessários para o fortalecimento da democracia. A presença de todos os pré-requisitos equivaleria a uma democracia plena, enquanto que, a presença de parte dessas variáveis resultaria em uma democracia falha e a ausência de todas elas, resultaria em um regime autoritário.

Outro autor que constrói um modelo para medir a qualidade da democracia é o cientista político Arend Lijphart (2003). Em seu estudo sobre modelos de democracia consensual e majoritário, onde analisa 36 países, o autor desenvolve um conjunto de parâmetros para medir o nível de democracia dos países. O grupo de variáveis desenvolvido por Lijpjart agrega oito componentes, igualmente importantes para medir o nível do regime democrático. O primeiro componente tenta medir a qualidade da democracia por meios de escalas, observando o quanto o país se aproxima se de uma democracia perfeita. O autor utiliza as escalas de Robert Dahl (2015) e o modelo de Vanhanen. O modelo de Vanhanen se baseia dois elementos principais: o grau de competição entre os partidos políticos e a participação. O segundo componente se refere a representação política das mulheres, como também, a proteção dos seus interesses. O terceiro indicador utilizado por Lijphart é a igualdade política. Argumentando que esse é um objetivo básico da democracia, o autor utiliza o viés econômico para medir essa variável, defendendo que, é possível a igualdade política prevalecer se existirem igualdade econômica. O quarto componente se refere a participação eleitoral e, segundo o autor, se mostra como excelente variável para medir a qualidade da democracia por mostrar o interesse do cidadão em serem representados, onde o alto comparecimento às urnas representaria maior participação, enquanto que, o baixo comparecimento representaria baixa participação. O quinto componente aborda a satisfação da sociedade com a democracia. O sexto quesito apresentado pelo

autor versa sobre a proximidade do governo com o cidadão, medida pelo víeis ideológico (direita/esquerda) e a posição do eleitor mediano. A sétima variável diz respeito a responsabilidade e a corrupção, tratada pelo autor como a percepção de corrupção em uma democracia. O oitavo e último componente aborda a representatividade a partir do apoio popular ao governo.

Em sua definição de democracia, Guillermo O'Donnell (2013) defende a existência de alguns critérios, necessários para manutenção do regime democrático. Dentre eles o autor defende a existência de eleições limpas e justas; direitos políticos; participação; liberdades políticas; acesso a informação; direito de expressão; direito de associação; e a existência de *accountability* (O'Donnell, 1991; 1998; 2011; 2013). Essa ultima é divida pelo autor em três vertentes: horizontal, vertical e *societal*. A primeira vertente compreende as ações de instituições estatais devidamente autorizadas, que atuam no sentido de prevenir, corrigir ou castigar ações ou omissões consideradas ilegais por parte de instituições e funcionários públicos. A segunda vertente, a *accountability* vertical, possui como principal característica a existência de eleições, por meio da qual o eleitor premia ou pune o candidato votando a favor ou contra ele ou em candidato indicado por ele. A terceira e última vertente, a *accountability societal*, é exercido por grupos ou indivíduos que se mobilizam de forma legal a fim de prevenir, reparar ou punir as ações do governo diante de atos ilícitos. O autor defende que tais procedimentos são necessários para consolidação do um regime democrático.

Leonardo Morlino (2015), um dos principais expoentes contemporâneos no debate sobre a qualidade da democracia, argumenta que, para analisar a qualidade de um regime democrático, é necessário a definição do conceito de democracia a ser adotado na análise, como também, ter a uma definição de qualidade estabelecida. Dessa forma, o autor adota uma definição

mínima de democracia, caracterizada pelo sufrágio universal; eleições justas, competitivas, recorrentes e livres; mais de um partido político; e mais de uma fonte de informação. Por qualidade, o autor entende que o conceito deve possuir pelo menos três atributos: aspectos procedimentais; características estruturais; e satisfação do usuário baseada em resultados.

Morlino acredita que seja possível desenvolver uma estrutura padrão baseada em procedimentos, capaz de avaliar a qualidade dos regimes democráticos, independente de questões particulares. Dessa forma, ele apresenta oito dimensões procedimentais, pautadas em diferentes temas, presentes na poliarquia. A primeira dimensão apresentada pelo autor diz respeito ao Estado de Direito democrático, compreendida pelo autor como sendo o direito a segurança individual e ordem civil; a aplicação das leis, garantindo direitos iguais; ausência de áreas dominadas pelo crime organizado; ausência de corrupção nos poderes políticos, administrativo e judiciário; existência de uma burocracia competente e eficiente; existência de uma força policial eficiente; acesso igualitário de cidadãos ao sistema de justiça; resolução de investigações criminais e administrativas; e, completa independência do judiciário dos poderes políticos. De todos os detalhes dessa dimensão, o autor destaca a ausência de corrupção nos poderes políticos administrativos e judiciários, como sendo o que deve ser mantido a qualquer custo na avaliação.

A segunda e a terceira dimensões, dizem respeito às a*ccountablity's* vertical e horizontal. Essas dimensões compreendem o fato de os líderes políticos eleitos prestarem contas de suas ações, quando questionados pelos cidadãos-eleitores e por instituições competentes. Essa vertente compreende pelo menos três características principais: informação, justificativa e punição/compensação. A quarta dimensão, a competição, sugere a existência de mais de um ator politico envolvido na tomada de

decisão, medida por meio dos processos políticos dos quais estão envolvidos e de seus resultados.

A quinta dimensão, apresentada pelo autor é a participação. A definição de participação defendida por Morlino não se baseia apenas no direito ao voto, mas em um conjunto de comportamentos convencionais ou não, legais ou beirando a legalidade, permitindo que homens, mulheres individuais ou em grupos, no sentido de influenciar as decisões governamentais. A sexta e a sétima dimensão versam sobre os direitos naturais, liberdade e igualdade, onde a primeira concentram os direitos políticos e civis e a segunda os direitos sociais. A oitava dimensão e ultima dimensão apresentada na estrutura de Morlino, corresponde a responsividade. Essa variável é caracterizada pelo autor como a capacidade dos governos responder aos governados por meio de políticas públicas, de maneira que correspondam as necessidades do cidadão-eleitor. Nesse sentido, responsividade está interligada com *accountablity*, por exigir transparência das ações praticadas pelo governo.

Com base nos modelos de qualidade da democracia apresentados nesta pesquisa, é possível observar vários parâmetros, que podem serem utilizados para avaliação de qualquer regime democrático. Na tabela 1 é possível observar a comparação entre os modelos apresentados pelos autores:

Tabela 1 – *Qualidade da democracia – Definição*

Autores **Parâmetros**	**Robert Dahl (2015)**	**Arend Lijphart (2003)**	**Guillermo O'Donnell**	**Leonardo Morlino (2015)**
Accountability			•	•
Grau de corrupção		•		•
Liberdade	•	•	•	•
Transparência	•		•	•
Eleições livre e justas	•		•	
Satisfação com a democracia		•		

Participação	•	•	•	•
Igualdade	•	•	•	•
Responsividade	•			•
Proximidade entre governo e eleitor		•		
Competitividade entre candidatos	•	•	•	•
Direitos políticos	•	•	•	•
Representatividade	•	•	•	•

Elaboração própria com base em Dahl (2015) Lijphart (2003) O'Donnell (1991; 1998; 2011; 2013) e Mollino (2015).

Metodologia

A pesquisa é uma forma de investigação que tem como finalidade buscar respostas aos anseios da sociedade, por meio de métodos científicos (RAUPP, 2011). A presente pesquisa buscou analisar o índice de democracia dos países, testando-se variáveis que, teoricamente, explicam a qualidade desses regimes, utilizando para tal o índice de transparência, a percepção de corrupção e o nível de *accountability* dos países.

Para tanto, foram utilizados dados do The Economist Unit Democracy[171] para medir o nível de democracia dos países; dados do V-Dem[172] para medir a variável *accountability*; dados da Transparência Internacional[173] para medir o índice de percepção de corrupção e dados do International Budget Partnership's (IBP)[174]

[171] Disponível em: < http://www.eiu.com/topic/democracy-index> Acesso em 05/01/2019

[172] Disponível em: <https://www.v-dem.net/en/data/data-version-8/> Acesso em 05/01/2019.

[173]Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/home/destaques> Acesso em 05/01/2019.

[174] Disponível em: < https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/> Acesso em 05/01/2019

para medir o nível de transparência dos países. Todos os dados datam do ano de 2017.

O *The Economist Unit Democracy Index* analisa o índice de democracia em 165 países, tomando por base cinco categorias gerais: o processo eleitoral e pluralismo, as liberdades civis, o funcionamento do governo, participação política e cultura política. Com base nessas categorias, os países são classificados em quatro níveis – Democracias Perfeitas, Democracias Falhas, Regimes Híbridos, Regimes Autoritários – possuindo as seguintes características:

Tabela 2 – *Níveis dos Regimes*

Níveis dos Regimes	
Níveis	**Características**
Democracias Perfeitas	Liberdades Políticas; Liberdades Civis; Cultura Política; Funcionamento do Governo; Mídia independente e diversificada; Judiciário independente; Problemas limitados.
Democracias Falhas	Eleições livres e justas; violação da liberdade de imprensa; problemas de governança; cultura política subdesenvolvida; baixo nivel de participação política.
Regimes Híbridos	Eleições irregulares; Pressão do governo sobre partidos e candidatos da oposição; Corrupção generalizada; Estado de direito fraco; Sociedade civil fraca; pressão sobre jornalistas; Judiciário dependente; Fraca cultura política; Governo ineficiente; Fraca participação política.
Regimes Autoritários	Ausência de pluralismo político; corrupção eleitoral; Violação dos direitos civis e políticos; Mídia Estatal; Censura; Repressão do governo; Judiciário dependente; Alguns países são ditaduras definidas;

Elaboração própria com base nos dados do *The Economist Unit Democracy Index (2017).*

Esta pesquisa tomou como objeto de estudo os 165 países estudados pelo *The Economist Unit Democracy Index*, sendo que desse total, só foi possível encontrar dados para 107 países,

A variável *accountability*, utilizada na pesquisa, é dividida em três dimensões: horizontal, vertical e societal. Foi utilizado o conceito utilizado pelo V-Dem que define a primeira dimensão pela presença e funcionamento de instituições estatais na supervisão do governo, exigindo informações, questionando funcionários e punindo comportamentos ilícitos. A segunda dimensão diz respeito a presença de eleições livres e justas, participação do cidadão e prestação de contas do governo a sociedade civil. A última dimensão, a *accountability* societal, é definida com base na liberdade da mídia, características da sociedade civil, liberdade de expressão e o grau em que os cidadãos estão engajados na política. A percepção de corrupção dos países, é elaborado pela Transparência Internacional, por meio da percepção de pessoas, especialistas e empresários, sobre a corrupção em seus devidos países. O índice de transparência utilizado na pesquisa, mede o nível de transparência orçamentaria do país, com base na disponibilização de documentos e relatórios no site do governo em tempo hábil, de forma a alcançar o máximo de pessoas.

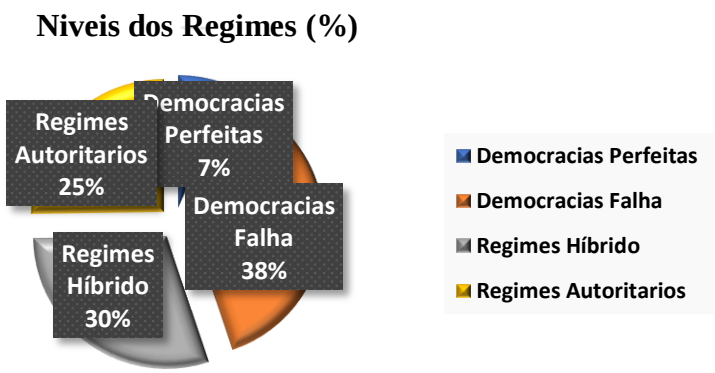
Os dados coletados foram tratados quantitativamente, possibilitando a elaboração de um banco de dados, utilizando os softwares Excel e o *Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS), que permitiu estatísticas descritivas, correlação e regressão linear, com vistas a atingir os objetivos da pesquisa.

Resultados e discussão

O tema da qualidade da democracia, tem sido alvo do debate de vários estudiosos e pesquisadores, que se preocupam em analisar o nível de eficiência do regime democrático. Muitos deles se debruçaram na criação de um conjunto de procedimentos que, juntos, tendem a elevar a qualidade da democracia (Dahl, 2015; Lijphart, 2003; O'Donnell, 2013; Mollino, 2015).

A presente pesquisa buscou analisar o possível impacto das variáveis transparência, corrupção e *accountability* no índice de democracia dos países. Tomou-se como objeto de estudo os 165 países estudados pela *The Economist Unit Democracy Index*, desse total, foi possível encontrar dados para 107 países. Destes, apenas 7 (7%) foram classificados como democracias plenas, 41 (38%) como democracias falha, 32 (30%) como regimes híbridos e 27 (25%) como regimes autoritários, como mostra o gráfico 1.

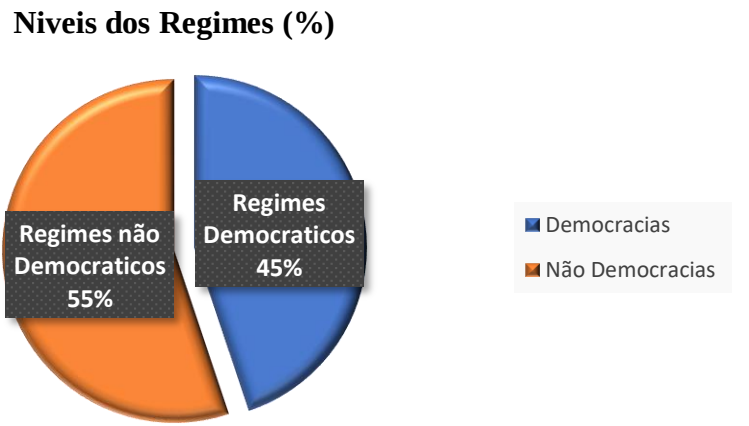
Gráfico 1 – *Índice de Democracia 2017 – Tipos de Regime (%)*



Elaboração própria com base nos dados do *The Economist Unit Democracy* – 2017.

Se levarmos em consideração as características utilizadas pela *The Economist Unit Democracy Index* para classificar os níveis dos regimes, pode-se concluir que, dos 107 países contemplados na pesquisa, 48 (45%) são considerados regimes democráticos, enquanto que, 58 (55%) são considerados regimes não democráticos.

Gráfico 2 – *Classificação dos Regimes – Democráticos e Não Democráticos (%)*



Elaboração própria com base nos dados do *The Economist Unit Democracy Index* – 2017.

A tabela 1 apresenta as características das cinco variáveis utilizadas na pesquisa, onde o valor da variável Índice de Democracia, utilizada como a dependente, variou de 1,50 a 9,87 resultando em uma média de 5,53 por país. Para medir o índice de democracia do país, a *The Economist Unit Democracy Index* utiliza notas que vai de 0,00 (o que representa ausência de democracia) a 10,00 (o que representa uma democracia perfeita). O índice de transparência é medido com base em notas que vai de 0 a 100 onde países com nota zero estaria desprovido de qualquer transparência e países com nota máxima possuiria total transparência. Na presente pesquisa, esse índice variou de 0 a 89 com uma média de 42,36 por país, o que nos permite afirmar que, a transparência na gestão pública mundial precisa ser aperfeiçoada. Na variável índice de percepção da corrupção, os países são classificados com notas de 0 a 100 em que países com nota zero seria altamente corruptos enquanto que, países com a nota máxima, seria altamente integro. Dos 107 países pesquisados, as notas variaram de 15 a 89, com

média de 39,75 por país, revelando que, a corrupção ainda é um problema grave no mundo. A variável *accountability* utilizada na pesquisa, foi dividida em três dimensões: horizontal, vertical e societal. As três dimensões são medidas em uma escala de intervalo de baixo para alto (0-1). A pesquisa revelou que, na variável *accountability* horizontal as notas dos países variaram de 0,34 a 0,84 com média de 0,73. Já na variável vertical, as notas variaram de 0,43 a 0,83 com uma media de 0,76. Enquanto que, na variável societal, as notas foram de 0,46 a 0,95 com uma média de 0,75.

Tabela 3 – *Descrição das variáveis*

		Mínimo	Máximo	Média	Desvio Padrão
Índice de Democracia	107	1,50	9,87	5,5354	1,94237
Índice de Transparência	107	0	89	42,36	24,909
Índice de Corrupção	107	15	89	39,75	16,756
Accountability Horizontal	107	0,34	0,84	0,7307	0,10130
Accountability Vertical	107	0,46	0,83	0,7636	0,07243
Accountability Societal	107	0,46	0,95	0,7583	0,08490
N válido (de lista)	107				

Elaboração própria com base nos dados do *The Economist Unit Democracy Index*, V-Dem, Transparência Internacional e *International Budget Partnership's* (IBP).

A tabela 4 mede o nível de correlação entre as variáveis independentes e a dependente. Utilizando a correlação de *Pearson*,

verificou-se que, a variável índice de democracia apresenta correlação positiva, moderada e significativa com a variável transparência e forte correlação positiva com a variável corrupção. Na correlação entre a variável dependente e as variáveis *accountability* horizontal, vertical e societal, a primeira mostrou se correlacionar de forma moderada e positiva, enquanto que a segunda mostrou existir uma correlação forte e significativa com o índice de democracia. Já a variável accountability societal, possui forte correlação positiva com a variável dependente.

Tabela 4 – *Matriz de correlação de Pearson*

	Índice de Democracia	**Índice de Transparência**	**Índice de Corrupção**	**Accountability Horizontal**	**Accountability Vertical**	**Accountability Societal**
Índice de Democracia	1	0,664**	0,712**	0,654**	0,717**	0,760**
		0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
		107	107	107	107	107
Índice de Transparência		1	0,524**	0,467**	0,554**	0,541**
			0,000	0,000	0,000	0,000
			107	107	107	107
Índice de Corrupção			1	0,471**	0,364**	0,441**
				0,000	0,000	0,000
				107	107	107
Accountability Horizontal				1	0,703**	0,708**
					0,000	0,000
					107	107
Accountability Vertical					1	0,830**
						0,000
						107
Accountability Societal						1

**. A correlação é significativa no nível 0,01 (2 extremidades). Elaboração própria com base nos dados do *The Economist Unit Democracy Index*, V-Dem, Transparência Internacional e *International Budget Partnership's* (IBP).

Para testar as hipóteses de que, quanto menor a corrupção, maior a qualidade da democracia; quanto maior o nível da *accountability*, maior a qualidade da democracia; e, quanto mais

transparente o país, maior a qualidade da democracia, foram rodados dois testes de regressão linear. O primeiro modelo contou com três variáveis, enquanto que, o segundo modelo com apenas uma variável.

	MODELO 1		MODELO 2	
Covariáveis	**B**	**Erro Padrão**	**B**	**Erro Padrão**
Índice de Transparência	0,015***	0,005		
Índice de Corrupção	0,046***	0,006		
Accountability Horizontal			5,716***	1,755
Accountability Vertical			13,602***	2,455
Accountability Societal	10,942***	1,295		
Constante	-5,245	0,878	-9,028	1,340
R^2	0,778	0,92915	0,559	1,30281
N	107		107	

Variável dependente: Índice de Democracia. Elaboração própria com base nos dados do *The Economist Unit Democracy Index*, V-Dem, Transparência Internacional e *International Budget Partnership's* (IBP).

* p < 0,10; ** p <0,05; *** p < 0,01.

