

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

Paraná Eleitoral
revista brasileira de direito
eleitoral e ciência política



tre-pr nusp/ufpr ninc/ufpr

v. 10 n. 2 2021

Paraná Eleitoral
revista brasileira de direito
eleitoral e ciência política

Paraná Eleitoral: Revista Brasileira de Direito Eleitoral e Ciência Política.
Tribunal Regional Eleitoral do Paraná. Núcleo de Pesquisa em Sociologia
Política Brasileira; Núcleo de Investigações Constitucionais – UFPR –
v. 10, n. 2 (2021) –. Curitiba: TRE, 2021.

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

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

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

CDD 341.2805

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

Paraná Eleitoral: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política
ISSN 1414-7866 (versão impressa)
ISSN 2448-3605 (versão on-line)

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

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO PARANÁ
Escola Judiciária Eleitoral do Paraná

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ - UFPR
Núcleo de Pesquisa em Sociologia Política Brasileira - UFPR
Programa de Pós-Graduação Em Ciência Política - UFPR

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CENTRO-OESTE DO PARANÁ (UNICENTRO)
Departamento de Geografia – UNICENTRO – Guarapuava
Departamento de Geografia – UNICENTRO – Irati
Programa de Pós-Graduação em Geografia – UNICENTRO - Guarapuava

Presidente e Diretor da EJE/PR: André Benetti Carvalho de Oliveira (UNINTER)
Desembargador Tito Campos de Paula André Borges (UnB)

Vice-Presidente e Corregedor: André Marengo (UFRGS)
Desembargador Vitor Roberto Silva Denise Paiva (UFG)

Diretor Executivo da EJE/PR: Emerson Urizzi Cervi (UFPR)
Juiz Carlos Alberto Costa Ritzmann (maio e junho de 2021) Fabiano Santos (IESP)
Juiza Flávia da Costa Viana (julho e agosto de 2021) Fernanda Cristina Covolán (UNASD)
Fernando Bizarro Neto (UNICAMP)
Karolina Mattos Roeder (UFPR)
Luciana Veiga (UNIRIO)

Coordenadora Executiva da EJE/PR: Lúcio Rennó (UnB)
Juliana Paula Zigorvski Maria do Socorro Sousa Braga (UFSCar)

Direção Geral: Osvaldo Amaral (Unicamp)
Valcir Mombach Paolo Ricci (USP)
Paulo Peres (UFRGS)

Editores: Rachel Meneguello (Unicamp)
Rogério Carlos Born – Direito, Ciência Política e Relações Internacionais (EJE/PR, UNIDOMBOSCO e UNINTER) Rodrigo Bordignon (UFSC)
Sérgio Braga (UFPR)
Zaqueu Luiz Bobato (UNICENTRO)

Editor honorário: Fernando José dos Santos – Direito (TRE/PR) *Direito Eleitoral*
Editor associado: Adriano Codato – Ciência Política (UFPR) Alejandro Pérez Hualde (Universidad Nacional de Cuyo)

Editores executivos: Augusto Hernández Becerra (Universidad de Externado)

Direito Eleitoral Clémerson Merlin Clève (UFPR)
Frederico Rafael Martins Almeida (TRE-PR, UNIOPET) Denian Couto Coelho (UNIOPET)
Luiz Gustavo de Andrade (UNICURITIBA) Eneida Desiree Salgado (UFPR)
Roosevelt Arraes (UNICURITIBA) Filomeno Moraes (UNIFOR)

Ciência Política Ivo Dantas (UFPE)
Amanda Machado Jorge Fernández Ruiz (Universidad Nacional Autónoma de México)
Doacir Gonçalves de Quadros (UNINTER) Luis Antonio Corona Nakamura (Universidad de Guadalajara)

Geografia Política Miguel Perez-Moneo (Universitat de Barcelona)
Márcia da Silva (UNICENTRO) Orides Mezzaroba (UFSC)
Daniel Galuch Junior (UEM-UFPR-TRE/PR) Rafael Oyarte Martínez (Pontificia Universidad Católica de Ecuador)

Conselho Editorial: Rodolfo Viana Pereira (UFMG)
Ciência Política Vânia Siciliano Aieta (UERJ)
Adriano Codato (UFPR) Yuri Barbosa Soares da Silva

Bibliotecário: Carlos Alberto Barbosa Ferian - CRB 1.953/O

Capa: Robson Santos a partir de imagem de Rubem Ludolf coleção particular.

Editoração Eletrônica: Aline Maya e Luan Maitan | Tikinet

Diagramação: Robson Santos | Tikinet

Revisão: Camila Leite e Glaiane Quinteiro | Tikinet

Tiragem desta edição: 300 exemplares

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

Enviar colaboração para:
paranaeleitoral@tre-pr.jus.br

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

PARANÁ ELEITORAL: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política

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

www.tre-pr.jus.br/o-tre/revista-parana-eleitoral/revistas-1/

Rua João Parolin, 224, Prado Velho, Telefone: +55 (41) 3330-8540, CEP 80220-902 - Curitiba – PR – Brasil

Sumário

Mandatos coletivos e compartilhados: uma resposta à crise de representação?	9-25	Mirela Gonçalves Portugal e Jaime Barreiros Neto
A Lei 9.504/97 entre avanços e obstáculos no amparo às candidaturas femininas	26-47	Karen Sylvia Dreer e Doacir Gonçalves Quadros
Do voto ao presidencialismo de coalizão: democracia em crise?	48-76	Wilian Roque Borges
A modernidade líquida a justiça eleitoral	77-91	Sérgio Luis Versolato de Abreu
Ativismo judicial em matéria eleitoral: a interferência do judiciário no processo democrático de representatividade popular	92-122	Vitória Dacorégio Miketen de Campos Ludvigs e Luiz Gustavo de Andrade
Políticas de ação afirmativa e a atuação do supremo tribunal federal na inclusão da mulher no processo eleitoral	123-149	Nicolly Jacob e Luiz Gustavo de Andrade
Normas editoriais	150-160	



EDITORIAL

Nesta edição, a Paraná Eleitoral, revista brasileira de direito eleitoral e ciência política, comemora o Jubileu de Ébano, pois completa 66 anos da sua primeira publicação, trazendo matérias de extrema atualidade e relevância.

Mirela Gonçalves Portugal e Jaime Barreiros Neto trazem uma interessante indagação: os mandatos coletivos e compartilhados seriam uma resposta à crise de representação? Para os autores, “a ideia de que os mandatos coletivos podem operar um salto qualitativo na representação política necessita de desdobramentos principalmente em relação à meios de participação direta e responsividade ao eleitorado, bem como no transplante do discurso de dialogicidade e diversidade para medidas efetivamente concretizadoras de tais ideias”.

Karen Sylvia Dreer e Doacir Gonçalves Quadros abordam os avanços e obstáculos no amparo às candidaturas femininas dentro da Lei 9.504/97. Para os articulistas, existe um “descompasso entre a importância da mulher ocupar diversos espaços da sociedade brasileira e sua baixa participação na atividade partidária e parlamentar na política do país, contradição que evidencia a necessidade de debate sobre o tema”.

Wilian Roque Borges traz uma análise sobre a crise da democracia, a partir de reflexões acerca do voto ao presidencialismo de coalizão. Segundo Borges, “o complexo sistema envolvendo o voto, os partidos políticos, o presidencialismo de coalizão e a atuação dos três poderes, com atuação destacada para o Poder Judiciário, revela uma crise estrutural, na qual o povo, que é o titular do poder, fica cada vez mais desacreditado com a atuação das instituições”.

Sérgio Luis Versolato de Abreu vislumbra a teoria da modernidade líquida, de Zygmunt Bauman, aplicada à Justiça Eleitoral, em contraste com a modernidade sólida. Para o articulista, “no anseio da própria sociedade por eleições justas, seguras e legítimas, como em um ambiente de constante mudança, típico da própria fase da modernidade, a Justiça Eleitoral surge no esteio de trazer segurança e estabilidade às eleições. Porém, em tempos de modernidade líquida, essa situação gera um aumento da ambiguidade da própria Justiça Eleitoral”.

Vitória Dacorégio Miketen de Campos Ludvigs e Luiz Gustavo de Andrade debatem o ativismo judicial em matéria eleitoral: a interferência do judiciário no processo democrático de representatividade popular. Miketen e Andrade argumentam “se é possível refletir sobre o conceito e o desenvolvimento dos institutos da soberania popular e da democracia como alicerces do Estado Democrático de Direito; bem como analisar o fenômeno do ativismo judicial e seus desdobramentos, a partir dos conceitos de judicialização política, politização da justiça, procedimentalismo e substancialismo”.

Por fim, Nicolly Jacob e Luiz Gustavo de Andrade esclarecem as políticas de ação afirmativa e a atuação do supremo tribunal federal na inclusão da mulher no processo eleitoral. Para os autores, a “forma mais democrática de inserção das mulheres na política, deve ser realizada por meio da atuação do próprio Poder Legislativo na criação de medidas eficazes no combate à desigualdade”.