De acordo com os resultados obtidos no primeiro modelo, podemos interpretar que, o aumento de uma unidade no índice de percepção de corrupção do país, tem a probabilidade de aumentar a qualidade da democracia em 5,3%. Esse resultado corrobora com a literatura ao sugerir que, a qualidade da democracia depende do baixo índice de corrupção no país (Lijphart, 2003; Morlino, 2015). O teste também revelou haver forte ligação entre a variável *accountability* vertical e a qualidade da democracia. Segundo o

resultado obtido, o aumento de uma unidade na variável independente há a probabilidade de aumento na qualidade da democracia em 12,2%. A literatura sugere que, a prestação de contas do governo diante da sociedade civil e a existência de eleições periódicas, limpas e justas (elementos essenciais da *accountability* vertical), são fundamentais para o aprimoramento do regime democrático (O'Donnell, 1998; 2011; 2013; Morlino, 2015)

A transparência é vista pela maioria dos autores como ferramenta fundamental para fortalecimento do regime democrático (Dahl, 2015; O'Donnell, 1998, 2011, 2013; Molino, 2015). O teste revelou que, o aumento de uma unidade no índice de transparência do país, resulta na probabilidade de aumento na qualidade da democracia em 1,4%. No segundo modelo, onde testou o possível impacto da *accountability* horizontal na qualidade da democracia, verificou-se que, o aumento de uma unidade na variável independente estudada, resulta na probabilidade de aumento de 12,54% na qualidade da democracia do país. Esse resultado também corrobora com a literatura, ao defender a existência de instituições de controle, capaz de fiscalizar as ações do governo e de puni-lo em caso de irregularidades, como ferramenta fundamental para consolidação do regime democrático (O'Donnell, 1998, 2011, 2013; Morlino, 2015).

Considerações

O presente artigo teve como principal preocupação discutir a qualidade da democracia, observando se as variáveis transparência, corrupção e *accountability* causam algum impacto na qualidade do regime democrático. Os testes mostraram que as variáveis corrupção e *accountability* vertical, tem alta correlação com a variável índice de democracia, enquanto que, as variáveis

transparência e *accountability* horizontal se correlacionam de forma moderada com a variável dependente.

Os resultados da pesquisa mostraram que, o aumento de uma unidade na percepção de corrupção, pode elevar a qualidade da democracia em 5,3%. O aumento de uma unidade na accountability vertical, tem a probabilidade de aumentar a qualidade da democracia em 12,2%. Já no índice de transparência, a elevação de uma unidade pode qualificar a democracia em 1,4%. E por último, a *accountability* horizontal favorece o regime democrático em 12, 54%. Ou seja, todas as variáveis utilizadas na analise mostraram ser importantes para melhorar a qualidade da democracia, confirmando as hipóteses adotadas.

Nesse sentido, para finalizar o presente texto, cabem fazer algumas observações baseadas nas notas que os 107 países obtiveram nas variáveis estudadas. Os dados das variáveis índice de democracia, revelou que poucos são os países que podem ser classificados como democracias plena. Quando somados todos os níveis de regimes, observou-se que, a maioria deles não podem ser classificados como democracia. Outra observação a ser feita é concernente a percepção de corrupção a média dessa variável e de 39,75 o que nos faz afirmar que, a corrupção é fator muito forte entre os países.

A transparência também é muito baixa entre os países estudados, com media de 42,36 esse valor mostra que a gestão pública ainda é muito deficitária em termos de transparência. As variáveis que mostraram números satisfatórios foram as variáveis *accountability* horizontal e vertical. Tendo como media de 0,84 e 0,83 respectivamente, esses dados revelam que muitos países obtiveram notas altas, embora muitos outros precisem melhorar na transparência e prestação de contas.

REFERÊNCIAS

BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de Política. 13° ed. 4. reimpr – Brasília: Editora da Universidade de Brasília. 2010.

BÜHLMANN, Marc; MERKEL, Wolfgang; e WESSELS, Bernhard. The Quality of Democracy: Democracy Barometer for Established Democracies. Working Paper n. 10. In: National Centre of Competence in Research (NCCR) Challenges to Democracy in the 21st Century, agosto 2007. disponível em http://www.nccr-democracy.uzh.ch/publications/workingpaper/pdf/WP10.pdf. Acesso em: 11/01/2019.

CHEIBUB, José Antônio, PRZEWORSKI, Adam. Democracia, eleições e responsabilidade política. Rev. bras. Ci. Soc. vol. 12 n. 35 São Paulo Feb. 1997.

DAHL, Robert A. *Poliarquia*: Participação e Oposição. 1. Ed. 1. reimpr. – São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005. – (Clássicos; 09).

_____. *Sobre a Democracia*. 1. Ed. 2. Reimpr. – Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2016.

LIJPHART, A. *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

MAINWARING, Scott; BRINKS, Daniel; PÉRES-LIÑÁN, Aníbal. Classificando Regimes Políticos na América Latina, 1945-1999. DADOS — Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 44, nº4, 2001, pp. 645 a 687.

MIGUEL, Luiz Felipe. Impasses da *Accountability* horizontal: Dilemas e Alternativas da Representação Política. Revista de Sociologia e Política. Curitiba, n. 25, nov. 2005

MORLINO, Leonardo. Qualidade da democracia: como analisa-las. Soc. e Cult., Goiânia, v. 18, n. 2, p. 177-194, jul./dez. 2015.

O'DONNELL, G. Democracia Delegativa? *Novos Estudos*. São Paulo, n. 31, p. 25- 40,1991.

_____. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova*. São Paulo, n. 44, p. 27- 54, 1998.

_____. Democracia, desenvolvimento humano e direitos humanos. *Revista Debates*, Porto Alegre, V. 7, n.1, p. 15-114, jan.-abr. 2013.

_____. *Democracia, agência e estado*: teoria com intenção comparativa. – São Paulo: Paz e Terra, 2011.

RAUPP, Fabiano. *Construindo Accountability em Câmaras Municipais do Estado de Santa Catarina*: Uma investigação nos portais eletrônicos. Bahia: UFB, 2011. 193 f. Tese (Doutorado em Administração) – Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2011.

ROSENFIELD, Denis L. O que é democracia. – 5°. Ed. – São Paulo: Brasiliense, 1994. – (Coleção primeiros passos; 2019).

SCHUMPETER, Joseph A. (1984). O equacionamento do problema; A doutrina clássica da democracia; Mais uma teoria de democracia; Conclusão. In: *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Rio de Janeiro: Ed. Fundo de Cultura, p. 287-366.

A POLITIZAÇÃO DOS DESASTRES NATURAIS: ALINHAMENTO PARTIDÁRIO E A ALOCAÇÃO DE RECURSOS FEDERAIS DE EMERGÊNCIA PARA OS MUNICÍPIOS NO BRASIL

Anderson Henrique (UFPE)
Mariana Batista (UFPE)

INTRODUÇÃO

Desastres naturais são situações nas quais um fenômeno natural gera impacto extremo sobre um sistema social, causando danos e prejuízos. Esses desastres podem ser causados por razões climáticas, como secas, temperaturas extremas e incêndios. Podem ser causados também por razões hidrológicas, como inundações, ou ainda por razões meteorológicas, como tempestades. Podem ser também gerados por razões biológicas, como epidemias, e por razões geofísicas, como terremotos e vulcões.

Enquanto a última situação não é observada no Brasil, as demais são em maior ou menor grau sentidas. Entre os anos de 2008 a 2012 cerca de 40,9% dos municípios brasileiros sofreram com pelo menos um desastre natural, deixando cerca de 1.406.713 pessoas desalojadas ou desabrigadas em todo o país (IBGE, 2014). Essa situação levou os municípios a decretarem emergência. Entre os anos 2000 e 2017 foram reconhecidas pelo governo federal 6.164 situações de emergência, em 2.872 municípios, correspondendo a 51,5% do total de governos locais (BRASIL, 2018).

O reconhecimento federal da situação de emergência ou de calamidade gera situação jurídica especial, na qual os municípios podem desburocratizar processos para ação mais rápida, como por exemplo a contratação de serviços sem licitação. Além disso, a declaração formal de emergência gera acesso a recursos do governo

federal que podem ser alocados por meio de transferências do Ministério da Integração Nacional. Dessa forma, tanto o reconhecimento federal quanto a alocação de transferências de emergência seriam recursos valorizados pelos municípios. Contudo, a relação entre oferta e demanda por recursos se dá de forma neutra ou a política importa nesse contexto? Isto é, a ação do governo federal na alocação de recursos é uma resposta direta a uma demanda gerada de forma exógena pela natureza ou há direcionamento político?

Podemos analisar o reconhecimento federal da declaração de emergência e o uso das transferências de emergência como instrumentos de política distributiva, que podem ser usados pelos atores políticos para beneficiar os aliados partidários ou por razões eleitorais. Políticas distributivas são caracterizadas pelo impacto geograficamente concentrado e a facilidade de identificação dos beneficiários (LOWI, 1964). Dessa forma, o governo federal pode "discriminar" os solicitantes de recursos, de forma a beneficiar o seu próprio partido e prejudicar os opositores (FENNO, 1978; COX e MCCUBBINS, 1986; RICH, 1989).

No contexto das declarações de emergência e do envio de transferências federais emergenciais, estudos sugerem que apesar de os desastres naturais serem exógenos, o envio dos recursos tem caráter político forte, além de ser outro instrumento usado pelo Executivo Federal para enfraquecer a oposição e reforçar sua base em nível local (DOWNTON & PIELKE, 2001; STEHR, 2006; REEVES, 2011; KRINER e REEVES, 2015; KUMAR, 2016). Portanto, qual é o impacto do alinhamento partidário sobre a alocação de recursos para emergência nos municípios brasileiros? Buscamos aqui identificar se o reconhecimento federal da situação de emergência e as transferências emergenciais são usadas politicamente através da discriminação sistemática entre governo e oposição. Nosso foco está nos municípios brasileiros e analisamos

o efeito do alinhamento partidário entre o prefeito e o governo federal sobre a declaração de emergência e a alocação de transferências federais emergenciais.

Desastres Naturais, Declarações De Emergência E Transferências Intergovernamentais

Desastre natural é um fenômeno que modifica todo o ecossistema de uma região e produz prejuízos econômicos e humanos. A Defesa Civil no Brasil, órgão ligada ao Ministério da Integração Nacional, define desastre como "o resultado de eventos adversos, naturais ou antrópicos, sobre um território ou ecossistema causando danos humanos, materiais ou ambientais e consequentes prejuízos econômicos e sociais" (BRASIL, 2018: 1).

Geralmente, os governos buscam ter ferramentas e agências responsáveis por criar ações rápidas para reparar ao máximo os danos causados através de auxílios financeiros, humanitários e estruturais. No Brasil, o órgão do governo destinado à função é o Ministério da Integração Nacional, que através do Sistema Nacional de Defesa Civil (SEDEC) e com auxílio das Defesas Civis dos Estados e Municípios, aloca recursos de transferências extraordinárias de Emergência e Calamidade Pública para auxiliar a reconstrução de Estados e Municípios atingidos.

Esses recursos pós-desastres podem ser através de transferências voluntárias ou obrigatórias. O que diferencia a aplicabilidade de uma modalidade ou outra é o momento de solicitação dos recursos: a transferência obrigatória deve ser requerida dentro do prazo estipulado pela Lei n° 12.340/2010 (BRASIL, 2011).

Em especial, essa lei estabelece a criação das Transferências Obrigatórias Emergenciais (ou Transferências Federais de Emergências) da União aos demais órgãos e ente federados como

os Estados, Distrito Federal e Municípios para a execução de ações de prevenção em áreas de risco e atingidas por desastres naturais. Através do Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil (Funcap), a União define os montantes de recursos a serem transferidos decorrentes das ações que os entes solicitantes responsáveis poderão executar de acordo com o plano de trabalho apresentado ao Ministério da Integração Nacional (MI) encaminhado através do Sistema Integrado de Informações sobre Desastres (S2ID)[175].

Em norma complementar, o Decreto N° 7.257/2010 estabelece critérios para o reconhecimento pelo Poder Executivo Federal da situação de emergência e calamidade pública[176]. Dentre alguns critérios, é dever dos Executivos Estaduais, do Distrito Federal e Municipais afetados pelo desastre: terem Estado de Emergência decretados, apresentarem junto ao MI documentações específicas da solicitação de socorro, terem sua situação federal de emergência reconhecida e se enquadrarem na elegibilidade para receber os recursos de emergência. Nesse contexto, nem todos os municípios atingidos recebem auxílio financeiro federal obrigatório, por muitas vezes, não atenderem os requisitos mínimos exigidos.

[175] O S2ID é um sistema pelo qual Estados, Municípios e Distrito Federal se cadastram para solicitar o reconhecimento federal para situação de desastre ou estado de calamidade pública.

[176] Para melhor entendimento dos termos situação de Emergência e Estado de Calamidade Pública, o presente decreto no Art. 1, define ambos como "situação anormal, provocada por desastres, causando danos e prejuízos que impliquem o comprometimento parcial da capacidade de resposta do poder público do ente atingido" (BRASIL, 2010). Nesse trabalho, trataremos ambos os conceitos para motivação de envio de recursos constitucionais de emergência como sinônimos. Para mais informações ver http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7257.htm. Acessado em 06 de dezembro de 2018.

Só após feito o reconhecimento federal, com o auxílio do Plano de Trabalho de Recuperação dos locais atingidos e demais documentos complementares solicitados, são enviados os recursos obrigatórios emergenciais necessários[177]. As Transferências Federais de Emergência têm como objetivo primordial a execução de ações de socorro, assistência às vítimas, restabelecimento de serviços essenciais e reconstrução de locais atingidos por desastres naturais.

O desastre natural é imprevisível, fruto da aleatoriedade e determinado por fatores exógenos. Contudo, o reconhecimento formal da situação de emergência e a alocação de transferências federais para os entes atingidos é uma decisão dos atores políticos do Poder Executivo Federal, dentre esses principalmente o Presidente da República, o gabinete ministerial e o ministro responsável pela pasta de Integração Nacional. Esses atores políticos têm preferências, objetivos e estratégias de sobrevivência política particulares. Dessa forma, perguntamo-nos se a política importa para a alocação de recursos de transferências federais de emergência.

Quem Ganha O Quê? A Política Das Transferências Federais

A alocação de recursos públicos de forma individualizada e geograficamente concentrada é uma estratégia relevante para os atores políticos na construção de apoio e na sobrevivência eleitoral. A política, como definiu Laswell (LASWELL, 1936), é a definição

[177] Segundo Brasil (BRASIL, 2011), na modalidade de Transferência Federal de Emergência, a análise e aprovação pela SEDEC dos orçamentos serão posteriores à liberação dos recursos. Podendo eventuais irregularidades detectadas (como projeto deficiente ou sobrepreço) implicar na devolução de recursos no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU), na inadimplência e responsabilização pessoal do gestor solicitante.

de quem ganha o quê, quando e como, e por essa razão a análise da política distributiva se tornou central.

A literatura que se desenvolveu sobre política distributiva, isto é, políticas que apresentam custo difuso e benefício concentrado e que são claramente identificáveis (LOWI, 1964), é ampla e diversa. O objetivo é identificar em que medida os atores políticos são capazes de direcionar recursos para os seus distritos eleitorais. A maior parte dessa literatura elege o Legislativo como arena política de interesse e os membros das comissões legislativas e do partido majoritário como atores fundamentais na alocação de recursos públicos.

Na análise neo-institucional as comissões representam a divisão do trabalho e o estabelecimento de regras e procedimentos que organizam o processo legislativo e possibilitam os ganhos de troca (SHEPSLE e WEINGAST, 1995). Para a visão distributivista do Congresso, os parlamentares buscam ocupar cadeiras na comissão que possibilita o direcionamento de benefícios para o seu distrito eleitoral. O sistema eleitoral majoritário permite a identificabilidade dos representantes e o *credit-claiming* se torna possível. O log-rolling aumenta as chances de todos os parlamentares se beneficiarem e daí a estabilidade do acordo (MAYHEW, 1974). Decorre do argumento que os parlamentares que ocupam cargos numa determinada comissão são capazes de extrair mais renda e assim alocar mais recursos daquela área para o seu distrito eleitoral.

Após o início centrado na perspectiva distributivista na qual os parlamentares buscam alcançar os seus objetivos de sobrevivência eleitoral ao ocupar cargos em comissões que permitam beneficiar seus distritos, o foco se deslocou para o partido majoritário e sua capacidade de coordenar o comportamento de seus membros. O modelo do cartel legislativo propõe que os membros do partido majoritário controlam a agenda legislativa

através, principalmente, da ocupação dos principais pontos de veto institucional (COX e McCUBBINS, 2005; 2007). Isso significa a ocupação de cargos de destaque e a possibilidade de extração de renda no processo legislativo.

Para assegurar a manutenção do status majoritário do partido, os líderes buscarão então beneficiar os seus membros e garantir acesso a recursos eleitoralmente rentáveis. A implicação é que os membros do partido majoritário terão mais influência e maior capacidade de alocação de recursos do que os membros do partido na oposição. O bipartidarismo observado no Estados Unidos facilita a clara separação entre partido majoritário, que domina as decisões, e partido de oposição que será discriminado na alocação de recursos.

Devido à estrutura da separação de poderes nos Estados Unidos, onde o Congresso detém maiores poderes na alocação de recursos, a literatura sobre política distributiva por muito tempo focou exclusivamente nos parlamentares e em como esses atores resolvem os seus problemas de ação coletiva. Somente mais recente foi desenvolvida a análise do papel do presidente na política distributiva. Berry, Burden e Howell (2010) mostram que o presidente americano tem capacidade de influenciar a alocação dos recursos tanto na proposição do orçamento quanto na execução.

Como o presidente é o responsável pela burocracia, no momento da execução esse ator tem maior capacidade de influenciar as agências implementadoras e direcionar recursos de forma a se beneficiar eleitoralmente. Nessa perspectiva, não somente os parlamentares têm preferências fortes por políticas distributivas, o presidente também e usa o seu poder para influenciar a alocação de recursos eleitoralmente rentáveis (BERRY, BURDEN e HOWELL, 2010; KRINER e REEVES, 2015).

Seja o Congresso ou o Executivo o foco da análise, esse é somente um lado da história na política distributiva. Isto é, quem influencia a alocação de recursos. O outro lado, que pode ser chamado de lado da demanda, define as características dos distritos que serão beneficiados. O foco original nesse ponto são as características dos eleitores. Como os atores políticos alocam recursos com o objetivo de sucesso eleitoral, e esses recursos são escassos, esses atores precisam decidir quais eleitores beneficiar. Isto é, qual estratégia é mais eficiente. A primeira estratégia é alocar recursos para os eleitores que já são apoiadores sistemáticos. Essa é a estratégia de beneficiar os *core voters* (COX e MCCUBBINS, 1986). Uma outra estratégia é investir nos eleitores que são dúvida e que podem definir a eleição ao mudar de lado. Esses são os *swing voters* (DIXIT e LONDREGAN, 1996).

Uma segunda perspectiva para o lado da demanda é o foco na construção de apoio político. Aqui a característica principal é a identificação partidária. Os atores políticos buscarão então alocar recursos para distritos controlados por representantes alinhados, seja como uma forma de recompensa pelo apoio na sustentação da agenda legislativa, seja como um investimento para o apoio futuro. De toda forma, a construção de apoio horizontal ao beneficiar distritos controlados por deputados e senadores do mesmo partido, ou a construção de apoio vertical, ao beneficiar governadores e prefeitos alinhados é o elemento definidor de quem vai ser beneficiado e quem será prejudicado na política distributiva do governo (BERRY, BURDEN e HOWELL, 2010).