Assim, o leitor será contemplado, nesta edição, com interessantes temas que envolvem o mandato coletivo, a participação feminina, o presidencialismo de coalisão, a modernidade líquida e a interferência do judiciário no processo eleitoral.

Uma excelente leitura e uma profícua pesquisa.

Curitiba, junho de 2021.

Professor Rogério Carlos Born
Editor-chefe

Mandatos coletivos e compartilhados: uma resposta à crise de representação?

Mirela Gonçalves Portugal e Jaime Barreiros Neto

Resumo

Este artigo pretende analisar o surgimento e consolidação dos mandatos coletivos e compartilhados no sistema eleitoral brasileiro, bem como os limites dessa nova proposta enquanto alternativa para a crise de representação no horizonte político do país. Para tanto, busca-se, primeiramente, revisitar historicamente as origens da democracia representativa liberal e suas contradições intrínsecas. Em seguida, realiza-se um levantamento das principais características e experiências paradigmáticas de mandatos coletivos no Brasil. Debruça-se, ainda, sobre as estratégias retóricas e de comunicação política do formato. Depois, elabora-se um breve panorama sobre a lacuna na disciplina legislativa do tema. Nesse desiderato, o estudo lança mão dos métodos dedutivo e indutivo, tendo abordagem qualitativa, assumindo forma exploratória e descritiva quanto aos objetivos, pela via dos procedimentos bibliográficos e documentais. Por fim, discute-se em quais condições esses mandatos podem significar uma aproximação do projeto de maximalismo democrático.

Palavras-chave: mandatos coletivos; democracia representativa; direito eleitoral; democracia; campanha eleitoral.

Abstract

This article analyzes the emergence and consolidation of collective candidacy in the Brazilian political system. To this end, we revisit the origins of liberal representative democracy and its contradictions, followed by an outline of the main characteristics

Sobre os autores

Mirela Gonçalves Portugal é mestranda em Direito Público na Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia. Bacharela em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia. Bacharela em Jornalismo pela Faculdade de Comunicação da Universidade Federal da Bahia. Email: mirelagportugal@gmail.com

Jaime Barreiros Neto é professor do Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal da Bahia (mestrado e doutorado). Professor do curso de Direito da Universidade Federal da Bahia (graduação). Coordenador do curso de pós-graduação em Direito Eleitoral da Faculdade Baiana de Direito. Email: jaimebarreirosneto@globo.com

and paradigmatic experiences of collective candidacies in the last elections while focusing on the rhetorical and political communication strategies inherent to them. We also give a brief overview of the gap in the legislative discipline pertinent to the theme. This qualitative research was conducted by means of bibliographic and documentary procedures, employing deductive and inductive methods and assuming an exploratory and descriptive form as to the objectives. Finally, we discuss under what conditions these mandates may imply an approximation to the democratic maximalism project.

Keywords: collective candidacy; representative democracy; electoral law; democracy; electoral campaign.

Artigo recebido em 4 de maio de 2021 e aprovado pelo Conselho Editorial em 14 de junho de 2021.

Introdução

As eleições de 2018 e 2020 consolidaram a figura dos mandatos coletivos ou compartilhados no imaginário político nacional. A iniciativa parece trazer vantagens: por que apostar no magnetismo de um candidato, quando se pode ter três ou quatro janelas para o interesse público? A ideia também chega com promessas de sofisticação na deliberação das políticas públicas, maior diversidade de ideias e capilarização dos interesses defendidos, que podem abarcar mais atores e frentes de combate aos problemas transversais da sociedade. Nada disso, contudo, obtém respaldo na legislação eleitoral.

De toda forma, o apelo da proposta se reafirma no contexto de uma difundida crise de representação, consenso tanto na literatura quanto no vocabulário do eleitorado, percebido seja em protestos nas ruas ou em postagens nas redes sociais. Contudo, resta ainda ser respondida a pergunta: a alternativa da candidatura coletiva conduz, de fato, a uma das saídas para o problema da democracia representativa no século XXI?

Este artigo busca explorar os limites e potencialidades das candidaturas coletivas como formato que ensaia permanência no horizonte eleitoral brasileiro. Para tanto, vale-se da abordagem qualitativa, com objetivo descritivo, a partir dos procedimentos bibliográficos e documentais.

Inicialmente, o trabalho rememora as origens da representação na democracia liberal moderna e as contradições que lhe são inerentes desde o berço. Em seguida, traça breve panorama do surgimento,

conformação e características das candidaturas coletivas nas eleições brasileiras dos últimos anos, bem como exemplos paradigmáticos.

A partir daí, faz uma análise das estratégias de comunicação política nos mandatos coletivos e das disputas narrativas que perfazem suas principais frentes de atuação. Depois, estabelece o não-lugar dos mandatos compartilhados no ordenamento jurídico nacional. Por fim, observa dentro de quais condições é possível associar tais novidades ao projeto de maximalismo democrático da Carta de 88.

Representação, mandato e democracia: origens e perspectivas

Ante à clássica dicotomia entre liberdade dos antigos (com a participação direta dos cidadãos nas decisões políticas) e liberdade dos modernos (profissionalização da política unida à limitação do poder do Estado), tal como formulada por Benjamin Constant (2019, 29), a representação surgiu como uma das respostas possíveis ao problema concreto da democracia liberal. Contudo, um observador da arena pública nacional ou global rapidamente irá identificar tanto na literatura especializada quanto no debate do senso comum o diagnóstico de profunda erosão da representação nos dias atuais.

No entanto, não é correto dizer que o edifício construído na modernidade está experienciando atualmente um teste de resistência de seus alicerces: a construção já trazia vícios desde a gênese. Sobre o sentido atual de democracia representativa, segundo o filósofo francês Bernard Manin (1996, 7), as revoluções burguesas da Inglaterra, França e Estados Unidos erigiram-no em quatro pilares: quem governa é nomeado por eleições em intervalos regulares; a tomada de decisões por aqueles que governam tem um certo grau de independência dos desejos do eleitorado; há liberdade de opinião dentre os governados e, por fim, as decisões das políticas públicas se submetem a um processo de debate.

Como aponta Manin (1996), o modelo ateniense da ocupação das funções públicas por sorteio não foi recepcionado pelos liberais, e a preferência pelo método da eleição trouxe uma amarga consequência necessária: a formação de elites políticas. Na verdade, para o autor, não foi por acaso a opção da burguesia, afinal, as eleições asseguraram escassez e desigualdade: “Não é uma coincidência que os termos *eleição* e *elite* tenham a mesma raiz etimológica,

e que em uma série de idiomas o mesmo adjetivo denote uma pessoa de distinção e uma pessoa eleita” (Manin, 1996, 95).

Não escapa à teórica política italiana, Nadia Urbinati (2006, 4), que representação e democracia, lado a lado, formam um oxímoro. O cerne do paradoxo, nas palavras da autora, está no fato de que o único momento de decisão direta do cidadão é quando ele delega o poder legislativo. Assim, Urbinati compara a soberania popular à passagem episódica de um cometa, sendo exercida pelos cidadãos apenas para ser renunciada.

A autora propõe três teorias para tratar a representação em suas manifestações nos Estados modernos. Tais construções, observam-na do ponto de vista jurídico, institucional e político. Para Urbinati (2006, 24) a teoria jurídica trata a representação como um contrato privado, enxergando representante e representado da perspectiva individual, sendo a outorga do voto motivada mais por qualidades pessoais do que projetos coletivos. A acepção institucional é um ramo da ótica jurídica, e centraliza sobremaneira o papel do Estado, relegando a segundo plano as relações com a sociedade, bem como transmutando a participação em mero procedimento. Por fim, a teoria política não foca em entes preexistentes, mas num processo interlocutório e constante, estruturado em termos de circularidade dinâmica, nas palavras da autora. É esse terceiro e último modelo o merecedor da qualidade de efetivamente representativo, diz Urbinati (2006), e a visão de democracia representativa que este trabalho adota.

Para alguns autores, a essência da representação tem amplitude muito restrita. Em sua proposta que descreve a democracia como um método, o cientista político Joseph Schumpeter (1961) entende ser a principal função do voto do eleitorado a de produzir governo. No lugar de um *governo do povo*, o autor prefere a expressão *governo aprovado pelo povo*. Assim, para Schumpeter, o método democrático produz legislação e administração apenas como subproduto da luta pelos cargos políticos (1961, 296).

Nessa leitura, na qual “o método democrático cria políticos profissionais, a quem transforma em administradores e estadistas amadores” (Schumpeter, 1961, 343), o autor traçou algumas condições que possibilitaram o êxito da democracia, e essas envolvem inicialmente um material humano político de qualidade, técnico e com forte senso de dever (Schumpeter, 1961, 349), ou seja, o cientista

político voltou à importância da representação como via de materialização da democracia.

Seja maior ou menor o grau de ceticismo, quando se trata da observação empírica da democracia nos países, a existência do mandato eletivo é geralmente apontada como a ferramenta de distinção entre os modelos democráticos antigos e modernos, conforme observa Robert Dahl (2001, 100). Por sua vez, também é valorizada enquanto solução para os problemas de dimensão geográfica das comunidades nacionais e para assegurar a igualdade no voto dos cidadãos. Em contrapartida, esclarece Dahl (2001, 107), que o preço exigido para o bom funcionamento do regime é a existência de algum grau de responsabilização dos mandatários, que podem ser descartados nas eleições seguintes.