A maior parte dessa literatura foi desenvolvida com o caso americano em mente e, por essa razão, é determinada pelas características específicas do desenho institucional dos Estados Unidos, como o sistema eleitoral majoritário, o bipartidarismo, a predominância legislativa do Congresso e o Executivo unipartidário. Analisar a política distributiva no Brasil requer então

foco nas características do desenho institucional local. A característica mais marcante do desenho institucional do Brasil é o que ficou conhecido como "presidencialismo de coalizão" (ABRANCHES, 1988). Essa definição advém da combinação entre o presidencialismo e o multipartidarismo.

Para manter a sua agenda no Congresso o presidente precisa construir apoio por meio de coalizões multipartidárias. A formação de governos multipartidários no presidencialismo obedeceria a mesma lógica dos sistemas parlamentaristas e teria a distribuição de cargos no gabinete como elemento central (AMORIM NETO, 2006). Com a composição de um gabinete multipartidário, as pastas ministeriais são ocupadas por partidos outros que não somente o do presidente. Isso gera maior complexidade para o processo decisório do Executivo que agora, assim como o legislativo, precisa coordenar preferências e resolver problemas de ação coletiva. Isso porque as preferências do Executivo não são equivalentes às preferências do presidente no caso de um governo multipartidário.

Outra característica marcante do desenho institucional brasileiro é a predominância do Poder Executivo na formação da agenda e na relação entre o Executivo e o Legislativo (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2001). Essa predominância é especialmente marcante quando se considera a política distributiva. Isso ocorre porque no Brasil o Executivo é responsável pela formulação da peça orçamentária. Os legisladores podem oferecer emendas ao orçamento, mas essas alterações são restritas a uma parte menor do orçamento total. Mais importante, o Executivo detém o poder de executar o orçamento e mesmo as emendas oferecidas pelos parlamentares necessitam de autorização do Executivo para sua efetiva implementação. (PEREIRA e MUELLER, 2002)

Por essas razões, a análise da política distributiva no Brasil tem sido muito focada no Executivo e no uso de recursos públicos

para a construção de apoio político de forma horizontal. Isto é, grande parte das análises empíricas foca na execução de emendas orçamentárias e em como o presidente é capaz de beneficiar os parlamentares alinhados e discriminar os parlamentares da oposição (AMES, 2001; PEREIRA e MUELLER, 2002).

Especificamente sobre a alocação de transferências federais, o foco também está no Poder Executivo. Arretche e Rodden (2004) analisam a alocação de transferências federais para os estados no Brasil e encontram evidência a favor do favorecimento pelo presidente dos estados onde os eleitores foram apoiadores na última eleição e onde a bancada de deputados federais é composta por membros da coalizão legislativa. Os autores não encontram evidência a favor da hipótese do alinhamento do governador com o presidente como um fator determinante para o recebimento de transferências federais.

Amorim Neto e Simonassi (2013) também analisam as transferências intergovernamentais para os estados brasileiros e explicitamente testam a hipótese da politização na alocação de transferências federais. Segundo os autores, sob a hipótese da redistribuição ou da redução das desigualdades regionais, a expectativa seria a de que os estados mais pobres seriam mais beneficiados. Contudo, a análise empírica mostra que os fatores políticos são mais relevantes para explicar a alocação de recursos públicos. Mais especificamente, a construção de apoio político gera o favorecimento dos estados que tem representantes na coalizão de governo.

Por sua vez, Brollo e Nannicini (2012) encontram a existência de motivações políticas na alocação de transferência federais no Brasil pelo governo central para os municípios com prefeitos alinhados à coalizão em eleições apertadas (*close race election*). Os autores mostram que prefeitos alinhados com a coalizão de governo em geral, e com o partido do presidente em

particular, são beneficiados na alocação de recursos federais. De forma complementar, os municípios com prefeitos da oposição são prejudicados recebendo menos recursos. Essa análise explora a dinâmica da coalizão num presidencialismo multipartidário ao diferenciar o efeito do alinhamento com o partido do presidente e com os partidos da coalizão.

Explorando o papel dos ministros na política distributiva do governo federal, Batista (2013) encontra efeito do alinhamento entre os ministros e os governadores dos estados sobre o recebimento de transferências federais voluntárias. Já Meireles (2019) encontra o mesmo efeito positivo no alinhamento entre os ministros e os prefeitos na alocação de transferências e que esse efeito é robusto em diferentes especificações estatísticas.

Argumento

A literatura nos mostra que as transferências federais são usadas politicamente de forma a discriminar os distritos eleitorais de acordo com status de apoiador ou em termos de alinhamento partidário. Buscamos analisar a politização na alocação de recursos públicos, focando especificamente nas declarações de emergência e nas transferências federais emergências. O foco nesse tipo de situação emergencial é original e é especialmente relevante porque a demanda ou a necessidade do recurso é definida de forma exógena. Como a natureza determina quais unidades são afetadas por desastres, eliminamos um possível viés quanto à demanda pelos recursos.

Trabalhos anteriores já exploraram a declaração de emergência (REEVES, 2011; KRINER e REEVES, 2015) e a alocação de transferências relacionada a desastres naturais (KUMAR, 2016). Reeves (2011) explora a competitividade das eleições nos Estados Unidos, indicando que distritos mais

competitivos são priorizados pelo presidente, apresentando maior número de declaração de emergência reconhecida pelo governo federal. Kumar (2016) analisa o caso da Índia, explorando o uso de transferências de emergência na alocação de recursos para os parceiros da coalizão. Contudo, Kumar (2016) não encontra efeito da construção de apoio político sobre a alocação, mostrando evidência a favor do caráter redistributivo dessas transferências. Dessa forma, apesar de longe de exaustivos, esses resultados mostram que os achados podem ser contraditórios e, portanto, dependentes do contexto.

Exploramos o efeito do alinhamento partidário sobre o reconhecimento das declarações de emergência, seguindo Reeves (2011), e sobre a alocação de transferências federais de emergência, seguindo Kumar (2016). Focamos no papel central do Poder Executivo na alocação de transferências, em especial de emergência, que devido ao caráter urgente exclui a participação do Legislativo. Propomos a análise no nível municipal por esse nível oferecer mais variabilidade na composição política dos governos locais. Considerando o contexto institucional específico do Brasil, exploramos o efeito do alinhamento partidário do prefeito com o Presidente da República, com a coalizão de governo e com o ministro da pasta responsável pela alocação dos recursos públicos.

O presidente é o ator central no processo decisório do Executivo e por essa razão suas preferências devem ser consideradas na política distributiva do governo. Com o objetivo de recompensar os membros do seu partido e também de fortalecer suas chances eleitorais no futuro, esperamos que o presidente influencie a alocação de recursos de forma a beneficiar os municípios governados pelo seu próprio partido. Por essa razão, esperamos que os municípios com prefeito do partido do presidente tenham maior chance de reconhecimento de situação de emergência e recebam mais recursos de transferências federais.

H1a: municípios alinhados ao partido do presidente tem mais chance de reconhecimento da situação de emergência.

H1b: municípios alinhados ao partido do presidente receberão mais recursos de transferências federais de emergência.

Contudo, dado o presidencialismo de coalizão, não somente as preferências do presidente são consideradas no processo decisório no âmbito de um gabinete multipartidário. Espera-se que quando um partido decida fazer parte do governo, comprometendo-se com apoio à agenda legislativa do governo, esse partido seja recompensado com acesso e influência sobre as decisões governamentais, especialmente a política distributiva. Daí esperamos que os partidos da coalizão sejam beneficiados.

H2a: municípios alinhados aos partidos da coalizão tem mais chance de reconhecimento da situação de emergência.

H2b: municípios alinhados aos partidos da coalizão receberão mais recursos de transferências federais de emergência.

O direcionamento de recursos para os municípios governados pelo partido do presidente e pelos parceiros da coalizão é esperado devido ao papel central do presidente num sistema presidencialista e também pela composição multipartidária dos gabinetes em governos de coalizão. Contudo, do ponto de vista administrativo, quem é mais diretamente responsável e tem maior potencial de influência sobre a decisão de reconhecimento de situação de emergência e a alocação de transferências para esse fim é o ministro da pasta, no caso do Brasil, o Ministério da Integração Nacional. Por essa razão esperamos que o ministro usará o seu poder para influenciar as decisões e beneficiar municípios alinhados ao seu próprio partido.

H3a: municípios alinhados ao partido do ministro tem mais chance de reconhecimento da situação de emergência.

H3b: municípios alinhados ao partido do ministro receberão mais recursos de transferências federais de emergência.

O foco no alinhamento partidários desses três atores centrais no processo decisório do Executivo nos dá a oportunidade de identificar se as situações de emergência são politizadas e também podemos identificar qual dos três atores – presidente, coalizão ou ministro – tem maior capacidade de extração de renda e de benefícios para os seus correligionários. Dessa forma, contribuímos tanto para a literatura sobre política distributiva, quanto para a literatura sobre processo decisório do Executivo no Brasil.

Para além do alinhamento partidário, controlamos por alguns fatores relevantes para a declaração e a alocação de recursos de transferências de emergência. Primeiramente consideramos o possível caráter redistributivo dessas transferências, já que os municípios que mais precisam seriam aqueles que deveriam ser mais beneficiados. Para tanto incluímos uma medida de desenvolvimento econômico na análise. Controlamos pelo fato também de que para solicitar os recursos é necessário um grau de expertise técnica. Por isso incluímos também a capacidade burocrática no estudo. Por último, considerando o efeito das eleições, incluímos indicador para o ano eleitoral e se o prefeito está no segundo mandato e, portanto, não pode disputar a próxima eleição. A próxima seção apresenta a operacionalização das variáveis, os dados e técnicas utilizadas.

Metodologia

Para testar o efeito do alinhamento com o governo sobre a distribuição de recursos de emergência, analisamos todos os 5.570 municípios brasileiros no período de 2010 a 2015. Todas as análises são por município e por ano. O período da análise foi delimitado devido à disponibilidade de dados de recursos de emergência publicados pelo Ministério da Integração Nacional e das variáveis de controle. Para garantir a replicabilidade do trabalho abaixo

descrevemos as varáveis, fonte de dados, técnicas e procedimentos realizados para as análises (KING, 1995).

A variável independente principal do trabalho é o alinhamento partidário do prefeito com o governo. A filiação partidária dos prefeitos foi coletada do site do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). A identificação com o governo foi mensurada de três formas diferentes. Em todas espera-se um efeito positivo do alinhamento sobre a alocação dos recursos de emergência. Dessa forma, usamos as seguintes variáveis independentes: Alinhamento com o presidente, Alinhamento com a coalizão e Alinhamento com o ministro.

Como variáveis de controle utilizamos medidas de desenvolvimento econômico, qualidade da burocracia, ano eleitoral e reeleição.

As variáveis dependentes da análise são duas: o reconhecimento formal da declaração de emergência (0 – não foi reconhecido e 1 – foi reconhecido) e o valor transferido pelo governo federal em transferências emergenciais (valores deflacionados para o ano corrente de 2018).

Para o caso da primeira variável dependente, o reconhecimento formal da declaração de emergência, a natureza binária da variável recomenda um modelo de regressão logística que apresentamos na próxima seção. No segundo caso, a variável transferências federais de emergência é contínua. Contudo, a sua distribuição é bastante peculiar. Isso porque muitos municípios não receberam transferências federais e por isso assumem o valor 0. Dentre os que receberam transferências, há grande variação no valor recebido. Além disso, é possível que as duas situações sejam geradas por fatores diferentes. Isto é, num primeiro momento temos que explicar quem recebe transferências federais e quem não recebe. Num segundo momento, dentre os municípios que recebem transferências federais, explicar o volume recebido.

Para lidar com essa situação “quebramos” a variável dependente em duas partes, a primeira binária e a segunda contínua. A primeira é uma variável que assume valor 0 quando o município não recebe transferência e valor 1 quando recebe. Estimamos essa primeira parte do modelo com uma regressão logística. A segunda parte é o logaritmo natural do valor recebido pelo município, dado que esse município recebeu transferência. Essa segunda parte do modelo é estimada por mínimos quadrados ordinários. Todas as análises foram realizadas utilizando o *software R.*

Resultados

No período de 2010 a 2015, o governo federal reconheceu formalmente 15.515 declarações de emergência dos municípios brasileiros. O número de declarações de emergência varia expressivamente por ano. No ano de 2010, foram 2.642 reconhecimentos de declaração de emergência municipal. Em 2011 a quantidade cai expressivamente para 1.182 declarações de emergência. O número volta a crescer em 2012 com 2.767, atingindo o valor máximo da série em 2013 com 3.745 declarações. A quantidade de declarações de emergência formalmente reconhecidas pelo governo federal cai novamente em 2014 e se mantém em 2015, com 2.666 e 2.511 declarações, respectivamente.

Essas declarações são dos mais diversos tipos, sendo as mais frequentes “estiagem” com 8.432 ocorrências, “seca”, com 2.451 ocorrências, e “enxurradas” com 2.053 ocorrências. Devido a natureza dos desastres seria possível imaginar que essas ocorrências se concentrassem exclusivamente no Nordeste do país. Essa expectativa também tem por base o desenvolvimento econômico relativamente mais baixo dessa região e que poderia estar associado com a maior incidência de declarações de emergência.

Quando analisamos as declarações de emergência, não há exclusividade da região Nordeste do país. Há variação entre os anos, com maior concentração nas regiões Norte e Nordeste nos anos de 2012 em diante. Contudo, municípios no extremo sul do país também aparecem com alta incidência de declarações de emergência. Essa distribuição mostra que a decisão do governo federal de reconhecer uma declaração de emergência não é direcionada exclusivamente para uma região ou estados específicos do país.

O reconhecimento formal da situação de emergência é um passo importante para os municípios e apesar de gerar benefícios do ponto de vista dos procedimentos administrativos locais, não gera automaticamente acesso às transferências federais obrigatórias para apoio e no reparo dos efeitos do desastre.

Em relação ao reconhecimento formal, a incidência de declarações de emergência reconhecidas pelo governo federal é alta, a distribuição de recursos para o apoio de forma direta aos municípios sofrendo com desastres naturais é muito mais rara. No período analisado ocorreram apenas 1.303 transferências obrigatórias para os municípios para fins de apoio emergencial em situação de desastre. Contudo, mesmo sendo a incidência municipal baixa, os valores não deixam de ser expressivos. Em 2010, R$ 1.195.859.475, em 2011 R$ 223.484.254, em 2012 R$ 239.007.559, em 2013 R$ 270.302.179, em 2014 R$ 285.695.318 e, por fim, em 2015, R$ 101.296.418.

Dado que a incidência de declarações de emergência é alta e que os valores nas transferências federais emergenciais são expressivos, a questão passa a ser quem é beneficiado e quem é prejudicado nessas decisões. Isto é, quem tem declarações de emergência reconhecidas pelo governo federal e quem recebe recursos de transferências federais? Mais importante, em que medida a alocação desses recursos obedece a critérios de

alinhamento político? A tabela 1 apresenta os resultados para as declarações de emergência e a tabela 2 os resultados para as transferências federais.

Tabela 1: Alinhamento Político e Reconhecimento da Declaração de Emergência

	Variável Dependente:		
	Declaração de Emergência		
	(1)	(2)	(3)
Alinhamento Presidente	0.097**		
	(0.039)		
Alinhamento Coalizão		0.265***	
		(0.025)	
Alinhamento Ministro			0.219***
			(0.043)
Proporção Estatutário	0.003***	0.002***	0.003***
	(0.001)	(0.001)	(0.001)
Reeleito	-0.108***	-0.119***	-0.112***
	(0.025)	(0.026)	(0.025)
Ano Eleição	0.097***	0.110***	0.088***
	(0.025)	(0.025)	(0.025)
Pib per capita	-0.031***	-0.032***	-0.031***
	(0.001)	(0.001)	(0.001)
População	-0.00000	-0.000	-0.00000
	(0.00000)	(0.00000)	(0.00000)
Constante	-0.393***	-0.517***	-0.397***
	(0.040)	(0.042)	(0.040)
Observações	33,271	33,271	33,271
Log Likelihood	-19,979.490	-19,924.720	-19,969.780

Akaike Inf. Crit.	39,972.970	39,863.440	39,953.570

*p**p***p<0.01

Nota: Coeficientes reportados.
Erro-padrão entre parênteses.

Os modelos na tabela 1 apresentam o efeito das variáveis de interesse sobre a chance de o município ter uma declaração de emergência reconhecida pelo governo federal. Como o reconhecimento formal traz benefícios para os municípios, esperamos que os municípios alinhados ao governo federal tenham mais chance de serem beneficiados. As variáveis de interesse são as três primeiras, que apresentam as medidas de alinhamento partidário entre o prefeito e o governo federal. Como podemos ver, as três especificações da variável de alinhamento apresentam o sinal positivo e são estatisticamente significantes.

Para a interpretação substancial dos coeficientes é preciso usar o exponencial dos valores. Fazendo a operação, identificamos que o efeito do alinhamento entre o prefeito e o presidente é de aumentar em 10% a chance de ter declaração de emergência reconhecida pelo governo federal. No modelo 2 vemos o efeito do alinhamento entre o prefeito e a coalizão governamental. O efeito substancial desse alinhamento é aumentar a chance de reconhecimento federal em 30%, efeito substancialmente maior que do alinhamento com o presidente. Por último, o modelo 3 identifica o efeito do alinhamento entre o prefeito e o ministro da pasta de Integração Nacional. Quando o prefeito é alinhado ao partido do ministro o efeito é de aumentar a chance de declaração de emergência reconhecida em 24%, quando comparado aos prefeitos não alinhados. Esses resultados mostram evidência a favor das nossas hipóteses de que o alinhamento político, seja com o presidente, a coalizão ou o ministro da pasta, aumentam a chance de beneficiamento dos municípios pelo governo federal.

Considerando as variáveis de controle, começamos pela medida de capacidade burocrática. Quanto maior a proporção de funcionários estatutários na administração pública local, maior a chance de reconhecimento federal das declarações de emergência. Esse resultado é condizente com o esperado uma vez que o processo formal para declaração de emergência requer expertise técnica e uma burocracia estável acaba por colaborar com as chances dos municípios de propor um plano de trabalho tecnicamente viável.

Com relação às variáveis políticas, o prefeito em segundo mandato diminui as chances de reconhecimento da declaração de emergência. Esse resultado era esperado devido a falta de incentivo eleitoral sobre um prefeito que não pode disputar a próxima eleição. A variável que indica ano eleitoral apresenta o sinal positivo e é estatisticamente significante, indicando que em ano eleitoral há maior chance de declarações de emergência formalmente reconhecidas pelo governo federal.

Por último, as variáveis contextuais indicam que quanto maior o desenvolvimento econômico do município, medido pelo Pib *per capita*, menor a chance de declaração de emergência reconhecida. Esse resultado indica que municípios mais ricos não precisam solicitar apoio do governo federal, podendo lidar com os efeitos do desastre internamente. A população do município não tem efeito estatisticamente significante, contrariando a expectativa de que municípios menores buscassem mais o apoio do governo federal. A tabela 2 apresenta os resultados para a alocação de transferências federais. Podemos ver então se os fatores que explicam o reconhecimento federal da situação de emergência são os mesmos que explicam o recebimento de transferências emergenciais e a magnitude dos valores.