Assim, é entre contradições e desafios de ordem prática que se estrutura a representação. Essa, por sua vez, dá aos partidos políticos o papel institucional de conectar o mandato eletivo e o eleitor. O conceito moderno de partido, esclarece Maurice Duverger (1970, 20), nasceu associado ao procedimento eleitoral democrático, organizando os eleitores em comitês capazes de tornar conhecidos os candidatos e canalizar votos para ideologias similares.

Duverger (1970, 26) observou não apenas a origem eleitoral e parlamentar dos partidos, mas também a origem externa: alguns eram estruturados a partir de sociedades de pensamento, clubes populares, sindicatos, jornais e afins. O autor diferencia ainda que os partidos de origem eleitoral nascem das cúpulas políticas e são centralizados com afluência maior de poder aos mandatários, enquanto os de origem externa nascem das bases e têm maior horizontalidade e até mesmo uma certa desconfiança ante os mandatários, buscando submetê-los à autoridade de um comitê diretor independente.

Se os partidos nascem como solução indutiva do exercício eleitoral, o que dizer sobre a qualidade da sua contribuição para a efetividade democrática? Para Orides Mezzaroba (2012, 44), o que torna um Estado democrático não é a presença de partidos políticos como órgãos privilegiados na representação do cidadão junto às instâncias políticas estatais, mas “no mínimo, o comprometimento partidário com a democracia, somada à sua capacidade de veicular a participação e as demandas sociais às decisões políticas”.

Dessa maneira, para o autor, uma efetiva democracia partidária perpassa pela noção de construção coletiva de metas e programas,

não havendo mais espaço para a influência individual repercutir no sistema estatal na sociedade moderna. Na defesa dos partidos, Mezzaroba (2012, 47) argumenta ainda que o fortalecimento partidário desloca as decisões sobre políticas públicas do parlamento para os “partidos políticos como sujeito coletivo, levando-se em consideração sempre a vontade de sua base de apoio”. Ou seja, a dialogicidade e a diversidade de aportes seriam fatores positivos para a vivência política.

Por tal análise, é possível concluir que a realidade do sistema representativo já nasce com tensões intrínsecas, tendendo à formação de elites políticas e grupos de influência. Assim, a semente da tão propalada crise de representação esteve plantada desde o nascimento. Contudo, para os autores que debatem o aperfeiçoamento qualitativo da democracia, o investimento em mecanismos que reforcem a coletividade e o fluxo contínuo das interlocuções entre políticos e cidadãos parece apontar rumo a um melhor exercício do poder. Resta descobrir se os mandatos compartilhados são exemplos disso.

As candidaturas coletivas: surgimento no Brasil e possibilidades estruturais

A figura do santinho de papel com o candidato ladeado por padrinhos e apoiadores famosos ganhou recentemente nova companhia na gramática visual da propaganda eleitoral: imagens de divulgação com grupos de pessoas desconhecidas, nenhuma particularmente influente na arena política, com três ou mais integrantes. Outros acréscimos foram feitos ao vocabulário político nacional: as expressões como *co-candidatos*, *co-mandato* e *co-parlamentar*.

O fenômeno dos chamados mandatos compartilhados ou mandatos coletivos, tal como foram nomeados em reportagens e por estudiosos, é relativamente recente no Brasil, e tem conseguido destaque espontâneo no debate público e – como veremos mais à frente – também nas urnas.

As primeiras menções às candidaturas coletivas no Brasil surgiram como uma novidade discreta: foram três em 2012 e 13 em 2016 (Russo, 2020). Nas eleições de 2018, cresceram visivelmente, totalizando 94 grupos de diferentes tamanhos em campanha para os cargos de vereador, deputado estadual, deputado federal e senador

em 17 Estados da Federação e com 22 partidos políticos distintos, conforme relatório temático (Secchi, 2019).

A situação mais que dobrou em dois anos. Nas eleições de 2020, houve o recorde de 257 candidaturas coletivas, apesar de não haver um número oficial do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) quanto aos efetivamente eleitos. O espectro político mais recorrente foi o de centro-esquerda, com 99 candidaturas do PSOL, 51 do PT, 23 do PC do B, 11 do PDT, nove do PSB, oito da REDE e oito do PV (Russo, 2020).

Segundo levantamento coordenado por Leonardo Secchi (2019), três elementos constitutivos estruturam os chamados mandatos coletivos: o parlamentar, aquele que ocupa legalmente o assento legislativo e abre mão de parte da sua autonomia compartilhando o poder; o co-parlamentar, cidadão que pode influenciar ou até determinar as decisões do parlamentar sobre políticas públicas; e, por fim, o estatuto do mandato, que consiste em acordo, contrato ou carta de compromisso capaz de delimitar os elementos fundantes e procedimentos do grupo, conforme explica o estudo:

A formatação destes mandatos pode variar muito. Existem mandatos coletivos formados por poucas pessoas ou por muitas, mandatos compartilhados plurais e outros homogêneos, mandatos abertos e outros que funcionam como “clube”. Tem-se ainda mandatos que compartilham os custos de campanha de maneira organizada, ou aqueles que compartilham os benefícios financeiros e/ou simbólicos do mandato. A iniciativa pode partir de um indivíduo, de um grupo ou de um inteiro partido político. A distribuição de poder entre os co-parlamentares também pode variar de maneira significativa. (Secchi, 2019, 12).

O relatório (Secchi, 2019, 13) propõe ainda a diferenciação da manifestação do mandato coletivo (número reduzido de integrantes, que se conhecem previamente, e deliberam por tentativa de consenso) do mandato compartilhado (número médio a alto de participantes, não necessariamente conhecidos entre si, que decidem por regra de maioria).

Outro aspecto central é o escopo do compartilhamento deliberativo interno. O mesmo relatório identificou como possibilidades, primeiro, que os co-parlamentares só decidam as pautas que chegam em plenário; segundo, participem também da elaboração de projeto de lei, da transparência das contas do mandato e da

fiscalização do poder executivo; e terceiro, estejam inseridos em toda a gestão político-administrativa do gabinete e do mandato (Secchi, 2019, 60).

Apesar da variação na conformação interna do poder dentro do mandato coletivo, o formato ainda não tem previsão legal no sistema eleitoral brasileiro. As possibilidades estão sendo testadas na medida da sua implementação, experimentalmente, sem um regulamento transversal que liste requisitos universalizantes, como número máximo de integrantes e regimento interno. Por ora, tais iniciativas operam tendo a autogestão como bússola, ainda sin-grando mares desconhecidos.

Retórica, discurso e estratégias de comunicação política nos mandatos coletivos

A atipicidade dos mandatos partilhados no direito eleitoral brasileiro faz com que boa parte do seu espaço de operação ocorra no campo da disputa de narrativas. O discurso, assim, é peça fundamental para o entendimento do fenômeno.

Os mandatos coletivos se fortaleceram no horizonte político nacional quando a crise de representação virou moeda corrente na opinião pública. O consenso desse desmoronamento ganhou, nas palavras de Oscar Vilhena Vieira (2018, 25), o nome de mal-estar constitucional. Os protestos de 2013 foram a ruptura que mais refletiu esse entendimento, que não mais se dissolverá dali em diante. Para o autor, a perda de qualidade das instituições políticas, fruto do aumento das manobras fora da guarda constitucional ou em seu limiar, enfraqueceu o próprio pacto de 88 e, com ele, a visão dos poderes constituídos.

Como efeito colateral, de um lado, cresceu a retórica de abominação da política. De outro, a ideia de reforma e renovação dos quadros eleitorais passa a pautar grupos variados da sociedade civil. Essa quadra temporal coincide com a maior visibilidade das candidaturas partilhadas. Em consulta ao *Google Trends* (2020), é possível observar que as buscas na internet para as expressões *mandato coletivo* ou *candidatura coletiva* têm manifestação pontual a partir de 2009 até 2014, quadruplicando em outubro de 2018 e outubro de 2020.

A pedra de toque a ditar quase todas as campanhas coletivas é a defesa conceitual da maior participação política. Esse terreno

discursivo aparece com frequência nas estratégias publicitárias e nas manifestações públicas dos grupos candidatos. Nesse sentido, vale observar o exemplo paradigmático da Mandata Ativista na Assembleia Legislativa de São Paulo em 2018. Reproduz-se a auto-descrição do projeto no YouTube:

A Bancada Ativista lançou uma candidatura coletiva a deputada estadual em São Paulo formada por nove ativistas que vão compartilhar as responsabilidades e tomadas de decisões nos quatro anos de mandato. Tem a Anne Rammi; que quer mais mães na política, a Chirley Pankará; que defende a causa indígena, a Cláudia Visoni, agricultura urbana; a Érika Hilton que quer direitos da população LGBT, o Fernando Ferrari que quer participação popular nos orçamentos públicos; o Jesus do Santos por mais cultura nas periferias; a Paula Aparecida por uma educação mais humana; a Raquel Marques em defesa dos direitos das mulheres; e tem a Mônica, mãe, mulher, negra e ativista socioambiental. No dia sete de outubro, ao teclar 50900 na urna, vai aparecer o rosto da Mônica, mas esse voto vale por nove. E aí? Vamos juntos imaginar e fazer uma política mais diversa, coletiva e renovadora? (Candidatura coletiva: 50900 Bancada Ativista, 2018).

A Bancada Ativista foi eleita com 149.844 votos, entrando no top 10 do pleito estadual naquele ano, conforme dados do site oficial (Bancada ativista, 2018). Entre os principais pontos do programa eleitoral figuravam temas como desigualdade de gênero, cidades inclusivas e enfrentamento à discriminação. O grupo escolheu como titular Mônica Seixas, do PSOL, mas prometeu em campanha veiculada em site oficial gestão horizontal, de modo que haveria autonomia de voto nos temas defendidos nas trajetórias individuais, e decisões coletivas quanto a tópicos transversais. Os co-deputados são do PSOL, Rede e PDT.

Em editorial de agosto de 2020, na Folha de São Paulo, a Mandata Ativista não se constrangeu em afirmar que inventou o próprio cargo, batizando a iniciativa como revolução política. Uma das chaves suscitadas é a fratura com as dinastias políticas nacionais: “Somos sete mulheres e dois homens que nunca tinham vencido uma eleição. Assim como nossos pais, avós, bisavós e tataravós” (Pankará *et al.*, 2020). O grupo reconhece ter pouca margem de operação no *establishment* político, mas usa o texto para

celebrar a profusão de novas candidaturas partilhadas no espaço de dois anos. Por fim, o texto profetiza a inarredável “ocupação da política com corpos marginalizados”.

Outro grupo vitorioso nas urnas foi o das vereadoras Pretas por Salvador, primeira candidatura coletiva eleita para o Legislativo da capital baiana. Iniciando na câmara em 2021, reúne Laina Crisóstomo como titular do mandato, ladeada por Cleide Coutinho e Gleide Davis. O trio de mulheres negras entrou em campanha tratando de eixos temáticos como diversidade, maternidade, candomblé e liberdade religiosa, interseccionalidade, anti-gordofobia e antirracismo. Sumarizam, nesses termos, a divisão interna de trabalho: “[Laina] é uma representante que vai protagonizar várias vozes, o plural feminino. Não queremos e nem vamos disputar entre nós. Juntas somos mais fortes!” (Pretas por Salvador, 2020).

Já Florianópolis, que segundo dados do Tribunal Superior Eleitoral, foi a única capital brasileira a eleger somente vereadores (indivíduos) brancos, elegeu em 2020 a vereança (coletiva) Bem Viver com uma mulher negra, Mayne Goes, e outra indígena, Joziléia Daniza – para fins oficiais somente a titular da chapa, a autodeclarada branca, Cíntia Mendonça, é contabilizada nas estatísticas (Carvalho, 2020, 1).

De acordo com matéria do G1 RN (2020), o ano de 2020 conheceu também a candidatura coletiva a um cargo no Executivo, a prefeitura de Natal, capital do Rio Grande do Norte. Nomeada de *Coletiva do SOL*, a iniciativa do PSOL reuniu como titular Nevinha Valentim, historiadora e bancária, ladeada pelo administrador Daniel Moraes, pela filósofa Liliana Lincka e a cientista política Sol Victor. No Executivo, talvez como reflexo da tradição personalista brasileira, a novidade parece ter sido menos bem-sucedida, e conforme números oficiais do TSE, o grupo levou apenas 1,15% dos votos (3.039 votos), enquanto o vencedor Álvaro Dias (PSDB) obteve 56,58% da preferência (194.764 votos), segundo informações da Gazeta do Povo (2020).

Como visto, o imaginário político mobilizado pelos mandatos coletivos atingiu em cheio o nervo da representação e de grupos socialmente minorizados. Mesmo sem dados oficiais, é possível observar uma preponderância de mulheres capitaneando ou integrando as candidaturas compartilhadas. Afinal, a ideia de reavaliar os papéis convencionais dos atores políticos é pauta antiga no debate pelo aumento da representação feminina.

Nessa linha, Júlia Monfardini Menuci (2019, 106) afirma que a participação política feminina ainda é um projeto em construção no Brasil. Segundo a autora, apesar dos avanços ao longo do século XX e na Carta de 1988, a conquista tardia dos direitos políticos operou de modo que para as mulheres “a carga de capital político acumulado é deveras inferior à masculina”, fator agravado pela desigualdade estrutural de gênero da sociedade patriarcal, que dificulta o acesso aos espaços de poder.

Mas a pura eleição não necessariamente traz efetividade. Em pesquisa empírica realizada em 2017, Menuci (2019, 183) analisou a qualidade da representação feminina nos mandatos de prefeitas eleitas no Rio Grande do Sul. Nesse íterim, somente em oito das 37 administrações de prefeitas implantaram, ou souberam informar a implantação de políticas públicas específicas para mulheres. Dentre essas, apenas cinco deram seguimento a iniciativas de administrações anteriores.

Até que sejam feitas avaliações de medidas efetivas dos mandatos coletivos, o fato é que as escolhas narrativas e simbólicas dessas candidaturas são, como esperado, estratégicas. Da perspectiva da comunicação política, o cenário alinha-se a um novo tipo de campanha que nasce do ocaso da mídia tradicional e ascensão das redes sociais. E como o meio é a mensagem, se antes o que importava era a busca de um forte consenso majoritário, na comunicação digital em rede, os sujeitos e minorias tornaram-se emissores de conteúdo com maior facilidade para inocular dissensos na sociedade.

Nesse sentido, cabe rememorar a basilar análise da cientista política alemã, Elisabeth Noelle-Neumann, sobre a centralidade da comunicação enquanto variável eleitoral. A autora debruça-se sobre o conceito de opinião pública como ingrediente da legitimidade política, sublinhando a importância da mídia nesse papel. Para Noelle-Neumann (1995, 150), aqueles cujo ponto de vista não está inserido nos meios, está, na prática, mudo.

O pensamento de Noelle-Neumann é dos anos 1970, ou seja, anterior à democratização operada pela internet. Mas seu conceito de “função de articulação” da mídia pode ser aplicado na análise das comunicações dos mandatos coletivos. Conforme Noelle-Neumann (1995, 151), os meios fornecem à sociedade um acervo de palavras e expressões para defender um ponto de vista. Assim, ao criar narrativas sobre a renovação concretizada nos mandatos coletivos, esses grupos buscam construir a própria validade política.

Os mandatos coletivos e o ordenamento jurídico brasileiro

A legislação eleitoral brasileira não abriga previsão para o formato do mandato compartilhado. O arranjo acontece na fronteira entre o direito público e o privado, de forma que somente o titular do mandato aparece na urna eletrônica e pode exercer os atos privativos do cargo, ser diplomado e tomar posse (Congresso em foco, 2020). Ou seja, o mandato persiste personalíssimo e intransferível.

A partir daí, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) entende que os grupos têm liberdade para se organizar internamente, e o titular da candidatura, se desejar, pode nomear os demais membros para desempenhar papéis em seu gabinete ou secretariado, por exemplo. Também há liberdade para os arranjos deliberativos e debates.

Contudo, a novidade do formato ergue algumas paredes intransponíveis. O TSE listou algumas em consulta feita à assessoria de comunicação para este artigo. Primeiro, quaisquer divergências surgidas entre os membros do grupo sequer poderão ser discutidas no Judiciário. Além disso, no caso de morte do candidato registrado, se já empossado, os demais membros não poderão sucedê-lo no exercício do mandato (a não ser que constem oficialmente nos registros como vice ou suplentes).

Por outro lado, o TSE esclarece que não há razões, *a priori*, para que tais iniciativas sejam penalizadas ou banidas das urnas por consequência do seu formato. Segundo o tribunal, em mensagem enviada pela assessoria de comunicação, “a não ser que se infrinjam as regras de propaganda eleitoral que estão dispostas na Resolução TSE 23.610/2019, não há previsão de punição para candidaturas ‘coletivas’, desde que o eleitor seja orientado em qual dos membros do grupo deverá votar”. A resolução dispõe sobre propaganda eleitoral e condutas ilícitas nas campanhas de 2020.

Como usual, o mundo dos fatos perquire uma reação do mundo das leis. Por enquanto, ela tem tomado forma como a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 379/2017 (Brasil, 2017), que pretende inserir um parágrafo ao art. 14 da Constituição para possibilitar os mandatos coletivos no âmbito do Legislativo. Na justificativa da proposta, retorna a referência a “grave crise ético-política” que faz necessária a revisão do sistema eleitoral. Os mandatos coletivos seriam a alternativa para reforçar a participação popular e expandir o conceito de representação política, nas palavras da PEC.

Até o fechamento deste trabalho, a PEC ainda tramita na Comissão de Constituição de Justiça e Cidadania.