Tabela 2: Alinhamento Político e Transferências Federais de Emergência

	Variável Dependente:

	Recebimento Transferência			Valor Transferência (log)		
	Logística			*OLS*		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Alinhamento Presidente	0.246***			0.116		
	(0.091)			(0.101)		
Alinhamento Coalizão		0.606***			-0.039	
		(0.070)			(0.079)	
Alinhamento Ministro			0.583***			0.417***
			(0.089)			(0.098)
Proporção Estatutário	-0.002	-0.003*	-0.002	0.001	0.001	0.001
	(0.001)	(0.001)	(0.001)	(0.002)	(0.002)	(0.002)
Reeleito	-0.041	-0.066	-0.062	-0.005	-0.003	-0.015
	(0.066)	(0.067)	(0.067)	(0.074)	(0.074)	(0.074)
Ano Eleição	0.953***	0.988***	0.935***	0.366***	0.368***	0.305***
	(0.062)	(0.063)	(0.063)	(0.070)	(0.070)	(0.071)
Pib per capita	0.007***	0.007***	0.007***	-0.006***	-0.006***	-0.005***
	(0.001)	(0.001)	(0.001)	(0.002)	(0.002)	(0.002)
População	0.000***	0.000***	0.000***	0.000***	0.000***	0.000***
	(0.000)	(0.000)	(0.000)	(0.000)	(0.000)	(0.000)
Declaração Emergência	2.854***	2.829***	2.845***	-0.947***	-0.948***	-0.993***
	(0.091)	(0.090)	(0.091)	(0.105)	(0.106)	(0.104)
Constante	-5.530***	-5.851***	-5.536***	14.070***	14.109***	14.102***
	(0.130)	(0.137)	(0.129)	(0.136)	(0.141)	(0.134)
Observações	33,271	33,271	33,271	1,154	1,154	1,154

R^2			0.176	0.175	0.188
Adjusted R^2			0.171	0.170	0.183
Log Likelihood	-4,055.894	-4,019.043	-4,039.974		
Akaike Inf. Crit.	8,127.789	8,054.087	8,095.948		
Residual Std. Error (df = 1146)			1.175	1.176	1.167
F Statistic (df = 7; 1146)			34.880***	34.693***	37.786***

Nota: *p **p ***p<0.01
Coeficientes reportados.
Erro-padrão entre parênteses.
Fonte: elaboração dos autores.

Como explicado na seção de metodologia, o modelo para analisar o efeito do alinhamento partidário sobre a alocação de transferências federais é estimado em duas partes. Os modelos 1 a 3 tem como resposta o recebimento ou não de transferências federais pelo município no ano. Os modelos 4 a 6 tem como resposta o logaritmo do valor recebido pelo município, condicional ao recebimento de transferência no ano.

Começando com os modelos que estimam o efeito do alinhamento sobre o recebimento ou não de transferências, notamos que as três especificações do alinhamento partidário apresentam efeito positivo e são estatisticamente significantes. Substantivamente, quando o prefeito é alinhado ao presidente a chance de receber transferências é 27% maior que o prefeito não alinhado. No caso do alinhamento com os partidos da coalizão, a chance é 83% maior que o prefeito não alinhado. Por último, o prefeito alinhado ao ministro da pasta tem chance 79% maior que o prefeito não alinhado. Esses resultados mostram o

direcionamento do governo federal, beneficiando os municípios alinhados e descriminando os municípios não-alinhados. Em geral, os três atores do governo federal - presidente, coalizão e ministro – são capazes de direcionar recursos e beneficiar os seus correligionários. Contudo, o efeito para os partidos da coalizão e para o ministro é expressivamente maior que para o presidente[178].

Considerando as variáveis de controle, capacidade burocrática não apresenta mais efeito significante. Isso indica que apesar de ser relevante para o decreto de emergência, a qualidade da burocracia não afeta o recebimento de transferências federais pelo município. Reeleição também perde significância, de forma que não há diferença estatisticamente significante entre os municípios com prefeito em primeiro mandato ou em segundo no que concerne ao recebimento de transferências federais.

Ano eleitoral continua com o sinal positivo e é estatisticamente significante, indicando que há mais chance de transferência federal para os municípios em ano eleitoral. Por último, Pib e população passam a ter sinal positivo e são estatisticamente significantes, indicando que municípios maiores e mais desenvolvidos economicamente tem mais chances de receber transferências de emergência. Esse resultado é o oposto do esperado pelo argumento da redistribuição, no qual municípios menores e menos desenvolvidos deveriam ser mais beneficiados. Incluímos também uma variável que indica se o município teve declaração de emergência reconhecida pelo governo federal. O resultado indica que municípios com declaração de emergência tem mais chance de receber recursos de transferência federal.

Podemos agora comparar os efeitos observados sobre o recebimento ou não de transferências com os efeitos sobre o volume de transferências recebidos. Isto é, os fatores que explicam o recebimento são os mesmos que explicam a quantidade de

[178] Os modelos são idênticos em todos os sentidos, facilitando a comparação.

recursos recebidos? De início já notamos que o efeito das variáveis de alinhamento muda com relação aos modelos anteriores. Agora somente o alinhamento com o ministro apresenta resultado positivo e é estatisticamente significante. Isso quer dizer que enquanto o alinhamento com todos os atores do governo federal é relevante para o reconhecimento federal da declaração de emergência e para o recebimento de transferências, somente o alinhamento com o ministro tem efeito positivo e estatisticamente significante sobre o valor recebido. Dessa forma, o ministro mostra maior capacidade de direcionar quanto será alocado para os municípios e assim beneficiar os municípios aliados[179].

Capacidade burocrática e reeleição continuam não apresentando resultado estatisticamente significante. Ano eleitoral continua apresentando resultado positivo, indicando que em ano eleitoral são transferidos mais recursos em transferências federais. O Pib passa a ter o sinal negativo condizente com a hipótese da redistribuição. Isto é, quanto mais o rico o município, menor o valor em transferências recebido. Por último, população apresenta o sinal positivo, indicando que municípios maiores recebem mais recursos. Esse resultado é explicado pela magnitude dos custos quando o desastre atinge municípios maiores. O indicador de se o município declarou emergência aparece com o sinal negativo, mostrando que municípios que não passaram pelo reconhecimento formal acabam por receber mais recursos que aqueles que passaram.

Em suma, nossos resultados mostram que a política importa. Municípios alinhados ao governo federal são mais beneficiados na

[179] Uma pergunta relevante é se o ministro também é capaz de direcionar recursos para o seu próprio estado. Como nosso argumento principal é sobre alinhamento partidário, não incluímos esse direcionamento para o estado do ministro nos modelos principais. Contudo, apresentamos nos anexos o efeito de ser do estado do ministro sobre a alocação de transferências federais e notamos que o efeito continua positivo e estaticamente significante.

alocação de recursos relacionados a desastres naturais. Municípios alinhados ao presidente, a coalizão e ao ministro da pasta são beneficiados na decisão sobre o reconhecimento formal da declaração de emergência, e também, na decisão de alocar recursos de transferências federais. Contudo, no que diz respeito ao valor transferido, o ministro da pasta prioriza os municípios alinhados ao seu próprio partido político. A análise aqui desenvolvida contribui ainda para a literatura sobre política distributiva, mostrando que mesmo em situações de definição exógena da demanda, o alinhamento partidário ainda é fundamental para explicar quem ganha o quê.

Conclusão

Nesse artigo analisamos a politização das decisões federais quanto aos recursos relacionados a emergência nos municípios brasileiros. Desastres naturais são situações causadas por razões exógenas, fora do controle dos gestores públicos. Contudo, como os gestores reagem a essas situações é algo a ser compreendido sob a luz dos incentivos políticos e eleitorais sobre os representantes eleitos. Quando deparados com uma situação de emergência, a estrutura federativa do Brasil prevê que os municípios podem recorrer ao governo federal para apoio.

Esse apoio pode vir na forma do reconhecimento formal da declaração de emergência, reconhecimento esse que gera flexibilidade jurídica para os municípios organizarem a reação ao desastre natural. O apoio federal pode vir também na forma de transferências federais de emergência. Esse é um apoio mais direto na forma de recursos financeiros para ajudar na prevenção e na recuperação de áreas afetadas por desastres. A questão que se colocou então foi se essas formas de apoio são alocadas de forma neutra ou são direcionadas para prefeitos alinhados politicamente.

Analisando dados originais sobre as declarações de emergência e sobre a alocação de transferências federais para esse fim, mostramos que enquanto o reconhecimento formal da emergência é relativamente frequente, a alocação de transferências é mais limitada. Contudo, em ambas as situações, é preciso uma decisão discricionária do governo federal quanto a quem será priorizado. Considerando as especificidades do presidencialismo de coalizão brasileiro, testamos o efeito do alinhamento do prefeito com o presidente, com a coalizão e com o ministro da pasta de Integração Nacional.

Os resultados mostram que o alinhamento partidário apresenta efeito positivo sobre a alocação de recursos de emergência. No caso do reconhecimento formal da declaração de emergência e do recebimento de transferências federais, o alinhamento com os três atores do processo decisório do Executivo – presidente, coalizão e ministro – afeta positivamente as chances dos municípios. Contudo, quando consideramos o valor em transferências federais de emergência, somente o alinhamento com o ministro apresenta o efeito positivo e estatisticamente significante esperado.

Dessa forma, as principais contribuições do presente artigo são: primeiro, exploramos a complexidade do processo decisório do Executivo, identificando não somente o efeito do alinhamento partidário do prefeito com o governo, mas especificamos a qual ator do Executivo Federal o prefeito é alinhado e qual o efeito dos diferentes alinhamentos sobre o acesso aos recursos do governo federal. Esse resultado mostra que presidente, coalizão e ministro são relevantes para a política distributiva, mas no caso das transferências de emergência, o papel do ministro é central. Segundo, mostramos que mesmo em se tratando de situações de emergência, o elemento político é fundamental para explicar quem será beneficiado e quem será prejudicado. Os atores políticos

utilizam os recursos a sua disposição para beneficiar os prefeitos alinhados, mesmo em situações de desastre natural.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S., 1988. Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro. Dados, 31(1), pp.5-34.

AMES, Barry. **The deadlock of democracy in Brazil**. University of Michigan Press, 2001.

AMORIM NETO, Octavio. The presidential calculus: Executive policy making and cabinet formation in the Americas. **Comparative Political Studies**, v. 39, n. 4, p. 415-440, 2006.

_____; SIMONASSI, Andrei Gomes. Bases políticas das transferências intergovernamentais no Brasil (1985-2004). **Revista de Economia Política**, v. 33, n. 4, p. 704-725, 2013.

ARRETCHE, Marta; RODDEN, Jonathan. Política distributiva na federação: estratégias eleitorais, barganhas legislativas e coalizões de governo. **Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro**, 2004

BATISTA, Mariana. O mistério dos ministérios: a governança da coalizão no presidencialismo brasileiro. 2014. Tese de Doutorado. Doctoral dissertation, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, Brazil.

BATISTA, Mariana. Burocracia local e qualidade da implementação de políticas descentralizadas: uma análise da gestão

de recursos federais pelos municípios brasileiros. 2015. Revista do Serviço Público.

_____. Who Gets What and How Does It Matter? Importance-Weighted Portfolio Allocation and Coalition Support in Brazil. **Journal of Politics in Latin America**, v. 10, n. 3, p. 99-134, 2018.

BERRY, Christopher R.; BURDEN, Barry C.; HOWELL, William G. The president and the distribution of federal spending. **American Political Science Review**, v. 104, n. 4, p. 783-799, 2010.

BRASIL**. Decreto nº 7.257, de 4 de agosto de 2010**. Regulamenta a Medida Provisória nº 494 de 2 de julho de 2010, para dispor sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil - SINDEC, sobre o reconhecimento de situação de emergência e estado de calamidade pública, sobre as transferências de recursos para ações de socorro, assistência às vítimas, restabelecimento de serviços essenciais e reconstrução nas áreas atingidas por desastre, 2010.

_____. **Transferência Obrigatória: Caderno de Orientações. Da solicitação de recursos à prestação de contas**. Ministério da Integração Nacional, 2011.

_____. **Boletim Epidemiológico: Desastres naturais e saúde: análise do cenário de eventos hidrológicos no Brasil e seus potenciais impactos sobre o Sistema Único de Saúde**. Ministério da Saúde, 2018.

BROLLO, Fernanda; NANNICINI, Tommaso. Tying your enemy's hands in close races: the politics of federal transfers in Brazil. **American Political Science Review**, v. 106, n. 4, p. 742-761, 2012.

COX, Gary W.; MCCUBBINS, Mathew D. Electoral politics as a redistributive game. **The Journal of Politics**, v. 48, n. 2, p. 370-389, 1986.

_____. **Setting the agenda: Responsible party government in the US House of Representatives**. Cambridge University Press, 2005.

_____. **Legislative leviathan: Party government in the House**. Cambridge University Press, 2007.

DOWNTON, Mary W.; PIELKE JR, Roger A. Discretion without accountability: Politics, flood damage, and climate. **Natural Hazards Review**, v. 2, n. 4, p. 157-166, 2001.

DIXIT, Avinash; LONDREGAN, John. The determinants of success of special interests in redistributive politics. **the Journal of Politics**, v. 58, n. 4, p. 1132-1155, 1996.

FENNO, Richard F. **Home style: House members in their districts**. HarperCollins,, 1978.

FIGUEIREDO, Argelina C.; LIMONGI, Fernando. **Executivo e legislativo na nova ordem política**. Rio de Janeiro, FGV, 2001.

IBGE. **Pesquisa de informações básicas municipais: perfil dos municípios brasileiros 2013**, 2014.

KING, Gary. Replication, replication. **PS: Political Science & Politics**, v. 28, n. 03, p. 444-452, 1995.

KRINER, Douglas L.; REEVES, Andrew. The Particularistic President.

KUMAR, Nakul. The Political Economy of Intergovernmental Transfers—Evidence from Indian Disaster Relief. **Journal of South Asian Development**, v. 11, n. 3, p. 261-275, 2016.

LASWELL, Harold. Politics; **Who Gets What, When and How**, New York. 1936.

LOWI, Theodore J. American business, public policy, case-studies, and political theory. **World politics**, v. 16, n. 4, p. 677-715, 1964.

MAYHEW, D. **Congress: The Electoral Connection**. New Haven, Yale University Press, 1974.

MARENCO, André. Burocracias profissionais ampliam capacidade estatal para implementar políticas? Governos, burocratas e legislação em municípios brasileiros. **Dados-Revista de Ciências Sociais**, v. 60, n. 4, p. 1025-1058, 2017.

_____; STROHSCHOEN, Maria Tereza Blanco; JONER, William. Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. **Revista de Sociologia e Política**, v. 25, n. 64, p. 3-21, 2017.

MEIRELES, Fernando. A política distributiva da coalizão. 2019.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. **Dados**, v. 45, n. 2, p. 265-301, 2002.

REEVES, Andrew. Political disaster: Unilateral powers, electoral incentives, and presidential disaster declarations. **The Journal of Politics**, v. 73, n. 4, p. 1142-1151, 2011.

RICH, Michael J. Distributive politics and the allocation of federal grants. **American Political Science Review**, v. 83, n. 1, p. 193-213, 1989.

SHEPSLE, Kenneth A.; WEINGAST, Barry R. (Ed.). **Positive theories of congressional institutions**. University of Michigan Press, 1995.

STEHR, Steven D. The political economy of urban disaster assistance. **Urban Affairs Review**, v. 41, n. 4, p. 492-500, 2006.

A FUNÇÃO DO POVO NA BOA GOVERNANÇA: RESPONSABILIZAÇÃO POLÍTICA E PARTICIPAÇÃO DIRETA COMO ALTERNATIVAS PARA A DEMOCRACIA BRASILEIRA

Frederico Franco Alvim
Volgane Oliveira Carvalho
Bruno Cezar Andrade de Souza

INTRODUÇÃO

Desde o ângulo filosófico, ao longo da História o significado da boa condução das sociedades foi enquadrado, primordialmente, segundo dois prismas antagônicos: ao lado de uma *perspectiva coletivista*, de índole platônica, a situar a governação como a garantia de justiça coletiva e a legitimar a sujeição de liberdades em nome da diminuição das desigualdades entre os homens, uma *perspectiva individualista*, com base aristotélica, procura conciliar os interesses difusos como forma de oportunizar, a cada cidadão, o encontro com a sua felicidade particular (FREITAS DO AMARAL, 2014, p. 479).

Independentemente do significado deontológico que se queira atribuir à ação política, contudo, à margem de intenções prescritivas a discussão moderna em torno da governança extrapola o marco das atividades do Estado, associando a tarefa de satisfação

das demandas sociais a um conjunto mais amplo de atores. Dentro dessa perspectiva, a boa governança é percebida não somente como um conjunto de interações sociais dirigidas à resolução dos problemas comunitários (VALLÈS & MARTÍ I PUIG, 2015, p. 426)[180], mas ainda como "um processo de coordenação entre atores públicos e privados, grupos sociais e instituições destinado a atingir determinados objetivos discutidos e definidos, coletivamente, em contextos fragmentados e incertos" (HERMET, 2014, p. 126).

Em que pese a disseminação da ideia de que, no contexto atual, o Estado se encontra sobrecarregado (PASQUINO, 2010, p. 548), é evidente que o governo ainda figura como o supremo responsável pelos destinos da sociedade (BEALEY, 1999, p. 147; NATERA PERAL, 2005, p. 762). Na esteira desse raciocínio, o cumprimento das funções sociais dos governos democráticos pressupõe, além da contenção de falhanços sistemáticos no exercício dos mandatos representativos, também a abertura e a descentralização das decisões públicas, em ordem a maximizar a conjunção de esforços governamentais e privados (GONZÁLEZ MADRID, 2007, p. 247), rumo à satisfação das expectativas gerais da população envolvida[181].

---

[180] Nesse sentido: *"La irrupción del concepto de gobernanza sirve para describir y justificar la reducción del papel del Estado que se acomete como salida a la denominada crisis de gobernabilidad. La creciente diversidad de preferencias y demandas de las sociedades avanzadas solo podría gestionarse a través de la cooperación entre instituciones de todo tipo, niveles territoriales (global, continental, estatal, local) y grupos de intereses, dejando un papel limitado a los políticos elegidos y los órganos de gobierno en que se integran"* (Vallès & Martí i Puig, 2015, pp. 426-427).

[181] Este abrir-se à sociedade deve estar calcado na boa-fé em relação à influência da sociedade quanto aos desígnios seguidos pelos governantes. A existência de uma oposição, neste sentido, é salutar ao regime democrático, visto que em "um país com sufrágio universal e com um governo totalmente repressivo certamente proporcionaria menos oportunidades a oposição do que um país com um sufrágio limitado, mas com um governo fortemente tolerante" (DAHL, 2015, p. 28/29)

À luz do que antecede, tomando a boa governança como uma forma de administração de recursos sociais e econômicos com vistas à promoção do progresso social (GONÇALVES, 2012)[182], o presente trabalho objetiva elaborar as relações entre o controle cívico, a participação popular e a performance governamental, designadamente mediante o estudo da responsabilização política (*accountability* vertical) e dos mecanismos de participação direta na agenda do desenvolvimento democrático.