Alguns pesquisadores acreditam ser compatível a regulação dos mandatos coletivos e o ordenamento nacional. Samuel de Freitas Xerez (2019, 69) lista como pressupostos uma leitura sistemática das liberdades fundamentais, unida à interpretação teleológica do sistema eleitoral pensada para reforçar a soberania popular. Nas palavras do autor, em cenário hipotético, o desenho estrutural ideal dos mandatos coletivos exigiria que todos os candidatos integrantes do grupo, individualmente, reunissem as condições de elegibilidade, fossem integrantes do mesmo partido e fossem igualmente escolhidos em convenção partidária. Por fim, ressalta Xerez (2019), em mandatos para cargos proporcionais, o arranjo coletivo deveria ser aprovado em convenção, pois ao partido pertence a vaga parlamentar a ser ocupada pelo conjunto.

Como breve amostra do que pode vir a ser incluído em regulamentação futura, o Ministro do TSE, Luis Felipe Salomão, negou liminar do Recurso Especial Eleitoral, julgado em novembro de 2020, no qual uma candidata a vereadora do interior de Pernambuco pedia para aparecer nas urnas com o nome *Coletiva Elas* ou *Adevania da Coletiva Elas*. Conforme o julgado, os nomes poderiam gerar dúvidas no eleitor a respeito da titularidade da candidatura, e sobre tratar-se se candidatura individual ou coletiva.

Se a feição adotada for, de fato, a proposta na PEC, os mandatos coletivos serão integrados ao ordenamento brasileiro como norma constitucional de eficácia limitada, conforme pensamento clássico do constitucionalista José Afonso da Silva. Assim, além da alteração da Constituição, será necessário um interstício para redação e aprovação de projeto de lei específico sobre a temática. E como essa muito interessa ao Legislativo, a própria tramitação tende a transformar-se em fato político a levantar um debate autorreflexivo sobre a natureza e o alcance da democracia nacional.

Mandatos coletivos e maximalismo democrático: barreiras e possibilidades

De posse das reflexões feitas até o momento, emerge a pergunta: seriam os mandatos coletivos uma maneira de superar o governo de poucos pelo governo de muitos? Uma das perspectivas para

delinear essa resposta parte do maximalismo democrático. Por esta ótica, a Constituição de 88 optou por um sistema político pautado no pluralismo, inclusão e respeito pelas minorias. O movimento distingue-se também pela busca de novos meios de participação, valorização dos partidos como atores políticos (embora não exclusivos), garantia de liberdades fundamentais e transparência pública (Barreiros Neto, 2017, 28).

Nesse contexto, a democracia maximalista seria um contraponto a um modelo elitista e puramente representativo do exercício do poder popular. Aqui surge a primeira barreira oriunda da natureza dos mandatos coletivos, que, de *per se*, não ampliam o repertório de iniciativas de democracia direta ou debate concretamente público.

Se considerarmos a existência de uma linha gradual entre o minimalismo elitista e o maximalismo democrático participativo (Barreiros Neto, 2017, 134), as candidaturas coletivas ocupariam uma posição mais próxima à do maximalismo, ampliando o número de sujeitos envolvidos na deliberação dos temas de interesse da comunidade, mas carecendo de ferramentas que abram essa discussão à sociedade e ao eleitorado.

Jaime Barreiros Neto (2017, 552) ressalta que é fundamental, para a implementação do maximalismo, o equilíbrio no binômio representação-participação, de modo que tais formas de exercício da democracia sejam vistas não como excludentes, mas complementares. Assim, os mandatos coletivos estarão mais próximos do maximalismo na medida em que decidirem por reformar não só o feitiço da representação, mas criar oportunidades de integração real dos cidadãos nas deliberações.

Sabemos que a ampliação da pluralidade de vozes na opinião pública é uma das finalidades buscadas pela ideia de maximalismo democrático. Será, contudo, que a mera opção pela candidatura coletiva é capaz de mobilizar todas essas transformações? A exemplo da constatação de autoras como Julia Monfardini Menuci, citada supra, a chegada de grupos minorizados ao poder não automaticamente gera um implemento de políticas públicas voltadas para estas minorias.

O dilema perpassa, portanto, o problema da independência dos mandatos. Nesse aspecto, tornou-se referência a crítica feita por Hanna Pitkin sobre a ideia de representação. Conforme Pitkin (1967, 144), se à primeira vista o político deve agir como seu eleitor faria, o cenário não é tão simples ante o fato de que o eleitorado

é, de fato, um grupo de pessoas. Ao voltar-se à independência do mandato, a autora entende que “o sistema representativo deve buscar o interesse público e ser responsivo à opinião pública, exceto na medida em que a não responsividade possa ser justificada em termos do interesse público”.

Noutro giro, reflete Denise Vitale (2007, 149) que a independência do mandato não pode significar uma desconexão entre representantes e representados. “O elo entre eles deve ser interpretado como um ato contínuo, renovado em períodos mais curtos ou a cada debate, ação ou política mais relevante encaminhada pelos representantes”, afirma. Assim, a autora sublinha a importância da implementação de mecanismos que permitam selecionar publicamente os debates e decisões mais importantes, com acompanhamento e controle por parte dos representados.

Por tal análise, os mandatos coletivos ou compartilhados representam um passo em direção ao maximalismo democrático caso enfrentem duas questões principais: em primeiro lugar, a implementação de medidas de participação direta e permeabilidade ao eleitorado na construção de suas decisões, sob pena de transformarem-se somente em mais uma camada a intermediar a construção de políticas públicas. Em segundo lugar, o exercício em si dos mandatos deve implementar medidas efetivas para concretizar o ideário eleitoral, buscando implementar pautas plurais, nas quais a diversidade seja, de fato, entregue à sociedade.

Considerações finais

Neste trabalho, buscamos compreender as manifestações e limitações do formato coletivo ou compartilhado dos mandatos eleitorais no Brasil, relacionando-os, principalmente, ao debate da crise política que marca a atualidade da democracia representativa. Para isso, iniciamos mostrando que tal tensão já nasce com a democracia liberal. Na sequência, apresentamos alguns casos paradigmáticos, estratégias retóricas e as lacunas legislativas que a iniciativa enfrenta no país.

A ideia de que os mandatos coletivos podem operar um salto qualitativo na representação política necessita, como visto, de desdobramentos, principalmente, em relação aos meios de participação direta e responsividade ao eleitorado, bem como no transplante do

discurso de dialogicidade e diversidade para medidas efetivamente concretizadoras de tais ideias.

Por fim, entendemos que os mandatos coletivos podem ser aproximados da teoria política da representação de Nadia Urbinati, que defende um processo interlocutório, dinâmico e circular entre representantes e representados. Contudo, a simples opção pela candidatura plural não garante a implementação desse fluxo, e o projeto corre o risco de se encerrar em redundância se permanecer fechado à sociedade.

Referências

- BANCADA ATIVISTA. (2018). *Bancada ativista*. Disponível em: <https://bit.ly/334r9bW>. Acesso em: 30 dez. 2020.
- BARREIROS NETO, J. (2017). *A engenharia institucional e o debate contemporâneo da reforma política no Brasil: análise crítica das propostas e tendências*. 2017. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal da Bahia, Salvador.
- BRASIL. (2017). *Proposta de Emenda à Constituição nº 379/2017*, de 9 de novembro de 2017. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF. Disponível em: <https://bit.ly/3gTLw1Z>. Acesso em: 21 jun. 2021.
- CANDIDATURA coletiva: 50900 *Bancada Ativista*, 2018. 1 vídeo (1 min.) Publicado por Marcio Okabe. Disponível em: <https://bit.ly/3eM8GGu>. Acesso em: 28 nov. 2020.
- CARVALHO, I. (2020). *Florianópolis é a única capital que só elegeu vereadores brancos, segundo TSE*. Disponível em: <https://bit.ly/3eM96wy>. Acesso em: 6 dez. 2020.
- CONGRESSO EM FOCO. (2020). *TSE nega pedido para registrar candidatura coletiva em nome de urna*. Disponível em: <https://bit.ly/3nzGcUw>. Acesso em: 10 dez. 2020.
- CONSTANT, B. (2019). *A liberdade dos antigos comparada à dos modernos*. São Paulo: Edipro.
- DAHL, R. A. (2001). *Sobre a democracia*. Brasília, DF: Editora UnB.
- DUVERGER, M. (1970). *Os Partidos Políticos*. Rio de Janeiro: Zahar.
- G1 RN. (2020). *PSOL oficializa candidatura coletiva à Prefeitura de Natal*. Disponível em: <https://glo.bo/3gMmLWZ>. Acesso em: 6 dez. 2020.
- GAZETA DO POVO. (2020). *Quem ganhou em Natal (RN): Álvaro Dias (PSDB) é o prefeito eleito*. Disponível em: <https://bit.ly/3nzTGja>. Acesso em: 9 dez. 2020.
- GOOGLE TRENDS. (2020). *Mandato coletivo e candidatura coletiva*. Disponível em: <https://bit.ly/3tavKUG>. Acesso em: 2 dez. 2020.
- MANIN, B. (1996). *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza.
- MENUCCI, J. M. (2019). *A efetividade da participação política de mulheres quanto à questões de gênero: mulheres eleitas promovem políticas públicas para mulheres?* Porto Alegre: Fi.
- MEZZAROBÀ, O. (2012). A democracia representativa partidária brasileira: a necessidade de se (re)pensar o conceito de povo como ator político. *Revista Brasileira de Direito Eleitoral e Ciência Política*, vol. 1, n. 1, p. 41-8.
- NOELLE-NEUMANN, E. (1995). *La espiral del silencio: opinión pública nuestra piel social*. Barcelona: Paidós.
- PANKARÁ, C. et al. (2020). *Candidaturas e mandatos coletivos: precisamos de muitos outros grupos eleitos para a revolução política avançar*. Disponível em: <https://bit.ly/3dimzN5>. Acesso em: 21 jun. 2021.
- PITKIN, H. F. (1967). *The concept of representation*. Los Angeles: University of California Press.
- PRETAS POR SALVADOR. (2020). *Pretas por Salvador*. Disponível em: <http://pretasporsalvador.com.br/>. Acesso em: 9 dez. 2020.
- RUSSO, G. (2020). *A explosão de candidaturas coletivas e suas chances eleitorais*. Disponível em: <https://bit.ly/3xKkimr>. Acesso em: 1 dez. 2020.
- SCHUMPETER, J. (1961). *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura.
- SECCHI, L. (2019). *Mandatos coletivos e compartilhados: inovação na representação legislativa no Brasil e no mundo*. São Paulo: Instituto Arapyau.
- URBINATI, N. (2006). *Representative democracy: principles & genealogy*. Chicago: The University of Chicago Press.
- VIEIRA, O. (2018). *A batalha dos poderes: da transição democrática ao mal-estar constitucional*. São Paulo: Companhia das Letras.
- VITALE, D. (2007). Representação política e participação: reflexões sobre o déficit democrático. *Revista Katál*, vol. 10, n. 2, p. 143-153.
- XEREZ, S. F. (2019). *A viabilidade jurídica dos mandatos eleitorais coletivos na ordem político-constitucional brasileira*. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará.

A Lei 9.504/97 entre avanços e obstáculos no amparo às candidaturas femininas

Karen Sylvia Dreer e Doacir Gonçalves Quadros

Resumo

No presente artigo, propomos uma reflexão sobre o impacto da legislação eleitoral brasileira, em especial da Lei 9.504/97 e das jurisprudências correlatas, no amparo ao aditamento do número das candidaturas femininas nas eleições brasileiras. O debate sobre a participação partidária e parlamentar da mulher na política brasileira revela-se central quando se considera o descompasso entre a importância da mulher em diversos espaços da sociedade brasileira e a baixa participação da mulher na política. Para testar a efetividade da Lei de Cotas, com base no método indutivo e quantitativo, analisamos os resultados eleitorais, a fim de apresentar alguns dados sobre a participação feminina nas eleições de 2016 nos municípios da mesorregião do Norte Pioneiro Paranaense. Nossas conclusões vão no sentido de que há efetivos esforços legislativos e jurisprudenciais no Brasil com vistas a estimular o acesso das mulheres aos recursos eleitorais decisivos; contudo, esses esforços não são suficientes para aumentar o sucesso eleitoral das candidatas mulheres na citada mesorregião: os partidos políticos seguem a previsão legal, mas as candidaturas femininas enfrentam obstáculos extralegais para obter o sucesso eleitoral.

Palavras-chave: estudos eleitorais; legislação eleitoral; Lei 9.504/97; Lei de Cotas; candidaturas femininas.

Abstract

Our article discusses the effect of Brazilian electoral legislation, in particular Law no. 9.504/97 and its jurisprudence, on the support of the addition of the number of female

Sobre os autores

Karen Sylvia Dreer é bacharel em Direito pela UNOPAR e especialista em Ciência Política pela UNICESUMAR. Pesquisadora no projeto de pesquisa “Justiça e poder político: a relação entre o campo jurídico e o campo político e a apropriação do direito como recurso de luta política” (Uninter). E-mail: karen.dreer@hotmail.com

Doacir Gonçalves Quadros é doutor em Sociologia pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Professor de Ciência Política e do Programa de Mestrado Acadêmico em Direito do Centro Universitário Internacional (Uninter). Coordenador do projeto de pesquisa “Justiça e poder político: a relação entre o campo jurídico e o campo político e a apropriação do direito como recurso de luta política” (Uninter). E-mail: dgquadros2001@yahoo.com.br

candidates in the Brazilian elections. The debate on women's party and parliamentary participation in Brazilian politics is central when considering the gap between the importance of women in different areas of Brazilian society and the low participation of women in politics. Based on the inductive and quantitative method, we analyzed the electoral results to test the effectiveness of the quota law and present some data on female participation in the 2016 elections in the municipalities of the Pioneer North of Paraná mesoregion. In conclusion, legislative and jurisprudential efforts in Brazil are effective in stimulating women's access to decisive electoral resources; however, these efforts are not enough to increase the electoral success of female candidates in the region: political parties follow the legal provision, but female candidates face extralegal obstacles to obtain electoral success.

Keyword: electoral studies; electoral law; Law 9504/97; Quota Law; women's candidatures.

Artigo recebido em 14 de dezembro de 2020 e aprovado pelo Conselho Editorial em 7 de janeiro de 2021.

Introdução

O presente artigo propõe uma reflexão sobre o impacto da legislação eleitoral brasileira, em especial da Lei 9.504/97 e das jurisprudências correlatas, no amparo ao aditamento do número das candidaturas femininas nas eleições brasileiras.

A população brasileira é composta em sua maioria por mulheres, que representam 51,7% do total da população no país, de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua de 2018 (PNAD Contínua-2018), divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (Brasil, 2014a). No mercado de trabalho, mesmo com ganhos inferiores aos homens, as mulheres contribuem de maneira significativa para o rendimento familiar, sendo que 40,9% da renda familiar é proveniente das atividades ocupacionais delas (Barros, 2020). Segundo o Censo de 2010, dos milhões de famílias, 37,3% tinham mulheres como responsáveis financeiramente do domicílio (Brasil, 2014a).

Acerca da participação da mulher na política brasileira, alguns dados chamam a atenção. Em conformidade com os dados divulgados em 2019 pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), o Brasil tem 16.878.090 de eleitores filiados a partidos políticos, dos quais 44% são mulheres. Todavia, os números revelam que a representação parlamentar não é proporcional à visibilidade que a mulher

ocupa em vários setores da sociedade brasileira. Nas eleições de 2018, concorreram 9.204 mulheres a um cargo eletivo e foram eleitas 290, um acréscimo de 52,6% candidaturas em relação a 2014. Em particular, na Câmara dos Deputados, em 2018, dos 513 parlamentares eleitos, somente 77 eram mulheres; além disso, internamente, nas atividades parlamentares da Câmara Federal, dos 11 cargos da Mesa Diretora (incluindo os suplentes), as deputadas ocupavam apenas dois, ao passo que, das 25 comissões permanentes, somente quatro eram presididas por mulheres. No Senado Federal, as mulheres ocupavam somente 12 das 81 cadeiras, ou seja, somente 15% do total. Sobre a representação feminina nas Assembleias Legislativas estaduais calcula-se que no Brasil entre cada 100 deputados estaduais somente 15 são mulheres. Segundo o TSE, as mulheres eleitas para as câmaras municipais em 2016 representavam 13,5% do total de eleitos; já em 2020 passaram a exprimir 16% do total, o que ainda é bastante baixo (Brasil, 2020a).

É esse descompasso entre a importância da mulher em diversos espaços da sociedade brasileira e a baixa participação da mulher na atividade partidária e parlamentar na política do país que enrijece o debate sobre a participação partidária e parlamentar da mulher na política. Para Thanderson Sousa (2018), a diminuta participação da mulher na política traz danos imensuráveis à consolidação da democracia representativa no Brasil.

Quais as possíveis explicações para esse vácuo representativo feminino na política brasileira? Esse vácuo, de qualquer maneira, ocorre ao mesmo tempo em que se observa que a legislação eleitoral brasileira – a exemplo da Lei 9.504/97 – vem avançando de modo significativo na tentativa de superação dos óbices para o aumento da representação política feminina no país. Neste artigo, chamamos a atenção para o fato de que a existência de uma legislação de cotas (Lei 9.504/97) tem se mostrado atuante para solucionar a questão da inclusão da mulher na disputa eleitoral, mas há fatores extraleais que frustram o sucesso eleitoral das candidaturas femininas.

Testamos aqui a plausibilidade dessa afirmação a partir dos resultados eleitorais para vereadores nos municípios do Norte Pioneiro Paranaense nas eleições de 2016. Essa região, que é na verdade uma mesorregião do estado, tem uma população de mais de 500 mil habitantes distribuída nos 46 municípios que a compõem. Essa análise torna-se pertinente devido ao baixo nível de protagonismo da

região na política paranaense. Na eleição de 2018, os municípios que compõem o Norte Pioneiro elegeram somente dois deputados federais entre os 30 eleitos pelo Paraná, e não elegeram nenhum deputado estadual para as 54 cadeiras em disputa. Neste artigo, tencionamos identificar possíveis nuances da atividade política na região em torno das candidaturas femininas nas eleições de 2016.