1- *Good Governance*

O modelo tradicional de governança tem como base o papel desempenhado pelo Estado na elaboração e na implementação de leis e políticas públicas. Este modelo, ademais, preconiza a prevalência de estruturas hierárquicas, indutoras de processos de tomada de decisão autoritários, no contexto dos quais as grandes decisões, em geral, são monopolizadas pela cúpula, fluindo então para instâncias mais baixas da administração pública. Também assim, no arquétipo convencional a maior parte das ações governamentais são concebidas no seu interior, à margem da participação da sociedade civil[183] e de atores internacionais que as

[182] A noção de governança, neste contexto, é tomada à luz de apenas um de seus aspectos, qual seja a eficácia na promoção de interesses sociais. Não obstante, é dado advertir que, em seu sentido forte, a governança remete para um conceito mais amplo, que não se restringe aos aspectos gerenciais do Estado, e tampouco à eficiência de seu funcionamento. Tal como repara Santos (1997, p. 341), a governança envolve "padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema econômico", de sorte que aponta, em conjunto, não somente para a tradicional articulação de interesses em face de partidos e grupos de pressão, mas ainda em face de "redes sociais informais", abarcando a sociedade como um todo.

[183] Esta forma de atuação estatal, *Top-Down*, provoca inclusive fortes reações na sociedade civil que se vê alijada de decisões que às afetam. Como exemplo

poderiam influenciar (PETERS, 2007, p. 35). Posto o que precede, o conceito de *good governance* tem como ponto de partida, precisamente, a aparente obsolescência desse modelo de gestão, com vistas a "aprofundar o conhecimento das condições que garantem um [mais] Estado eficiente" (DINIZ, 1995, p. 400).

Cunhada na década de 1930 para designar um padrão de gestão para grandes empresas (*Corporate Governance*), a expressão se consolida a partir de um relatório do Banco Mundial sobre o continente africano (1989), o qual exalta a importância da *good governance* para a transformação positiva da realidade de países em desenvolvimento. No bojo desse relatório, o conceito aponta para uma gestão inspirada em grandes corporações de países avançados, eventualmente delegada a organizações não-governamentais (ONGs) ocidentais[184]. Uma vez espraiado, o termo passa a designar "os procedimentos institucionais, as relações de poder e as formas de gestão pública ou privadas tanto informais como formais que regem a ação política" (HERMET, 2014, p. 126).

Em última análise, pois, a *good governance* alude a um conjunto de propostas para a otimização de processos políticos voltados à realização de interesses comunitários, como ressalta Peters (2007, p. 36), para quem a governança pressupõe, por um lado, o desenho de instrumentos para identificar o que a sociedade deseja e, de outro, a busca de meios para tornar efetivas as

marcante, pode-se citar o movimento "Nada sobre nós, sem nós" que busca por em destaque medidas voltadas às pessoas com deficiência que devem ser decididas com a efetiva participação desta parcela da população. (AMORIM; RAFANTE; CAIADO, 2019)

[184] No domínio econômico, em especial, a boa governança é uma condição para o recebimento de fundos de assistência internacional, assim como créditos ou concessões, na linha de exigências firmadas, por exemplo, por agências internacionais como o Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional e a Organização Mundial do Comércio (MADHU, 2011; GISSELQUIST, 2012; HOUT, 2007; NEUMAYER, 2003).

principais metas coletivas[185]. A boa governança, nesse contexto, dialoga com uma vasta gama de objetivos sociais, mormente centrados – como observa Linda Reif (2004, p. 64) em aspectos econômicos (regulação de mercados, distribuição equitativa de oportunidades, plena satisfação das necessidades básicas etc.) e políticos (democratização e transparência das atividades governamentais, proteção dos direitos humanos, fortalecimento do Estado de direito, combate à corrupção etc.).

A depender da fonte, o conceito específico de boa governança envolve uma gama mais ou menos extensa de exigências normativas, institucionais e conjunturais. Por esse ângulo, Vyas-Doorgapersad e Aktan (2017, p. 32) percorrem algumas investigações realizadas por grandes organizações internacionais, apontando ao final que a agenda da *good governance* deve envolver, entre outros, os aspectos apontados no Quadro 1.

Quadro 1 – Aspectos Da *Good Governance*

I) o papel das autoridades públicas na definição do ambiente no qual operam os atores econômicos e na determinação das condições de distribuição de lucros, assim como na natureza das relações travadas entre governantes e governados (Organização para Cooperação e	II) transparência, *accountability*, eficiência, equidade, participação, efetividade do Estado de Direito, garantia de propriedade e transferência de informações entre governantes e cidadãos (Fundo Monetário Internacional, 2000)

[185] Conforme o autor, é importante observar que qualquer interpretação acerca da governança tem de colocar acento na persecução de metas coletivas, para além de metas de atores individuais ou grupos de interesse. Assim: *"Dado que hay algo más que uma pequeña diversidade en las metas que persiguen los actores individuales, la gobernanza requiere mecanismos que permitan resolver los conflictos de interesses que son inherentes a este hecho, y la naturaleza colectiva de este processo, a su vez, puede devolver al gobierno y al estado una posición más central en la acción de governar"* (PETERS, 2007, p. 36).

Desenvolvimento Econômico - OCDE, 1995)	

Fonte: Doorgapersad E Aktan (2017, Adaptado).

Numa trilha análoga, Gisselquist (2013, p. 6-8) compila um conjunto definições de assumidas por numerosas organizações multilaterais, apresentando um panorama conceitual bastante vasto e abrangente:

Quadro 2 – Conceitos Operacionais Acerca Da *Good Governance*, Segundo Organismos Multilaterais

Organização das Nações Unidas	*In the community of nations, governance is considered "good" and "democratic" to the degree in which a country's institutions and processes are transparent. Its institutions refer to such bodies as parliament and its various ministries. Its processes include such key activities as elections and legal procedures, which must be seen to be free of corruption and accountable to the people. A country's success in achieving this standard has become a key measure of its credibility and respect in the world.* *Good governance promotes equity, participation, pluralism, transparency, accountability and the rule of law, in a manner that is effective, efficient and enduring. In translating these principles into practice, we see the holding of free, fair and frequent elections, representative legislatures that make laws and provides oversight, and an independent judiciary to interpret those laws.* *The greatest threats to good governance come from corruption, violence and poverty, all of which undermine transparency, security, participation and fundamental freedoms.*
Programa de Desenvolvimento da Organização das Nações Unidas	*Good governance refers to governing systems which are capable, responsive, inclusive, and transparent. All countries, developed and developing, need to work continuously towards better governance.* *Good, or democratic governance as we call it at UNDP, entails meaningful and inclusive political participation. Improving governance should include more people having more of a say in the decisions which shape their lives.*

Banco Mundial	*In the last half-century we have developed a better understanding of what helps governments function effectively and achieve economic progress. In the development community, we have a phrase for it. We call it good governance. It is essentially the combination of transparent and accountable institutions, strong skills and competence, and a fundamental willingness to do the right thing. Those are the things* *that enable a government to deliver services to its people efficiently.*
Banco Africano de Desenvolvimento	*Good governance is defined in several ways. According to the 2000 Bank Group Policy on Good Governance, governance is "a process referring to the manner in which power is exercised in the management of the affairs of a nation, and its relations with other nations.* *The policy identifies the key elements of good governance as: accountability, transparency, participation, combating corruption, and the promotion of an enabling legal and judicial framework.*
Banco Asiático de Desenvolvimento	*Among the many definitions of "governance" that exist, the one that appears the most appropriate from the viewpoint of the Bank is "the manner in which power is exercised in the management of a country's economic and social resources for development". Although policy aspects are important for development, the Bank's concept of good governance focuses essentially on the ingredients for effective management. In other words, irrespective of the precise set of economic policies that find favour with a government, good governance is required to ensure that those policies have their desired effect. In essence, it concerns norms of behaviour that help ensure that governments actually deliver to their citizens what they say they will deliver.* *[I]n formulating an analytical framework for addressing governance issues, the Bank prefers to draw a distinction between, on the one hand, elements of good governance and, on the other, the specific areas of action (e.g., public sector management) in which they could be promoted or their existence enhanced. In line with this reasoning, and building upon the approach of the World Bank, the Bank has identified four basic elements of good governance: (i) accountability, (ii) participation, (iii) predictability, and (iv) transparency.*
Banco Europeu para a	*Founding documents of the EBRD highlight several issues commonly associated with good governance ('multiparty*

Reconstrução e Desenvolvimento	*democracy, the rule of law, respect for human rights, and market economics'), but do not use the term.*
Banco Interamericano de Desenvolvimento	*It is not highlighted explicitly, for instance, among the five institutional priorities approved by the Board of Governors in 2010 'to sharpen [its] effectiveness as a development partner in the region: (1) Social Policy for Equity and Productivity, (2) Infrastructure for Competitiveness and Social Welfare, (3) Institutions for Growth and Social Welfare, (4) Competitive Regional and Global International Integration, and (5) Protecting the Environment, Respond to Climate Change, Promote Renewable Energy, and Ensuring Food Security.*
Comissão Europeia	*"Governance" means rules, processes and behaviour that affect the way in which powers are exercised at European level, particularly as regards openness, participation, accountability, effectiveness and coherence. …* *Five principles underpin good governance and the changes proposed in this White Paper: openness, participation, accountability, effectiveness and coherence. Each principle is important for establishing more democratic governance. They underpin democracy and the rule of law in the Member States, but they apply to all levels of government—global, European, national, regional and local.*
Fundo Monetário Internacional	*Good governance is important for countries at all stages of development. … Our approach is to concentrate on those aspects of good governance that are most closely related to our surveillance over macroeconomic policies—namely, the transparency of government accounts, the effectiveness of public resource management, and the stability and transparency of the economic and regulatory environment for private sector activity.* *The IMF is primarily concerned with macroeconomic stability, external viability, and orderly economic growth in member countries. The contribution that the IMF can make to good governance (including the avoidance of corrupt practices) through its policy advice and, where relevant, technical assistance, arises principally in two spheres:* *• improving the management of public resources through reforms covering public sector institutions (e.g., the treasury, central bank, public enterprises, civil service, and the official statistics function), including administrative procedures (e.g., expenditure control, budget management, and revenue collection); and*

	• supporting the development and maintenance of a transparent and stable economic and regulatory environment conducive to efficient private sector activities (e.g., price systems, exchange
Organização Econômica para a Cooperação e Desenvolvimento	*In its work on public governance, the OECD focuses in particular on the principal elements of good governance, namely:* ***Accountability**: government is able and willing to show the extent to which its actions and decisions are consistent with clearly-defined and agreed-upon objectives.* ***Transparency**: government actions, decisions and decision-making processes are open to an appropriate level of scrutiny by others parts of government, civil society and, in some instances, outside institutions and governments.* ***Efficiency and effectiveness**: government strives to produce quality public outputs, including services delivered to citizens, at the best cost, and ensures that outputs meet the original intentions of policymakers.* ***Responsiveness**: government has the capacity and flexibility to respond rapidly to societal changes, takes into account the expectations of civil society in identifying the general public interest, and is willing to critically re-examine the role of government.* ***Forward vision**: government is able to anticipate future problems and issues based on current data and trends and develop policies that take into account future costs and anticipated changes (e.g. demographic, economic, environmental, etc.).* ***Rule of law**: government enforces equally transparent laws, regulations and codes.*

Fonte: Gisselquist (2013, Adaptado).

Com o propósito de dissipar dúvidas e arbitrariedades por si identificadas na elaboração de conceitos operacionais, Gisselquist (2013, p. 8) identifica, a partir das informações plasmadas na tabela acima, sete componentes-chave para a identificação da ideia ora debatida. Assim, em sua visão a boa governança exige a presença efetiva de alguns pressupostos essenciais conforme demonstrado no Quadro 2.

Quadro 3 – Pressupostos Da *Good Governance*

I) democracia e representação;	V) objetivos desenvolvimentistas;
II) direitos humanos;	VI) alcance relativo de projetos políticos e econômicos, programas e instituições;
III) Estado de Direito;	
IV) eficiência e eficácia na gestão pública.	VII) transparência e *accountability*.

Fonte: Gisselquist (2013, Adaptado).

Se a governança é um conceito aplicável, indistintamente, a todas as espécies de regimes políticos (FUKUYAMA, 2013, p. 3), a boa governança, pelo contrário, envolve uma filosofia prática cujo foco se encontra nas democracias em desenvolvimento (VYAS-DOORGAPERSAD; AKTAN, 2017, p. 30). Nesse diapasão, supõe o prestígio de valores democráticos e republicanos importantes, sobretudo no campo de direitos políticos, sociais e econômicos, com vistas à promoção de cidadania, justiça, segurança jurídica, igualdade e inclusão (MADHU, 2001). Assim como observa Freitas do Amaral (2014, p. 480), "o bom governo depende da existência da Democracia e da protecção dos Direitos Humanos, bem como da consecução do desenvolvimento económico sustentável e da proteção de uma crescente Justiça Social". Cuida-se, portanto, da busca de um Estado equilibrado entre o individualismo e o coletivismo, traduzido em uma forma de uma organização "que ao mesmo tempo integra e respeita as pessoas, os seus direitos e aspirações, sem deixar de lhes exigir o cumprimento dos seus deveres" (FREITAS DO AMARAL, *ibidem*).

Do mesmo modo, a agenda da *good governance* revela uma franca preocupação com a melhoria da performance da engenharia pública. Dentro desse panorama, a ideia de boa governança surge no contexto (e, em boa medida, como resposta) da chamada "crise de governabilidade do Estado", embalada por um discurso de

eficiência que tenciona reequacionar o nível, a intensidade e as formas de interação entre Estado e sociedade, primando pela sedimentação de uma "coordenação horizontal" de mútiplos agentes sociais, associando a administração pública a empresas privadas, associações profissionais e de voluntariado, sindicatos, movimentos ecologistas etc.

Ao fim e ao cabo, subjazem à ideia de boa governança a percepção de que o Estado deixa de ter o monopólio sobre os conhecimentos e sobre os recursos econômicos e institucionais necessários para governar, assim como uma tendência em considerar a crescente influência de atores não-governamentais como parceiros indutores do progresso (NATERA PERAL, 2005, pp. 758-760). Assim:

> Ao abolir a distinção público/privado na lógica de uma relação horizontal e já não hierárquica ou vertical entre 'decisores', esta perspectiva postula consequentemente que as instâncias políticas reconhecidas, como o Estado ou as organizações intragovernamentais, já não detêm o monopólio da condução dos assuntos públicos; além disso, ela estabelece que, em sociedades cada vez mais complexas e decompostas tanto no plano espacial como setorial e cultural, os mecanismos de poder privados ou associativos que escapam a essas instituições podem colmatar as carências do exercício vertical da autoridade. (HERMET, 2014, p. 126).

Tudo somado, afirma-se que a boa governança, em sua expressão mais geral, traduz uma corrente de pensamento em cujo cerne se encontra uma proposta de mudança no equilíbrio entre o Estado e a sociedade civil, mudança essa que atrai para o centro uma cidadania mais ativa e a vincula, em definitivo, a debates mais amplos em torno do comunitarismo, da democracia deliberativa e

da visão neorrepublicana da sociedade civil. Dentro desse raciocínio, a boa governança guarda estrita relação com uma preocupação em torno da elevação do consenso social e da legitimidade democrática, assim como com a promoção dos fundamentos sociais necessários para a obtenção de um desenvolvimento econômico e social efetivo e plenamente sustentável (NATERA PERAL, 2005, p. 763).

2- Controle Eleitoral

Em acréscimo aos aspectos já relacionados, a *good governance* também demanda, essencialmente, um maior engajamento da sociedade na condução dos assuntos públicos. Uma importante parcela desse envolvimento – que também aponta, em outra perspectiva, para o envolvimento em processos deliberativos estratégicos e para o estabelecimento de parceiras para a realização de projetos, por exemplo, por intermédio de ONGs e entidades do chamado "terceiro setor" – diz com a fiscalização mediata da performance dos agentes de governo, como parte de um necessário esquema de responsabilização política (*accountability*).

Dentro dessa visão, é possível notar que o conceito de boa governança assume um caráter multidimensional, na medida que não se refere tão-somente à capacidade de gestão do poder público, mas ainda a outros atributos encontrados não apenas no Estado, como na própria animação do corpo social[186]. Nessa direção, afirma-se que a *good governance*, ademais de possuir uma primeira

[186] Nesse diapasão, Manin, Przeworski e Stokes (2006, p. 129) destacam que o desenvolvimento dos sistemas democráticos pressupõe que a presença de eleitores engajados, "capazes de imputar claramente a responsabilidade pelo desempenho do governo". Dentro desse raciocínio, alia-se à ideia de boa governança a busca pela construção de arranjos institucionais que "aumentem a transparência da responsabilidade e facilitem, para os cidadãos, recompensar ou punir os responsáveis" (MANIN, PRZEWORSKI & STOKES, ibidem).

dimensão referente "às condições do aparato administrativo, tais como a profissionalização da burocracia estratégia, o fortalecimento dos instrumentos gerenciais e a melhoria do desempenho", em uma perspectiva adicional:

> [...] aponta para o coração mesmo da democracia, a partir da noção de accountability, ou responsabilização. A efetivação dos princípios democráticos, cujos pontos básicos residem na soberania popular e controle dos governantes pelos governados coloca a questão da responsabilização como uma meta valor dos governos democráticos. A responsabilização depende, entretanto, de uma dupla condição: a capacidade dos cidadãos atuarem (virtude cívica e capital social) e mecanismos institucionais que viabilizem o controle sobre as ações do governo" (CARNEIRO, 2004, p. 9).

A dimensão democrática da *accountability*, como se observa, é assegurada pelo exercício da denominada *accountability* eleitoral, principalmente mediante os mecanismos das eleições e do voto[187], sumamente importantes para os destinos da agenda progressista, ainda que, isoladamente, sejam insuficientes para assegurar um pleno controle sobre a qualidade da ação governamental (CARNEIRO, 2004, p. 4).

Em uma visão superficial, pode-se imaginar que a representação resultante do sufrágio ostenta um caráter tíbio, precário e incontrolável, sujeito a uma completa – e quiçá fatal –

[187] A par do controle eleitoral que aqui se trata, é importante destacar que há uma dimensão da eficiência da própria administração das eleições que tem o condão de agregar legitimidade ao processo de escolhas eleitorais. A percepção de que o resultado das eleições é legítimo é fundamental para a democracia visto que, ainda que não capte todas as nuanças que possam influenciar no reconhecimento de um governante legitimo, faz com que os eleitores, mormente do grupo político não eleito, aceite o resultado das eleições. (KING, 2020, p. 25-26)

diluição posterior, no exercício de mandatos que se consideram livres e não-imperativos[188]. Sem embargo, é certo que no âmbito das democracias modernas as disputas eleitorais exercem alguns papéis aditivos, papéis esses que as habilitam, dentro de uma perspectiva normativa, a atuar em prol da qualificação da governança, propiciando à qualidade da performance estatal um impulso positivo.

O epicentro dessas mecânicas reside, obviamente, no seu caráter repetitivo, por meio do qual o sistema jurídico assegura a delimitação do poder político no tempo. Assim como pontuado por Schedler (2013, p. 43), o poder político no regime democrático é, por natureza, um poder *pro tempore*, obrigatoriamente desafiado a intervalos regulares, entre outras razões, para que que se assegure a possibilidade de responsabilização dos titulares por suas condutas no exercício do governo (BLANCO DE MORAIS, 2018, p. 86). Tal como referem Smart e Sturn (2006, p. 1):

> *In representative democracies, periodic elections are the main instrument through which voters can hold politicians accountable. A broad lesson from the growing literature on political economy is that electoral accountability should benefit voters through two main channels. First, elections enable voters to selectively retain good incumbents. If*

[188] Como indica O'Donnell (1998, pp. 28-29), no plano empírico ainda: "não está claro até que ponto as eleições são efetivas como mecanismos de *accountability* vertical. Análises recentes introduzem uma nota cética quanto ao grau em que as eleições são verdadeiramente um instrumento pelo qual os eleitores podem punir ou premiar candidatos, mesmo em poliarquias formalmente institucionalizadas. Embora pareçam estar corretas [...], parece claro que as condições que prevalecem em muitas poliarquias (sistemas partidários pouco estruturados, alta volatilidade de eleitores e partidos, temas de política pública pobremente definidos, e reversões políticas súbitas) diminuem efetivamente a eficácia da *accountability* eleitoral" (O'Donnell, 1998, pp. 28-29).