Para atingir o objetivo proposto, inicialmente abordaremos os avanços legislativos no país, em especial os provenientes da Lei 9.504/97, bem como relativos à jurisprudência correlata, e que servem ao propósito de estimular o acesso das mulheres aos recursos eleitorais decisivos nas campanhas eleitorais. Para saber sobre a efetividade ou não da Lei de Cotas, com base no método indutivo e quantitativo, após apresentar os dados metodológicos analisamos os resultados eleitorais de 2016, buscando trazer algumas informações sobre a participação feminina nas eleições de 2016 nos municípios do Norte Pioneiro Paranaense. Finalizamos este artigo trazendo para a reflexão alguns apontamentos sobre os fatores extraleais que contribuem para uma compreensão mais acurada do revés eleitoral das candidaturas femininas.

Avanços legislativos e jurisprudenciais

Em 1995, na ocasião da aprovação da Lei 9.100/95, que estabelecia regras para as eleições municipais do ano seguinte, ocorria em Pequim a IV Conferência Mundial da Mulher, em resposta a uma plataforma de ações que estabeleceu 12 áreas de preocupação sobre os direitos das mulheres; em virtude dessa Conferência, foi incluído um dispositivo no então Projeto de Lei que estipulou que pelo menos 20% dos registros de candidaturas deveriam ser femininas.

Em 1997 houve outro avanço, com a aprovação da Lei 9.504/97, que estabeleceu uma regra de preenchimento de vagas para disputa eleitoral aos cargos da Câmara de Deputados, a Câmara Legislativa (do Distrito Federal), as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais. Segundo o § 3º do art. 10 da referida lei, cada partido ou coligação deveria preencher o mínimo de 30% e o máximo de 70% de suas candidaturas de acordo com cada sexo. O debate interno nos partidos consistiu em saber se a previsão legal seria uma obrigatoriedade ou uma possibilidade, tornando facultativo o preenchimento de 30% de candidaturas do sexo oposto.

A interpretação mais flexível desse dispositivo legal resulta no registro de nominatas que atendam o critério de 70% do total de vagas disputadas, com os 30% de cota para o sexo oposto não sendo completamente preenchidos e o partido (ou coligação) abrindo mão das vagas restantes.

Por outro lado, o art. 10 da Lei 9.504/97, que estabeleceu as cotas, elevou o total de vagas de 120% para 150% do número de cadeiras disputadas. Ou seja, se anteriormente, para cada cadeira, poderiam ser lançados 12 candidatos, a partir dessa lei aumentou-se para 15 candidatos para cada cadeira. Esse fator amplia a concorrência entre os aspirantes a cargos eletivos, mas não invalida os avanços introduzidos pela lei.

Observa-se atualmente no Brasil um debate parlamentar sobre a necessidade de manutenção das cotas. Em 2019, a deputada federal Renata Abreu (PODE-SP¹) protocolizou o Projeto de Lei 2.996/19, que tramitou na Câmara de Deputados e previa alteração da Lei 9.504/97. O objetivo do projeto era extinguir a obrigatoriedade do preenchimento das cotas, permitindo que ficassem vazias, mas foi retirado pela autora e substituído pelo Projeto de Lei 4.130/2019 apensado ao Projeto de Lei 4.767/2019. Para a deputada, a legislação vigente é medida extrema e a manutenção da Lei de Cotas não se justifica dado o número crescente de mulheres no Parlamento. Portanto, ela não considera razoável supor que exista discriminação de gênero que impeça candidaturas femininas. A proposta da deputada teve resistência na Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher e acabou sendo retirada de discussão em 03/2020.

Em outra vertente, a deputada federal Soraya Santos (PL-RJ) é a autora da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 134/15, que previa reserva de vagas para cada gênero no Poder Legislativo. De acordo com o texto, o percentual de cadeiras reservadas às mulheres seria aumentado de maneira gradativa: 10% das cadeiras na primeira legislatura, 12% na segunda e 16% na terceira. O projeto não foi aprovado. Segundo os argumentos da deputada, garantir à mulher participação na disputa eleitoral não é o suficiente para alcançar o objetivo de elevá-la aos espaços de representação parlamentar; todavia, a reserva de cadeiras por gênero seria uma solução viável.

1. PODE: Partido Podemos; PR: Partido da República.

Vale ressaltar que a sub-representação da mulher no legislativo brasileiro não é resultado somente da discriminação de gênero, das ações que burlam a legislação ou da falta de efetividade da Lei de Cotas. Estudos eleitorais recentes mostram que o problema também é resultado da desproporção existente nos partidos quanto à distribuição dos recursos, que abrange desde recursos financeiros até a exposição na propaganda eleitoral de rádio e TV.

A Lei 9.096/95 determina aos partidos políticos que destinem 5% dos recursos do Fundo Partidário² à criação e à manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, bem como 10% da visibilidade por meio da propaganda partidária³. Todavia, cabe notar que, por um lado, tais recursos destinam-se à manutenção e à promoção partidária e difusão de suas ideologias; por outro lado, a distribuição de recursos em campanhas eleitorais (como o uso da propaganda eleitoral gratuita) varia de acordo com a estratégia adotada por cada partido: em outras palavras, na lei não são estipulados critérios para distribuição dos recursos financeiros e do tempo entre as candidaturas.

A Lei 13.165/15, que ficou conhecida como “minirreforma eleitoral”, em seu art. 9, estipulou prazo temporal de três campanhas e fixou percentuais mínimos e máximos do montante do Fundo Partidário destinado ao financiamento de campanhas eleitorais para investimento obrigatório em campanhas eleitorais femininas. Esse artigo foi objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5.617/2018 junto ao Supremo Tribunal Federal (STF), proposta pelo Procurador-Geral da República. O relator, Ministro Edson Fachin, adotou o procedimento previsto no inciso LXXVIII do art. 5º da Constituição Federal de 1988, cuja abrangência proporciona maior celeridade de julgamento; tendo sido julgada em plenário em 15/03/2018 sob direção da Ministra Carmem Lúcia, foi declarada procedente para declarar a inconstitucionalidade da expressão “Três” do art. 9º da Lei 13.165/15. Com isso, eliminou o limite temporal

2. O Fundo Partidário foi instituído pela Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei 5.682/71). Essa lei foi revogada pela Lei 9.096/95, que manteve a existência do Fundo Partidário, que, por sua vez, não se confunde com o Fundo Especial de Financiamento de Campanha, instituído pela Lei 13.487/17.

3. A propaganda partidária foi instituída pela Lei 12.034/09 e revogada pela Lei 13.487/17.

fixado, dando interpretação conforme a Constituição, equiparando a destinação do Fundo Partidário obrigatoriamente, no percentual de 30%, às candidaturas femininas (conforme o art. 10, § 3º, da Lei 9.504/1997) e fixando que, havendo percentual mais elevado, a alocação dos recursos deve ser proporcional ao total de candidaturas.

No julgamento da ADI 5.617/2018, estabeleceu-se um debate que questionava se a estipulação da obrigatoriedade de gastos com as campanhas não afetaria o programa de promoção da mulher na política previsto no art. 44 da Lei 9.165/95; em particular, levantou-se a possibilidade de maior especificação da origem da verba de 30% para patrocínio de campanha ser exclusiva do Fundo Eleitoral⁴, ficando os 5% para campanhas de promoção à participação feminina vinculada ao Fundo Partidário. Todavia, o voto do min. Ricardo Lewandowski foi vencido e o relator ateve-se ao pedido inicial, embora o tema tenha ventilado pelo Procurador-Geral da República em sede de argumentação.

Em setembro de 2019 o TSE promulgou a Resolução 23.604/2019, que regulamentou o Título III da Lei 9.096/95, que por sua vez dispõe sobre as finanças e a contabilidade dos partidos políticos. Essa resolução estabeleceu o seguinte: destinação de 5% do Fundo Partidário para os programas de promoção e difusão da participação política das mulheres; não o fazendo, o partido e suas agremiações devem reservar esse saldo em conta bancária para utilização no exercício subsequente, sendo proibida a utilização desses valores para outra finalidade; o descumprimento dessa regra implica acréscimo de 12,5% sobre o valor original; por fim, a aplicação desses recursos deve estar presente na prestação de contas do partido e devidamente comprovada com apresentação de documentos. Em anos eleitorais, os partidos políticos devem destinar ao financiamento de campanhas de suas candidatas no mínimo 30% dos gastos totais contratados nas campanhas eleitorais com recursos do Fundo Partidário; havendo percentuais mais elevados de candidaturas, a aplicação de recursos deve alcançar a mesma proporção.

As decisões colegiadas do TSE, em consonância com o que foi estabelecido pelo STF na ADI 5.617/18, já vinham seguindo o entendimento posteriormente fixado na resolução 23.604/2019 do TSE,

4. Trata-se do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, instituído pela Lei 13.487/17.

de modo que a jurisprudência eleitoral se alinhou primeiramente ao entendimento do STF e a resolução veio a consolidar as alterações.