> *politicians have heterogeneous preferences, for example, then politicians with preferences which are close to those of the electorate should face a higher re-election probability. Second, electoral accountability constrains opportunistic behavior by incumbents. If the payoffs from future terms in office are sufficiently large, then the threat of being replaced by a challenger should reduce politicians' willingness to implement policies which are not in the interests of the electorate.*

No que tange à prevenção da sociedade frente a déficits no desempenho da governança, pois, importa observar que o caráter intervalar dos pleitos constitui um elemento tendente à qualificação da representação democrática, já que as eleições possibilitam a realização de um efetivo *julgamento popular do poder*. Em última instância, por intermédio do sufrágio os cidadãos aclamam ou rechaçam os representantes em função de suas respectivas performances políticas, sopesando, difusamente, o conjunto de suas ações, decisões, projetos e, ademais, o nível de responsividade demonstrado pelos agentes eleitos no exercício concreto dos mandatos[189].

[189] A ideia de responsividade diz respeito à correção de desvios oriundos do exercício do mandato, gerando maior aproximação entre os anseios populares e os resultados das ações políticas (Alvim, 2016, p. 98). A sensibilidade do governo às preferências de seus cidadãos é, como pontua Dahl (2015, p. 25-26), uma condição necessária para a democracia. O autor considera que, "para um governo continuar sendo responsivo durante certo tempo, às preferências de seus cidadãos, considerados politicamente iguais, todos os cidadãos devem ter oportunidades plenas: 1. De formular suas preferências. 2. De expressar suas preferências a seus concidadãos e ao governo através da ação individual e coletiva. 3. De ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo, ou seja, consideradas sem discriminação decorrente do conteúdo ou da fonte da preferência. Outros autores também destacam a responsividade como elemento axial para a ideia democrática. Como reporta Weβels (2009, p. 833):

Nesse quadrante, diversos autores sublinham a estreita conexão existente entre o fenômeno das eleições e a supervisão da atividade política (PATEMAN, 1992, p. 18; DAHL, 2009, p. 109; WOJTASIK, 2013, p. 31). Jairo Nicolau (2017, p. 64), nessa esteira, afirma que:

> As eleições seriam o momento privilegiado para os eleitores punirem ou recompensarem os representantes (candidatos ou partidos): bons governantes seriam reconduzidos ao poder, enquanto aqueles com desempenho ruim seriam afastados. Uma das virtudes do regime democrático é que ele asseguraria o controle eleitoral sobre os governantes. O controle eleitoral é baseado em um elemento retrospectivo, de avaliação dos que já estão no poder[190]. O cidadão, após apreciar o

"Responsiveness is one of the features democracy stands for (Etzioni 1968; Eulau and Karps, 1977). Some scholars even regard it as defining element of democracy. John D. May, for example, states that democracy means responsive rule (May, 1978)".

[190] Martínez i Coma (2008, pp. 5-6) esclarece que a decisão eleitoral pode ser tomada a partir de considerações sobre o histórico do exercício representativo ou, alternativamente, em virtude de ilações acerca da capacidade dos postulantes em lidar com a conjuntura política vindoura. Nesse diapasão, disserta sobre dois grandes modelos de voto (voto retrospectivo *versus* voto prospectivo), *litteris*: *"En principio, los votantes toman las decisiones teniendo en cuenta aquello que el gobierno ha hecho hasta al momento. Si el votante considera que ha sido una actuación positiva normalmente renovará su confianza volviendo a votar a ese candidato. Si, por el contrario, se cree que el gobierno lo ha hecho mal, cambiará de voto. Este tipo de votante, el que decide su voto en función de la actuación gubernamental previa y premia o castiga en función de dicha actuación, es lo que se conoce como votante retrospectivo (Key, 1966; Fiorina, 1981). La literatura también ha encontrado un votante que no tiene en cuenta los logros o fallos presentes sino que su regla de decisión consiste en valorar el futuro y las perspectivas venideras (Downs, 1957). Este individuo se decidirá por aquella opción que más se ajuste a sus intereses. Es lo que se conoce como*

> desempenho de um candidato (ou partido) que está à frente de determinado cargo, pode recompensá-lo ou puni-lo na eleição seguinte, votando para a sua reeleição ou não.[191]

Na mesma senda, Manin (2017, p. 215) considera que os sistemas representativos se caracterizam por permitir que os votantes possam influenciar as decisões de seus representantes, o que se assegura por meio do caráter periódico das eleições. Em vista desse fato, argumenta que as eleições periódicas proporcionam um dos "incentivos-chave" para que os governantes tomem em conta a

---

votante prospectivo. Estos son tipos ideales y los votantes consideran, en distintos grados, los hechos pasados con las perspectivas futuras".

[191] Blanco de Morais (2018, p. 86), na mesma linha, defende: "A distinção qualitativa inerente ao binómio Governo / Oposição faz parte do ADN de uma democracia representativa e competitiva e essa competitividade supõe a liberdade do eleitorado poder responsabilizar politicamente os governantes, reconduzindo-os após avaliar os resultados de sua governação durante um determinado período correspondente ao seu mandato, ou sancionando-os, substituindo-os por outra opção eleitoral da sua preferência, seja como manifestação de protesto, seja como adesão a um projeto alternativo". Pasquino (2010, p. 240), sobre a representação como receptividade, acresce que essa, em termos simbólicos, "traduz-se nas tentativas para construir uma relação geral de confiança, de apoio e, no limite, de identificação entre o eleitorado e o representante, demonstrando aos eleitores que ele se preocupa com as suas expectativas materiais e também, num plano mais vasto, com a sua visão de mundo, que está em sintonia com eles. Assim reformulado e enriquecido, o sentido da representação encontra-se numa dupla actividade consciente: por um lado, a antecipação dos problemas, a proposta de soluções particulares ou gerais e a capacidade de traduzir essas soluções em políticas públicas; por outro, a disponibilidade do representante para explicar o comportamento de voto face aos seus eleitores, aceitando as consequências de acordo com a teoria eleitoral da representação. A conclusão, única democraticamente correcta e aceitável, é que não pode existir representação política se não houver plena responsabilidade eleitoral, submetida a controlos frequentes, periódicos e estabelecidos de antemão".

opinião pública. Para Manin, os agentes políticos possuem muitas razões para fazê-lo, mas a mais poderosa está em que as variações na aprovação social podem pré-determinar os resultados dos pleitos vindouros.

Dentro dessa ótica, Ortiz (2009, p. 58) explica que a celebração regular de eleições possibilita que os agentes de governo sejam, de algum modo, controlados pelo povo[192]. Sem uma possibilidade "não muito distante" de substituição, os mandatários poderiam tender a suplantar os interesses gerais em prol de seus interesses particulares.

No entanto, a celebração periódica de processos eleitorais reduz a extensão desses riscos, já que o medo da derrota eleitoral contribui para que a atenção das autoridades designada venha ao encontro do que interessa àqueles que possuem o poder de lhes garantir ou negar mais tempo no cargo. Assim sendo, aduz que a celebração regular de eleições cria uma metafórica "rédea curta" (*short leash*), que evita que os agentes democráticos se distanciem demasiadamente dos anseios e expectativas da comunidade representada.[193]

---

[192] Essa suposição se assenta, logicamente, numa concepção do comportamento político fincada na *teoria da escolha racional* (*rational choice* theory), segundo a qual o objetivo de todo governante é maximizar o apoio político, como forma de assegurar a sua recondução (DOWNS, 2013, p. 33).

[193] Segundo Manin (2017, p. 217-218), o controle eleitoral dos representantes, embora não seja absoluto, é, por certo, um controle efetivo: *"Las preferencias de los votantes sobre las políticas futuras sólo pueden ejercer una influencia limitada en las decisiones públicas, ya que [...] cuando los votantes eligen a un candidato con la pretensión de ver realizado su programa, no tienen garantías de que él no romperá su promesa electoral. Por otro lado, al requerir que los elegidos respondan sobre una base regular ante quienes les eligen, el sistema representativo da a los votantes la capacidad efectiva de despachar a los gobernantes cuyas políticas no encuentren su aprobación. Los ciudadanos no emplean necesariamente su voto para expresar preferencias en cuanto a políticas públicas, pueden también elegir (o no elegir) sobre la base del carácter*

Diante desse quadro, Meirinho Martins (2015, p. 148) conclui que:

> [...] as eleições dão aos cidadãos a possibilidade de exercer um controlo da acção política dos governantes em termos retrospectivos e prospectivos[194]. Assemelha-se, por isso, à acepção da eleição enquanto mecanismo de prestação de contas. Segundo Powell (2000), a eleição enquanto instrumento de controlo da acção política assume que os governantes são legitimados e, nessa decorrência, recebem autoridade para tomar decisões. Mas, exactamente por isso, a sua acção é objecto de avaliação permanente que se reflecte no

del candidato. Pero son capaces, al menos, de así quererlo, de usar su voto para expresar preferencias sobre las políticas seguidas o que sean propuestas".

[194] *"Realization of the control function is based on the potential to cause reflection in voters whose aim is to assess what has been done by the government and make a comparison with the visions for the future, projected both by those seeking re-election, as well as those aspiring to seize power. In this case, voters may refer to two basic motivations when deciding how to vote: retrospective and prospective. In the first opinion, important for the decision is the aspect of evaluation of performance of those in power and, consequently, the desire to provide them with political mandate or the need to make changes. Prospective voting focuses on the political plans of entities competing for power (disclosed in the political programmes during election campaign), triggering among voters the mechanism of assessing the direction, reasonableness and feasibility of their implementation. The subject of this vote are the election promises, and its prospectivity refers to anticipation of future events, as political promises have note yet been fulfilled"* (Wojtasik, 2013, pp. 31-32). Sobre o voto prospectivo, ensina Jorge Miranda (2018, p. 56) que: "Em última instância, a responsabilidade política não se destina apenas a corrigir ou sancionar, em nome de princípios e fins prévia e imutavelmente aceites, a atividade governativa desenvolvida até certo momento. Todos os meios de efetivar a responsabilidade, *maxime* as eleições gerais, servem tanto para avaliar o exercício do mandato dos governantes cessantes como para traçar um novo rumo para o futuro. Também o povo é livre na responsabilização dos governantes".

> momento da eventual reeleição. Isso acontece porque os pretendentes ao poder, em cada eleição, precisam do apoio dos eleitores (votos) que é fortemente condicionado pelo julgamento prospectivo destes em relação aos actores que disputam o poder. Em suma, a eleição influencia directamente e indirectamente a acção dos governantes.

Por fim, ainda no que diz com a representação em movimento, é evidente que a ideia de boa governança assenta a expectativa de que a vontade geral repercuta, incisiva e frequentemente, nos grandes rumos da orientação política. Em última instância, se é certo não haver representação democrática sem eleição, tampouco cabe olvidar que a representação eletiva pode frustrar as expectativas democráticas (MARTÍNEZ SOSPEDRA e URIBE OTALORA, 2018, p. 320); nesses casos, à falta de uma aceitável dose de responsividade, a legitimidade da governança democrática cede e passa ser questionada (WEβELS, 2009, p. 846).

Como decorrência, uma das principais exigências da boa governança remete à verificação de uma certa ligação entre as preferências dos eleitores, as escolhas políticas dos representantes e a implementação das políticas públicas (FREIRE, 2015, p. 17). Para esse efeito, a relevância da comunhão entre as visões de representantes e representados é sublinhada por Freitas do Amaral (2014, pp. 173-174), quando destaca que a lógica da soberania denota a outorga de um poder político contido e condicionado, demasiadamente importante para a garantia das prerrogativas democráticas fundacionais:

Isso posto, importa frisar que também nesse sentido as eleições desempenham um papel axial: primeiro, porque durante o processo de seleção de agentes públicos os eleitores podem introduzir questões e orientar o debate; segundo, porque os

resultados eleitorais, por resultarem parcialmente de escolhas de programas, têm - ainda que potencialmente - o condão de pressionar os agentes ao encaminhamento dos projetos maioritariamente selecionados. Em definitivo, sob um ângulo normativo as democracias eleitorais são estruturadas da seguinte forma:

> A alegação que conecta a democracia e a representação é que na democracia os governos são representativos porque são eleitos: se as eleições são concorridas livremente, se a participação é ampla, e se os cidadãos desfrutam das liberdades políticas, então os governos agirão em favor do interesse da população. Em um primeiro ponto de vista – do mandato –, as eleições servem para selecionar boas políticas ou políticos que sustentam determinadas políticas. Os partidos ou os candidatos fazem propostas políticas durante a campanha e explicam como essas propostas poderiam afetar o bem-estar dos cidadãos, os quais elegem as propostas que querem que sejam implementadas e os políticos que se encarregarão de praticá-las; os governos, efetivamente, realizam-nas. Conseqüentemente, as eleições semelham uma assembléia direta e a plataforma vencedora se torna o "mandato" que os governos perseguem. Em um segundo ponto de vista – o da prestação de contas -, as eleições servem para manter o governo responsável pelos resultados de suas ações passadas. Por anteciparem o julgamento dos eleitores, os governantes são induzidos a escolher políticas, julgando que serão bem avaliadas pelos cidadãos no momento da próxima eleição (MANIN, PRZEWORSKI E STOKES, 2006, pp. 105-106).

Consequentemente, mais do que simples técnicas de designação de representantes, as eleições atuam como instrumentos institucionais tendentes à construção de um enlace entre as

inclinações momentâneas da nação e a futura ação dos representantes que, por tal ângulo, são estruturalmente impelidos a ouvir, considerar e incorporar, em seus respectivos projetos e decisões, os contornos gerais da vontade comunitária (FAYT, 2009, p. 225).

Assim, dentro do panorama político as eleições se afiguram como instituições plenas de uma razão operativa, conexionada com o estímulo indireto de tomada de decisões políticas *"pro publico bono"* (WOJTASIK, 2013, p. 29) em face da garantia da participação política como instrumento da *accountabiliy* eleitoral[195], no exercício da qual:

[195] Trabalhado por Guillermo O'Donnell, o conceito de *accountability* eleitoral (por si denominado *accountability* vertical, em oposição à *accountability* horizontal, relativa ao controle interorgânico no âmbito do governo) parte da premissa de que a representação política pressupõe a ideia de prestação de contas. Polianna Santos (2017, pp. 56-57) citando O'Donnell, destaca que: "Representação significa *accountability*: de alguma forma, representantes são responsabilizados por suas ações por aqueles de quem afirmam ter o direito de falar em seu nome. Nas democracias institucionalizadas, o *accountability* não é executado apenas na vertical, tornando os eleitos respondíveis às urnas, mas também na horizontal, através de uma rede de poderes relativamente autônomos (ou seja, outras instituições) que podem questionar e, eventualmente, punir, formas impróprias de desempenhar as responsabilidades de um determinado funcionários. Representação e *accountability* implicam a dimensão republicana da democracia: a existência e execução de uma cuidadosa distinção entre os interesses públicos e os interesses privados dos titulares de cargos". Segundo O'Donnell (1998, p. 28), é este o princípio da *accountability* vertical: "Por meio de eleições razoavelmente livres e justas os cidadãos podem punir ou premiar um mandatário votando a seu favor ou contra ele ou os candidatos que apoie na eleição seguinte. Também por definição, as liberdades de opinião e de associação, assim como o acesso a variadas fontes de informação, permitem articular reivindicações e mesmo denúncias de atos de autoridades públicas. Isso é possível graças à existência de uma mídia razoavelmente livre, também exigida pela definição de poliarquia. Eleições, reivindicações sociais que possam ser normalmente proferidas, sem que se corra o risco de coerção, e cobertura regular pela mídia ao menos das mais visíveis dessas reivindicações e de atos

> [...] os eleitores têm em suas mãos o peso do voto e, por meio da avaliação das propostas, vida pregressa, exercício em cargos eletivos anteriores, ou qualquer que seja a razão, optam por votar ou não em determinado candidato ou partido. Nesse caso, a sanção que pode ser aplicada é o insucesso na eleição, ou a não eleição, em vista, por exemplo, do não cumprimento de propostas ou da atuação dos representantes nos cargos eletivos correspondentes (SANTOS, 2017, p. 57)[196].

Como é óbvio, no plano eleitoral a realização da representação política encontra tão-somente o seu início, sendo certo que a manutenção da congruência política num fluxo vivo e contínuo depende da adoção de uma determinada postura por parte

supostamente ilícitos de autoridades públicas são dimensões do que chamo de *accountability* vertical. São ações realizadas, individualmente ou por algum tipo de ação organizada e/ou coletiva, com referência àqueles que ocupam posições em instituições do Estado, eleitos ou não".

[196] "A forma eleitoral de *accountability* vertical tem uma natureza periódica e é dependente das várias datas das eleições locais e nacionais. Idealmente, o desempenho do governante é revisto e avaliado, alternativas políticas são debatidas, e a votação ou recompensa o partido no poder e os titulares de cargos, ou castiga-os, votando em um partido de oposição (ou abstendo-se da votação). Como Schmitter observa, o resultado do *accountability* pode tanto ser recompensa (reeleição) quanto punição (derrota), já que os líderes mais responsáveis são realmente aqueles cuja conduta e decisões estão em conformidade com as expectativas dos cidadãos (e da lei)" (Diamond e Morlino, cf. Santos 2017, p. 58). "Em relação à accountability, nós entendemo-la como sendo o mecanismo de responsabilização do político (agente) por parte de seus eleitores (principal), que possuem um instrumento de sanção retrospectivo (voto) para 'incentivar' (positiva ou negativamente) seu representante a não se desviar de seus interesses. Com isso, o mecanismo institucional da accountability é um meio para alcançar-se a responsividade (entendida como a conexão entre a decisão do representante e o interesse do representado) das políticas" (MARIA, cf. SANTOS, 2017, pp. 59-60).

do corpo representado, traduzida no exercício de uma efetiva vigilância sobre a movimentação dos mandatários.[197] Nesse diapasão, a manutenção de uma cidadania responsável, vigilante e ativa surge como espinha dorsal do esquema de proteção da representação política contra afastamentos e desvios que depõem contra a congruência política e, portanto, contra um dos aspectos essenciais conexionados com a ideia de boa governança[198].

3- Mecanismos De Participação Social Direta

[197] Stephen Medivic (2010, p. 12-13) enfatiza que as eleições dão ao povo alguma capacidade de influenciar a condução política de sua unidade governamental. Aponta, mais, que essa condição pode assumir duas formas básicas, uma fraca e outra forte. Em sua forma "fraca", o papel de direcionamento político desempenhado pelas eleições advém do fato de que a expectativa de renovação do voto estimula a responsividade dos representantes
eleitos, tendo em vista que no momento eleitoral os players que postulam a recondução estão naturalmente obrigados a demonstrar que procuram, em suas atividades, responder aos desejos dos cidadãos. De outra banda, a versão "forte" dessa função concede aos votantes algum nível de controle, para além de uma mera "influência" sobre o processo de decisão política. Sob esse aspecto, os votantes controlam a política de governo mediante a escolha de líderes que, teoricamente, agirão em consonância com a agenda apresentada, agenda endossada no momento daquela escolha. De acordo com Medvic, é isso, precisamente, o que permite que os candidatos vitoriosos invoquem a posse de um "mandato" oriundo de uma eleição.

[198] "Os políticos querem ser eleitos e reeleitos. E esperam que os eleitores vão reelegê-los se eles perseguirem as propostas políticas apresentadas em suas campanhas eleitorais. Se os políticos que procuram vencer as eleições soubessem a preferência dos eleitores decisivos, eles apresentariam uma plataforma que coincidisse com essas preferências. Se eles esperam que as preferências não mudem, ou que elas serão confirmadas pela observação dos resultados implementados durante o mandato (Harrington, 1993), então os representantes seguem as políticas anunciadas procurando a reeleição. E se os eleitores souberem o que é bom para eles, o resultado é melhor para eles, de modo que a ameaça dos eleitores de punir desvios do mandato é [logicamente] plausível" (MANIN, PRZEWORSKI e STOKES, 2006, p. 110).

O plebiscito e o referendo são as mais conhecidas modalidades de participação social direta no Direito contemporâneo; contudo, não são as únicas, tendo em vista a possibilidade de organização de conselhos populares[199] (orçamento participativo, por exemplo) e o *recall* de mandatos. A Constituição Federal de 1988 os alocou no plano dos direitos políticos titularizados pelos eleitores, fazendo-o pela primeira vez conforme noticiado por Almino Affonso (1996).

Historicamente, o manejo de consultas plebiscitárias remonta à Roma Antiga, quando se empregava a palavra latina *plebiscitum* para designar normas que eram votadas em assembleias populares. Não obstante, esta ideia não goza de unanimidade entre os estudiosos.

> A noção de Plebiscito é controversa. Que se trata de um pronunciamento popular, é coisa fora de discussão. Comprovam-no, quer a origem histórica do termo, que designava, na antiga Roma, uma deliberação do povo ou, mais, exatamente, da plebe convocada pelo tribuno, quer o uso que dele se faz habitualmente para designar as votações que, a Revolução Francesa e a difusão das ideologias fundadas na soberania popular, se realizaram na Europa e na própria Itália, sobre assunto de importância constitucional. (BOBBIO, 2007, p. 927)

[199] No âmbito do conceito de boa governança é possível mencionar, ainda, estruturas de participação popular que devem colaborar com a gestão do processo eleitoral e, com isso, elevar a legitimidade da organização de pleitos no Brasil. Neste diapasão, destaca-se o Conselho de Usuário previsto pela Lei nº 136.460/2017, que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Porém, ainda não ocorreu sua regulamentação no âmbito da Justiça Eleitoral.

Hodiernamente, o plebiscito é uma consulta realizada com todo o eleitorado que possui caráter eminentemente prévio, ou seja, busca-se auscultar os desejos e anseios da coletividade para que o parlamento possa utilizá-lo como um norte para a atividade legislativa. Na maioria das vezes, o objeto da consulta é um tema palpitante no seio social, sendo este o motivo determinante para que o legislador promova a oitiva dos cidadãos atingidos antes de uma tomada de decisão. Nesse cenário, é possível resumir a ideia afirmando que o plebiscito: "é, assim, uma consulta anterior à formalização do ato ou à conduta a ser adotada pelo Estado" (OLIVEIRA, FERREIRA, 1996, p. 97).

O fato de o plebiscito possuir natureza preliminar autoriza o posicionamento dos estudiosos que defendem o seu distanciamento conceitual das normas. Defensor desta corrente, Paulo Afonso Linhares, afirma que: "[...] o plebiscito pode ser definido, também, pela deliberação do povo acerca de determinado fato ou acontecimento e não referente a atos normativos, já que estes seriam veiculados mais apropriadamente pelo referendo". (2010, p. 264)

Ainda nesse ambiente, é lícito anotar que os plebiscitos, no regime constitucional brasileiro possuem função dúplice. Por um lado, atuam como verdadeiro oráculo da vontade social, tornando-se um guia da atuação do legislador, sempre que a resposta derivada das urnas é positiva, em polo oposto, produz claro efeito paralisante no espectro de atuação parlamentar quando a consulta obtém resposta negativa dos eleitores.

A história constitucional brasileira aponta que a maioria das Cartas preferiu adotar um silêncio reverencial quando o tema fosse a possibilidade de realização de consultas populares e sua repercussão no processo legislativo. Essa realidade, concretizou-se na prática tendo em vista que o primeiro plebiscito realizado no Brasil ocorre apenas em 1993.

Adentrando na análise dos referendo, é possível apontar que "[...] é medida *a posteriori*, sendo o instituto de direito constitucional, de direito interno, pelo qual as coletividades se pronunciam sobre decisão legislativa, desde que o pronunciamento reúna número de assinatura, fixado em lei" (CRETELLA JÚNIOR, 1989, p. 1095-1096).

De modo diferente do que ocorrer nas consultas que possuem caráter plebiscitário, os referendos nascem com caráter nitidamente posterior. Em outras palavras é possível afirmar que o legislador atua gestando uma norma e, pronta sua obra, oferece-a ao escrutínio popular para que decida se deverá obter eficácia social ou não.

O temário que poderá ser objeto de um referendo é ilimitado, alcançando desde questões administrativas municipais, até normas nacionais de caráter penal como ocorreu no Referendo acerca do Estatuto do desarmamento realizado em 2005.

Na busca pela consulta social acerca dos temas de interesse locais, os plebiscitos e referendos aproximam-se das práticas de *good governance*, pois, cedem espaço na agenda legislativa e, por via transversa, nos temas relacionadas com a Administração Pública, à sociedade que tem a oportunidade de manifestação individual e a certeza de que suas escolhas serão respeitadas.

O Banco Mundial (1994, p. 42), nesse sentido, anota que: *"participation is intrinsic to good governance. Indeed, participatory development can be thought of as a local-level reflection of good governance"*.

A possibilidade de realização de consultas populares no Brasil possui ancoragem no artigo 14 da Constituição Federal, que os alocou no bloco de direitos políticos titularizados pelos eleitores em associação com o voto e a iniciativa popular. O tema, entretanto, mereceu tratamento legislativo mais detalhado através da edição da Lei nº 9.709/98 que regulamentou a realização de plebiscitos e

referendos, bem como, os mecanismos de promoção da iniciativa popular.

As consultas populares, como referido, destinam-se a perscrutar a vontade dos cidadãos com relação a determinados temas da vida nacional, contudo, diferenciam-se quanto ao mecanismo de consecução do seu intento. Segundo a norma de regência:

> Art. 3º Nas questões de relevância nacional, de competência do Poder Legislativo ou do Poder Executivo, e no caso do § 3º do art. 18 da Constituição Federal, o plebiscito e o referendo são convocados mediante decreto legislativo, por proposta de um terço, no mínimo, dos membros que compõem qualquer das Casas do Congresso Nacional, de conformidade com esta Lei.

Nesse sentido, está fixada a competência da Câmara dos Deputados e do Senado Federal para, através da aprovação de Decreto Legislativo, realizar a convocação das consultas populares que tenham por escopo de verificação temas de caráter nacional. A inércia do legislador em referir-se aos temas de interesse local não caracteriza omissão ou desídia, mas respeito ao princípio federativo, que assegura a liberdade de as Constituições Estaduais disciplinarem o tema do modo que compreenderem mais conveniente.

O Quadro 4 apresenta um resumo da disciplina dos plebiscitos nas Constituições Estaduais brasileiras.

Quadro 4: Diretrizes Para A Realização De Plebiscitos Nas Constituições Estaduais.

UF	DIRETRIZES NA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL PARA AS CONSULTAS POPULARES
AC	Modificações territoriais em municípios; ADCT determina consulta acerca da criação de alguns novos municípios.
AL	Modificações territoriais em municípios.
AM	Modificações territoriais em municípios; Instalação e operação de atividade potencialmente poluidora; Autorização para a implantação de usinas nucleares e hidroelétricas de grande porte.
AP	Alteração do território do Amapá; Modificações territoriais em municípios; Autoriza o eleitorado a se manifestar sobre: fato, medida, decisão política, programa ou obra pública; ADCT determina consulta acerca da criação de alguns novos municípios.
BA	Modificações territoriais em municípios; ADCT determina consulta acerca da criação de alguns novos municípios.
CE	Modificações territoriais em municípios; ADCT determina consulta acerca dos novos limites do município de Jaguaribara.
DF	Não traz nenhuma especificação.
ES	Modificações territoriais em municípios; ADCT determina consulta acerca da mudança da capital do estado para Vila Velha.
GO	Modificações territoriais em municípios.
MA	Modificações territoriais em municípios; Alteração territorial do estado; Autoriza o eleitorado a se manifestar sobre: atos, autorizações ou concessões do Poder Executivo e sobre matéria legislativa; Alteração de denominação de município.
MG	Modificações territoriais em municípios; Alteração de denominação de município.
MS	Modificações territoriais em municípios; Alteração de denominação de município.
MT	Modificações territoriais em municípios; Autoriza o eleitorado a se manifestar sobre questão relevante para os destinos do Estado.
PA	Modificações territoriais em municípios; Autoriza o eleitorado a se manifestar sobre: fato, medida, decisão política, programa ou obra pública;
PB	Modificações territoriais em municípios;

UF	DIRETRIZES NA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL PARA AS CONSULTAS POPULARES
	Autoriza Lei Orgânica Municipal a convocar consulta popular para opinar sobre: formulação do seu plano diretor, a gestão da cidade, elaboração e execução de planos, orçamentos e diretrizes municipais; ADCT determina consulta acerca da mudança do nome da cidade de João Pessoa.
PE	Modificações territoriais em municípios.
PI	Modificações territoriais em municípios.
PR	Modificações territoriais em municípios; Alteração territorial do estado; Modificação da capital do estado; Autorização para centrais termoelétricas, hidrelétricas e poços de extração de gás de xisto pelo método de faturamento hidráulico da rocha.
RJ	Modificações territoriais em municípios; Autoriza o eleitorado a se manifestar sobre questão relevante para os destinos do Estado. Consulta sobre a alteração do nome do município de Engenheiro Paulo de Frontin; Consulta acerca da criação de alguns novos municípios.
RN	Modificações territoriais em municípios.
RO	Modificações territoriais em municípios; Consulta acerca da criação de alguns novos municípios.
RR	Não traz nenhuma especificação.
RS	Alienação ou transferência do controle acionário, bem como a extinção, fusão, incorporação ou cisão das Sociedades de Economia Mista Banco do Estado do Rio Grande do Sul S.A. e Companhia Riograndense de Saneamento; Alienação ou transferência do controle acionário, bem como a extinção, fusão, incorporação ou cisão da Companhia de Processamento de Dados do Estado do Rio Grande do Sul; Autoriza o eleitorado a se manifestar sobre: atos, autorizações ou concessões do Poder Executivo e sobre matéria legislativa; Autorização para a implantação de usinas nucleares.
SC	Modificações territoriais em municípios; ADCT determina consulta acerca da mudança da capital do estado para Curitibanos.
SE	Modificações territoriais em municípios.
SP	Modificações territoriais em municípios; Autoriza o eleitorado a se manifestar sobre questão relevante para os destinos do Estado; Alteração de denominação de município; Modificação da capital do estado.

UF	DIRETRIZES NA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL PARA AS CONSULTAS POPULARES
TO	Modificações territoriais em municípios; ADCT determina consulta acerca da criação de alguns novos municípios.

Fonte: Autoria Própria, 2020

Como se nota, a maioria absoluta das Unidades da Federação, salvo o Distrito Federal (impedido constitucionalmente de dividir-se em municípios) e os estados de Roraima e Rio Grande do Sul, autorizam plebiscitos antes de que seja tomada qualquer decisão acerca de reordenação do território de municípios.

Importa notar, ainda, que algumas Constituições atribuíram funções importantíssimas às consultas populares, firmando-as como mecanismos de controle das ações do Poder Executivo, desde as decisões de cunho político até as medidas relacionados com a prática administrativa como a realização de obras públicas. Tal possibilidade foi insculpida, com maior ou menor espectro nas Constituições do Amapá, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul.

Ademais, alguns estados apontaram a obrigatoriedade de realização de consultas populares para que sejam confirmadas certas decisões de governo, tais como: instalação de estruturas para geração de energia de grande porte (Amazonas, Paraná e Rio Grande do Sul), instalação de atividade produtiva com potencial poluidor (Amazonas) e privatização de determinadas estruturas do estado (Rio Grande do Sul).

A possibilidade do manejo de institutos da representação direta para auscultar a opinião, favorável ou não, da comunidade às ações da Administração Pública e, inclusive condicionar sua atuação aos ditames expressos pelo povo, são institutos que confirmam o espírito da *good governance*. Do mesmo modo não se pode perder de vista que tais medidas são um sopro vigoroso de oxigênio no modelo democrático brasileiro.

A ONU (2007, p. 2) aponta que medidas de *good governance* devem estimular a participação popular nos processos decisórios:

> *When led by human rights values, good governance reforms of democratic institutions create avenues for the public to participate in policymaking either through formal institutions or informal consultations. They also establish mechanisms for the inclusion of multiple social groups in decision-making processes, especially locally. Finally, they may encourage civil society and local communities to formulate and express their positions on issues of importance to them.*

No mesmo sentido, Marcello Baquero (2008) aponta que a democracia contemporânea exige uma participação mais ativa da cidadania, com o efetivo envolvimento da população no debate político através de diferentes frentes de ação, especialmente, através das consultas populares. A participação da população agrega legitimidade a todo o processo. Nesse sentido, a participação popular, também, caracteriza-se como verdadeiro mecanismo de *accountability* vertical.

Tal participação inclusive é vista como de fundamental importância para a própria validade do direito emanado das casas legislativas. Habermas (2012), por exemplo, ao defender sua teoria procedimentalista, afirma que a construção intersubjetiva do direito é a grande responsável por atribuir legitimidade às escolhas políticas que não devem se restringir a uma simples vontade estatal apartada da sociedade.

4 A Participação Social Direta Pode Ser Um Caminho Para A Democracia Brasileira?

A participação política da população através da realização de consultas diretas como plebiscitos e referendos, como visto é rara em terras brasileiras. Quando o eleitor é chamado às urnas para opinar sobre questões relevantes a matriz temática é reduzida e refere-se, muito mais a interesses de terceiros.

Nessas condições, é possível falar na existência de um verdadeiro déficit na participação popular na democracia brasileira, diante da apática participação direta do eleitorado. É valiosa a busca das causas deste quadro e as consequências eventuais de sua superação.

Apontada, entre outros, Pippa Norris (2011), a ideia de déficit democrático foi remete à diferença entre as expectativas dos cidadãos e aquilo que lhes é, efetivamente, entregue pelos representantes da classe política. Ambientes com altos índices de déficit democrático, como se pode supor, não obedecem aos critérios mínimos de *good governance*.

Em grande medida o déficit democrático é compreendido sob a verificação do conteúdo das decisões políticas e as necessidades da coletividade.[200] Contudo, também faz parte desse processo a frustração social em decorrência da ausência de participação nos processos decisórios diretos[201].

[200] Dahl (2015) afirma que a crescente judicialização de questões políticas está diretamente relacionada a este descompasso entre a sociedade e seus representantes eleitos. Identifica que tal fenômeno pode estar ligado a excessiva fragmentação do sistema partidário o que resulta em frágeis alianças e cooperações por demais instáveis que, na visão da população, pode enxergar no fraco compromisso assumido, uma desconfiança e sentimento de falta de representatividade; um estranhamento entre representantes e representados.

[201] Itamar de Ávila Ramos (2018) corrobora a ideia da existência de um déficit democrático sob a perspectiva da democracia direta no Brasil e em outros países.

Os direitos políticos concretizam o ideário constitucional de entregar aos cidadãos a soberania popular, ou seja, o poder de intervir nos destinos administrativos e legislativos da federação através do exercício do direito ao sufrágio. No que se refere, especificamente, às consultas populares há que se reconhecer tais direitos ainda tentam se consolidar na tradição política brasileira.

Esse engajamento rarefeito aponta para a existência de um déficit participativo na democracia brasileira. Tratando dos mecanismos de formação dos órgãos consultivos da União Europeia, André Barbieri Souza (2006, p. 531) conceitua o déficit democrático:

> O déficit democrático é evidente quando não se possibilita ao cidadão refletir sobre determinada questão, independentemente do grau de relevância dessa, o que agrava ainda mais o atual quadro, uma vez que muitos dos debates travados no Conselho da União Européia são de interesses profundos dos Estados-membros.

A pergunta definitiva é se um incremento quantitativo e qualitativo nas consultas populares realizadas geraria um benefício verdadeiro à democracia brasileira. A melhoria mais óbvia seria a redução do déficit na participação popular na democracia, pois "[...] por mais democráticos que sejam os processos de formação de opinião e de decisão do povo e dos representantes, a incapacidade de executá-las gera um déficit democrático insanável" (GASPARDO, 2015, p. 107).

A realização de plebiscitos serviria para manter o debate político vivo na sociedade, o que invariavelmente contribuiria para o aumento da maturidade eleitoral dos cidadãos e, do mesmo modo, contribuiria para a valorização do voto, visto por muitos como uma atividade mecânica sem maior relevância. Os plebiscitos, em suma, criam "[...] um canal permanente de deliberação pública, fazendo

da prática política um exercício contínuo" (MENDES, 2007, p. 150).

Os plebiscitos funcionam, também, para direcionar, restringir ou ampliar a tarefa de criação legislativa que compete ao Parlamento. Através da manifestação direta do corpo social podem ser estabelecidas diretrizes para a atividade legiferante, especialmente, no que diz respeito a temas muito polêmicos que exigem respaldo social.

> Quer dizer, o plebiscito – enquanto instrumento da democracia direta – deve ser reconhecido como um elemento de mediação entre a representação e a participação. Estabelecendo um equilíbrio no sistema político, o mecanismo abre um canal importante para se corrigir os excessos da representação. (SCHOLZ, 2013, p. 64)

Por fim, na presente quadra histórica, em que a comunidade manifesta com clareza o desejo de ter voz ativa nos processos que interessem à coletividade os plebiscitos serviriam para dar homogeneidade a estas vozes difusas. A oitiva da sociedade serviria como antídoto para as deturpações que surgiram em decorrência da vontade de manifestação somada a dificuldade de fazê-lo.

Esse caldo de cultura acabou desembocando em desvios do direito de manifestação da opinião, tais como: a disseminação de *fake news*, o surgimento de *haters*, bem como, o uso indiscriminado das mídias sociais e aplicativos para a disseminação de tais ideias.

Cabe reconhecer, entretanto, que os plebiscitos já foram utilizados inadequadamente no passado para legitimar atitudes arbitrárias de governos antidemocráticos. O exemplo mais famoso desse tipo de evento veio da Alemanha Hitlerista, que entre os anos de 1933 e 1938, realizou inúmeras consultas populares a fim de legitimar decisões do Führer.

"Em um plebiscito realizado em 12 de novembro de 1933, o governo nazista procurou aprovação da população para a retirada da Alemanha da Liga das Nações" (MONTEIRO, 2016, p. 60). Em 1934, seguindo-se ao falecimento do presidente Hindenburg foi orquestrado um plebiscito a fim de consultar a população acerca da possibilidade de Hitler ocupar ao mesmo tempo as funções de Presidente e Chancelar. O resultado foi a obetenção de mais de 90% dos votos favoráveis à acumulação (DOMINGOS, MACIEL, 2009, p. 91). Ainda nessa lógica, em 1938 a Áustria foi anexada à Alemanha após a realização de plebiscito.

Exemplo mais atual pode ser colhido na tática dos governos chavistas na Venezuela, baseada na realização de plebiscitos (referendos, na realidade) para legitimar as Constituições elaborados a partir de deturpações parlamentares. A primeira vez que isso ocorreu foi em 1999, quando:

> Hugo Chávez aproveitou-se desses instrumentos de democracia direta para reforçar o seu projeto político e, por isso, passou a convocar plebiscitos sobre temas nacionais – como educação e reforma política – em vez de fazê-los debater no Poder Legislativo, como se observa em outros países democráticos. Com isso, e dentro da proposta de unificar todos os partidos do Polo Patriótico em um único grande partido, o Partido Socialista Unido da Venezuela – PSUV, enfraqueceu-se a estrutura da disputa partidária e da democracia representativa, diminuindo-se, portanto, a influência do poder legislativo na condução do país. (VERGUEIRO, 2013, p. 42)

A estratégia continuou sendo utilizada até o fim do Governo Chavéz e foi rapidamente adotada por seu sucessor, Nicolas Maduro, até recentemente, como uma forma de perpetuação no poder.

As duas distopias analisadas servem para evitar a criação de uma hagiografia dos mecanismos de participação popular direta, funcionando como verdadeiro parâmetro para os limites que devem ser imprimidos às consultas populares. Contudo, não possuem força suficiente para apagar a importância de tais institutos para o fortalecimento da democracia, pois seus desvios foram realizados no seio de governos autocráticos.

Outro ponto frágil das consultas populares é a limitação material de sua eficácia. É dizer a resposta negativa a um plebiscito possui efeito paralisante da atividade legislativa por um dado período, contudo, não consegue perpetuar indefinidamente tal paralisia, pois:

> Nada impede, inclusive, que, havendo rejeição popular em plebiscito ou em referendo, posteriormente, um novo projeto de lei tramite e seja aprovado no Congresso Nacional sem nova consulta popular, em contrariedade a o que foi manifestado pelo eleitorado em Plebiscito ou Referendo. Nada, também, impede a mora do legislador. (APOLÔNIO, 2018, p. 73)

Por outro lado, deve-se observar que a mensagem emanada de uma consulta popular é claríssima e possui efeitos sobre os legisladores que ultrapassam o formalismo da norma. Embora o plebiscito não tenha caráter vinculativo, seria socialmente questionável a atuação legislativa de modo contrário ao desejo expresso nas urnas, podendo gerar repercussões eleitorais futuras para aqueles que aventurassem tais caminhos.

Como dito, consultas populares não são a panacéia que irá curar feridas ou resolver a um só tempo problemas estruturais do sistema político. Todavia, o chamaneto da população à manifestar-se em assuntos centrais da sociedade pode contribuir para um maior

sentimento de pertencimento e de compreensão quanto a importância de uma cidadania operativa.

Neste sentido, é necessário que, além de uma maior inclinação dos Poderes Legislativo e Executivo em lançar mão de tais mecanismos para ouvir a população, seja buscado um redesenho dos procedimentos que devem ser executados para levar a cabo e dar concretude à manifestação popular.

Atualmente, regulamentando o artigo 8º da Lei nº 9.709/98, temos a Resolução TSE nº 23.385/2012. Todavia, além de regulamentar alguns aspectos das consultas populares, o normativo estabelece algumas limitações para implementação do chamamento popular. Já em em seu artigo 4º a Resolução define que consultas populares somente poderão ocorrer concomitantemente com a realização de eleições ordinárias, ou seja, a cada dois anos. Não se abre, por exemplo, a possibilidade de que tais consultas ocorram com a realização de eventual eleição suplementar ou, ainda, em apartado de qualquer eleição, desde que exista disponibilidade orçamentária ou dotação específica para tal finalidade.

Compreende-se o objetivo do estabelecimento dessa diretriz, qual seja, não onerar os confres públicos e racionalizar os serviços prestados pela população durante uma eleição. Entretanto, poderia haver a possibilidade do ente que estabeleceu o chamamento popular destinar verba específica para suprir a realização do pleito.

Com isso, ao repensar medidas simples de ordem técnica, a Justiça Eleitoral poderia contribuir para ampliar a participação democrática da população e, desta forma, contribuir para o aprofundamento da boa governança no contexto nacional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A boa governança não implica o fim ou o declínio do Estado, já que seu papel segue sendo crucial como uma estrutura fixadora de fins e coalizões, ainda que em boa medida tenha perdido relevância como estrutura de implementação. A ideia de Estado "catalisador" aponta, precisamente, para uma ação governamental que, para conseguir os seus objetivos, apoia-se cada vez menos em seus próprios recursos do que em sua ação como elemento dominante em coalizão com outros, sejam esses outros Estados, instituições internacionais ou grupos do setor privado (NATERA PERAL, 2005, p. 762).

Entretanto, comporta igualmente um destacado aspecto relativo à abertura das instâncias decisórias do Estado à intervenção do corpo social no processo de definição da agenda política. Sob esse aspecto, a boa governança é um ideal que deve ser construído "a partir da participação crescente da sociedade civil global nas decisões e formulações estratégicas", na medida em que o desenvolvimento democrático, numa concepção moderna, exige que exista "a concorrência dos governantes, dos cidadãos e de suas organizações na construção de consensos que tornem possível formular políticas que permitam responder, equilibradamente, ao que a sociedade espera do governo" (GONÇALVES, 2012, p. 9-14).

Ademais, tendo em tela que "o grau de governança democrática de um Estado depende, diretamente, do *quantum* de *accountability* existente na sociedade", o que, por sua vez, "depende da natureza e da abrangência do controle público sobre a ação governamental", é evidente que a prática da boa governança vindica mecanismos de responsabilização que permitam a realização de um efetivo controle público sobre a gestão estatal (CARNEIRO, 2004, p. 11; ADDINK, 2019, p. 4). Dentro desse

contexto, a *accountability* eleitoral, concebida como um "processo de agregação institucional dos cidadãos" voltado à promoção da responsabilidade e da responsividade dos agentes do governo (FUMAROLA, 2017, p. 1) desponta como um importante elemento para a realização prática do projeto da *good governance*.

Não obstante, essa função institucional acometida aos processos eleitorais depende, para que seja efetiva, de uma sociedade "engajada" (GONZÁLEZ MADRID, 2007, p. 250) e "vibrante" (GISSELQUIST, 2013, p. 11), disposta a monitorar e escrutinar, constante e atentamente, os principais movimentos do governo. A *accountability* eleitoral consiste em um encargo democrático atribuído aos cidadãos (HELLWIG, 2008, p. 5) e, nesse sentido, a indução da congruência política, como suposto da boa governança, depende diretamente do grau de responsabilização que o corpo de votantes imponha aos agentes que conduzem a representação.

A rara experiência nacional na organização e participação de plebiscitos e referendos, conjugada com a falta de horizontes para a mudança, formam um quadro de déficit na participação popular na democracia, tendo em vista a impossibilidade de os cidadãos concretizarem os mecanismos de democracia direta previstos na Constituição de 1988.

Não é possível crer que as consultas populares possuam poderes hagiográficos, uma vez que já foram utilizadas por governos autocráticos para garantir a perpetuação no poder e minar a atuação de um Poder Legislativo independente. Ademais, possuem limitações de ordem material e formal, vinculando o legislador a suas decisões por tempo exíguo.

Posto o que precede, há razões para acreditar que um incremento no número de consultas populares realizados no Brasil ensejaria benefícios específicos para a democracia nacional, haja vista que o amadurecimento do debate democrático e o aumento do

nível de engajamento constituem elementos-chave para o direcionamento qualificado da engenharia representativa.

REFERÊNCIAS

ADDINK, Henk. **Good Governance: concept and context**. Oxford: Oxford University Press, 2019.

AFFONSO, Almino. Democracia participativa: plebiscito, referendo e iniciativa popular. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 33, n. 132, out.-dez. 1996. p. 11-27.

ALVIM, Frederico Franco. **Curso de Direito Eleitoral**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2016.

_____. Good Governance. In: SOUZA, Cláudio André de; ALVIM, Frederico Franco; BARREIROS NETO, Jaime; DANTAS, Humberto. **Dicionário das Eleições**. Curitiba: Juruá, 2020, p. 364.

AMORIM, Joyce Fernanda Guilanda de; RAFANTE, Heulália Charalo; CAIADO, Kátia Regina Moreno. A organização política das pessoas com deficiência no Brasil e suas reivindicações no campo educacional. **Revista Educação Especial**, Santa Maria, v. 32, 2019, doi:https://doi.org/10.5902/1984686X38129

APOLÔNIO, Renan. Revisita aos instrumentos de participação popular da constituição brasileira. **Revistas Estudos Eleitorais**, Recife, v. 2, n. 3, jul. 2018. p. 68-77.

BAQUERO, Marcello. Democracia formal, cultura política informal e capital social no Brasil. **Opinião Pública**. v. 14, n. 2, p. 380-413, 2008.

BLANCO DE MORAIS, Carlos. **O sistema político**: no contexto da erosão da democracia representativa. Coimbra: Almedina, 2018.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Tradução Carmen C. Varriale,

Gaetano Lo Mônaco, João Ferreira, Luís Guerreiro Pinto Cacais e Renzo Dini. 13.ed. Universidade de Brasília: Brasília, 2007.

BOSSUYT, Jean. La gouvernance à la croissée des chemins. In: BELLINA, Séverine; MAGRO, Hervé; VILLEMEUR, Violaine de (coords.). **La gouvernance démocratique**. Paris: Karthala, 2008.

CALANCHINI URROZ, Juan. Gobernabilidad: legitimidad – eficacia – efectividad – estabilidad. In: J. CALANCHINI, Juan. **Lecturas de Ciencia Política. Tomo II**. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 2011.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. Governança e accountability: algumas notas introdutórias. Fundação João Pinheiro, Texto n. 13. Belo Horizonte, 2004. Disponível em: <http://www.eg.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/publicações-2004/103-governanca-e-accountability-algumas-notas-introdutorias/file>. Acesso: 23. set. 2019.

CHAQUÉS BONAFONT, Laura; PALAU ROQUÉ, Anna. Gobernanza. In: CAMINAL BADIA, Miquel (ed.); TORRENS, Xavier (coed.). **Manual de Ciencia Política**. 4. ed. Madrid: Tecnos, 2015.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Comentários à Constituição brasileira de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1989.

DAHL, Robert . A. Poliarquia. Tradução Celso Mauro Paciornik. São Paulo: Edusp, 2015.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Brasília: Universidade de Brasília, 2009.

DINIZ, Eli. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma Nova Ordem no Brasil dos anos 90. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 3, 1995, pp. 385-415.

DOMINGOS, Charles Sidarta Machado; MACIEL, Tiago. Quando a última trincheira é o livro: a sociedade alemã durante o

nazismo em “Terror e miséria no III Reich”. **Métis: História e Cultura**. Caxias do Sul, v. 8, n. 15, 2009. p. 83-101.

FAYT, Carlos S. **Derecho Político**. Tomo II. 12. ed. Buenos Aires: La Ley, 2009.

FREIRE, André. O futuro da democracia representativa. In: FREIRE, André (Org.). **O futuro da representação política democrática**. Lisboa: Vega, 2015.

FREITAS DO AMARAL, Diogo. **Uma introdução à política**. Lisboa: Bertrand, 2014.

FUKUYAMA, Francis. What is governance? **Working Paper**, n. 314, january 2013, pp. 1-18.

GASPARDO, Murilo. Globalização e o déficit democrático das Instituições representativas brasileiras. **Revista da Faculdade de Direito da UFPR**, Curitiba, v. 60, jan./abr. 2015. p. 85-115.

GISSELQUIST, Rachel M. Good Governance as a concept, and why this matters for development policy. **Working Paper**, n. 30, march 2012, pp. 1-22.

GONÇALVES, Alcindo. O conceito de governança. Disponível em: <http://social.stoa.usp.br/articles/0016/1432/governa_a100913.pdf >. 2012. Acesso em: 23. set. 2019.

GONZÁLEZ MADRID, Miguel. Análisis de políticas públicas. In: ERNESTO EMERICH, Gustavo; ALARCÓN OLGUÍN, Víctor (Coords.). Barcelona: Anthropos, 2007, pp. 243-271.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. V.1. Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, 2012.

HELLWIG, Timothy. Electoral accountability and the variety of democratic regimes. **British Journal of Political Science**, 37, January 2008, pp. 1-27.

HERMET, Guy. Governança. In: HERMET, Guy; BADIE, Bertrand; BIRNBAUM, Pierre; BRAUD, Philippe. **Dicionário de Ciência Política e instituições políticas**. Lisboa: Escolar, 2014.

HOUT, Wil (ed.). **The Politics of Aid Selectivity. Goog governance criteria in World Bank, US and Dutch development assistance**. London and New York: Routeledge, 2007.

LINHARES, Paulo Afonso. **A cidadania interativa**: plebiscito, referendo e iniciativa popular na Constituição de 1988 e os impactos da revolução tecnológica da informação e comunicação na democracia brasileira. 2010. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito do Recife, Universidade Federal de Pernambuco, Recife.

MANIN, Bernard. **Los principios del gobierno representativo**. Madrid: Alianza, 2017.

_____; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. Eleições e representação. **Revista Lua Nova**, 67, p. 105-138, 2006

MADHU, Prabakaran. What is good governance? **SSRN Electronic Journal**, february 2011, p. 1-6.

MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel; URIBE OTALORA, Ainhoa. **Teoría del Estado y de las formas políticas**: sistemas políticos comparados. Madrid: Tecnos. 2018.

MARTINS, Manuel Meirinho. **Representação política. Eleições e sistemas eleitorais**: uma introdução. 2. ed. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2015.

MENDES, Denise Cristina Vitale Ramos. Representação política e participação: reflexões sobre o déficit democrático. **Revista Katálysis** Florianópolis v. 10, n. 2, jul./dez. 2007. p. 143-153.

MONTEIRO, Gustavo Feital. **Testemunho do cotidiano**: os diários de Victor Klemperer e o antissemitismo na Alemanha Nazista. 2016. Dissertação (Mestrado em História) - Universidade de Brasília, Brasília.

NATERA PERAL, Antonio. Nuevas estructuras y redes de gobernanza. **Revista Mexicana de Sociología**, vol. 67, n. 4 (octubre-diciembre, 2005), p. 755-791.

NEUMAYER, Eric. **The Pattern of Aid Giving. The impact of Good Governance on development assistance**. London and New York: Routeledge, 2003.

NICOLAU, Jairo. **Representantes de quem?** Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, 1998, n. 44, p. 27-54.

NORRIS, Pippa. **Democratic deficit**: critical citizens revisited. Cambridge: Cambridge University, 2011.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de; FERREIRA, José Rodrigues. **Processo Legislativo**: uma contribuição ao debate. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1996.

ORTIZ, Daniel R. Democratic norms, structures and conflict. In: YOUNG, John Hardin (Ed.). **International Election Principles**. Chicago: American Bar Association, 2009.

PASQUINO, Gianfranco. Governabilidade. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Volume 1: A-K. 13. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2010.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

PETERS, B GUY. Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, n. 39, octubre 2007, p. 33-50.

RAMOS, Itamar de Ávila. **O direito fundamental à participação política por meio da iniciativa legislativa popular e o requisito formal do número de assinaturas dos cidadãos apoioadores de projetos de lei**. In: Encontro Internacional do

CONPEDI, IX. 2018, Quito. Anais do IX Encontro Internacional do CONPEDI. Florianópolis: CONPEDI, 2018. p. 129-144.

REIF, Linda C. **The Ombudsman, Good Governance and the International Rights System**. Dordrecht: Springer, 2004.

SANTOS, Maria Helena de Castro. Governabilidade, governança e democracia: criação da capacidade governativa e relações executivo-legislativo no Brasil pós-Constituinte. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997, p. 335-376.

_____. Polianna Pereira dos. **Voto e qualidade da democraci**a: as distorções do sistema proporcional brasileiro. Belo Horizonte: D'Plácido, 2017.

SCHEDLER, Andreas. ¿Qué es rendición de cuentas? **Cuadernos de Transparencia**, n. 3, agosto 2004, p. 5-47.

SCHOLZ, Jonathan Marcel. "O horror ao plebiscito": considerações sobre a representatividade e participação. **Revista Espaço Acadêmico**, Maringá, n. 149, out. 2013. p. 60-66.

SMART, Michael; STURM, Daniel M. Terms limits and electoral accountability. **PSPE Working Papers**, march 2006, p. 1-31.

SOUZA, André Barbieri. **A União Européia e o déficit democrático**: um estudo a partir de Jürgen Habermas. In: Encontro Nacional do CONPEDI, XV. 2006, Manaus. Anais do XV Encontro Nacional do CONPEDI. Florianópolis: CONPEDI, 2006. p. 526-536.

UNITED NATIONS. OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS. **Good governance practices for the protection of human rights**. New York - Geneva: United Nations, 2007.

VALLÈS, Josep María; MARTÍ i PUIG, Salvador. **Ciencia Política**: un manual. 3. ed. Barcelona: Ariel, 2015.

VERGUEIRO, João Paulo de Andrade. **Constituição, Poder Constituinte e Bolivarianismo**: Bolívia, Equador e Venezuela e as estratégias presidenciais. 2013. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

VYAS-DOORGAPERSAD, Shikha; AKTAN, Coskun Can. Progression from ideal state to good governance: an introductory overview. **International Journal of Business and Management Studies**, vol. 9, n. 1, 2017, p. 29-49.

WEβELS, Bernhard. Political representation and democracy. In: DALTON, Russell J.; KLINGEMANN, Hans-Dieter. **The Oxford handbook of political behavior**. Oxford: Oxford Press, 2009, p. 833-849.

WOJTASIK, Waldemar. Functions of elections in democratic systems. **Political preferences**, n. 4/2013, p. 25-38.

WORLD BANK. **Governance**: The Bank's Experience. Washington: World Bank, 1994. Disponível em: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentredirects?url=/curated/en/1994/05/698374/governance-world-banks-experience>. Acesso em 18 set. 2018.

Sobre o livro

Projeto gráfico/capa Pedro Nascimento

Gráfica 10,5 x 16,7 cm

Tipologias utilizadas Times New Roman 10/13 pt

O Simpósio de Direito Eleitoral do Nordeste – SIDEN, que nesse ano de 2022 chega a sua quarta edição, nasceu em 2008 com o nome de I Simpósio de Direito Eleitoral, evento realizado pela Ordem dos Advogados do Brasil – Seccional da Paraíba.

Consolidado no cenário acadêmico-jurídico de nossa região, tratando sobre tão pertinente temática, o SIDEN promove a discussão dos mais variados temas do direito eleitoral e da ciência política, contribuindo inequivocadamente para o processo democrático do país.

Nesse diapasão de fomentar e fortalecer a cientificidade do direito eleitoral, na edição do IV SIDEN o evento apresenta aos seus participantes e a comunidade jurídica, em geral o livro oficial com o tema "DEMOCRACIA DIGITAL E INTEGRIDADE ELEITORAL", que conta com estudiosos da temática eleitoral, de modo a contribuir para o debate que será realizado por ocasião do evento.

Reunindo estudiosos e pesquisadores da área do direito e da ciência política, o livro está dividido em quatro partes, igualmente importantes: Democracia Digital, Integridade Eleitoral, Participação da Mulher na Política e Instituições Políticas.

UNIFACISA CENTRO UNIVERSITÁRIO

abradep Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político

IDEL-PB

OAB PARAÍBA

ISBN: 978-85-93139-06-2

CBL

9 788593 139062