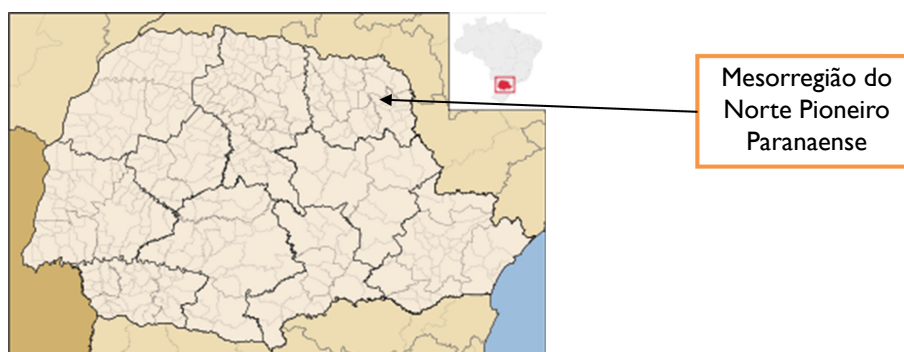
Esse movimento que se inicia com a consolidação jurisprudencial de entendimentos que buscam a correção de falhas existentes no processo eleitoral também pode ser observado na decisão do Tribunal Superior Eleitoral que enfrentou o tema das candidaturas “laranjas”. A título de exemplo, vale destacar o Recurso Especial Eleitoral 19392/16, de relatoria do min. Jorge Mussi, cuja origem foi uma ação de investigação judicial eleitoral de fraude da cota de gênero nas eleições municipais de 2016 em Valença do Piauí, no estado do Piauí. O relator votou no sentido de cassar todos os candidatos eleitos pela coligação fraudadora, tendo sido comprovada a fraude: cinco candidaturas femininas à Câmara de Vereadores provaram-se fictícias, com votação inexpressiva e ausência de ações e gastos de campanha. Os ministros do TSE Tarcisio Vieira de Carvalho Neto e Luís Roberto Barroso votaram com o relator pela cassação de todos os candidatos eleitos pela coligação, entendendo que, ainda que não tenham participado diretamente da fraude, teriam sido beneficiados. A decisão forma um importante precedente a ser aplicado em candidaturas “laranjas” ou fictícias, o rigor da punição sendo um grande avanço que viabilizará a aplicabilidade da legislação vigente. É importante observar que esse precedente jurisprudencial pode ser aplicado, por analogia, no combate a falhas do processo eleitoral, mas limita-se à análise de casos concretos. Como observamos, ele representa um avanço significativo, mas não supre a necessidade de legislação específica que possibilite a regulamentação clara de critério para identificação da prática de candidaturas fictícias (“laranjas”) e defina a extensão da punição, como norma basilar e limitadora em atenção ao princípio da segurança jurídica.

Pelo exposto até aqui, se observa que houve esforços legislativos e jurisprudenciais sob a perspectiva de estimular o acesso das mulheres aos recursos eleitorais decisivos. Podemos deduzir que tais esforços contribuem para o sucesso eleitoral e o aumento da representatividade parlamentar da mulher. A comprovação dessas afirmações será feita a seguir: após apresentarmos os procedimentos metodológicos, faremos a análise dos dados coletados a partir dos resultados eleitorais do pleito de 2016, buscando mensurar a participação feminina na disputa pelos cargos nas Câmaras de Vereadores nos municípios que compõem o Norte Pioneiro do estado do Paraná.

Procedimentos metodológicos

Para viabilizar a análise, adotamos a divisão político-administrativa oficial do estado do Paraná em 10 mesorregiões (Lista de mesorregiões, 2020); a análise a seguir compreende a primeira etapa da pesquisa a partir do recorte das 46 cidades que compõem a mesorregião do Norte Pioneiro do Paraná, conforme Figura 1 e Tabela 1.

Figura 1 – Mapa do estado do Paraná e suas mesorregiões



Fonte: Lista de mesorregiões (2020).

Tabela 1 – Municípios que formam a mesorregião do Norte Pioneiro Paranaense

Município	Microrregião
Abatiá	Cornélio Procópio
Andirá	Cornélio Procópio
Assaí	Assaí
Bandeirantes	Cornélio Procópio
Barra do Jacaré	Jacarezinho
Cambará	Jacarezinho
Carlópolis	Wenceslau Braz
Congonhinhas	Cornélio Procópio
Conselheiro Mairinck	Ibaiti
Cornélio Procópio	Cornélio Procópio
Curiúva	Ibaiti

[continua na próxima página]

Tabela 1 – Continuação

Município	Microrregião
Figueira	Ibaiti
Guapirama	Wenceslau Braz
Ibaiti	Ibaiti
Itambaracá	Cornélio Procópio
Jaboti	Ibaiti
Jacarezinho	Jacarezinho
Japira	Ibaiti
Jataizinho	Assaí
Joaquim Távora	Wenceslau Braz
Jundiá do Sul	Jacarezinho
Leópolis	Cornélio Procópio
Nova América da Colina	Cornélio Procópio
Nova Fátima	Cornélio Procópio
Nova Santa Bárbara	Assaí
Pinhalão	Ibaiti
Quatiguá	Wenceslau Braz
Rancho Alegre	Assaí
Ribeirão Claro	Jacarezinho
Ribeirão do Pinhal	Cornélio Procópio
Salto do Itararé	Wenceslau Braz
Santa Amélia	Cornélio Procópio
Santa Cecília do Pavão	Assaí
Santa Mariana	Cornélio Procópio
Santana do Itararé	Wenceslau Braz
Santo Antônio da Platina	Jacarezinho
Santo Antônio do Paraíso	Cornélio Procópio
São Jerônimo da Serra	Assaí
São José da Boa Vista	Wenceslau Braz
São Sebastião da Amoreira	Assaí
Sapopema	Ibaiti
Sertaneja	Cornélio Procópio
Siqueira Campos	Wenceslau Braz
Tomazina	Wenceslau Braz

[continua na próxima página]

Tabela I – Continuação

Município	Microrregião
Uraí	Assaí
Wenceslau Braz	Wenceslau Braz

Fonte: Lista de mesorregiões (2020).

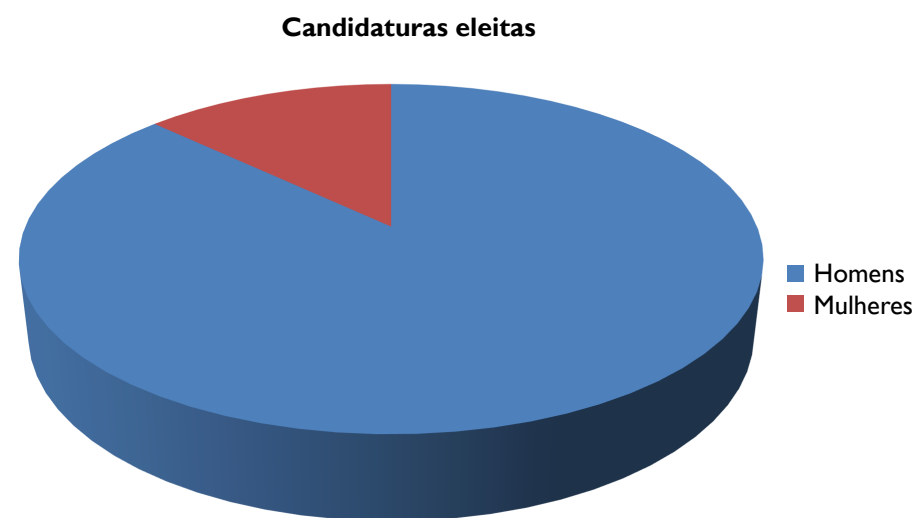
Para a obtenção das informações relativas ao desempenho dos candidatos a fim de executar uma análise comparativa sobre o número de candidaturas de homens e mulheres, estipularam-se alguns parâmetros: município; cargo de vereador; total de candidatos aptos; total de eleitores por município; totais de comparecimento nas zonas eleitorais; totais de votos nominais⁵, nulos e brancos. A partir da análise do desempenho eleitoral dos candidatos, realizaram-se duas classificações: “candidatos zerados”, correspondendo àqueles que não obtiveram nenhum voto, e “candidatos inexpressivos”, correspondendo àqueles com baixa quantidade de votos, ou seja, votação inferior a 0,1% dos votos válidos.

Resultados

Nos 46 municípios analisados, houve um total de 2.714 candidatos para as Câmaras de Vereadores⁶; desses candidatos, aproximadamente 33% eram mulheres – ainda que, diante da dificuldade de identificação do sexo do candidato a partir do nome⁷, a estimativa do número de candidatas mulheres deu-se por amostragem⁸.

5. A pesquisa analisa apenas os votos nominais ou sua ausência, no caso de candidatos zerados. Uma vez que o objeto da análise é o desempenho individual do candidato, e não o desempenho do partido, os votos na legenda não são objeto de análise e por isso foram desconsiderados.
6. Os dados foram extraídos do repositório de dados eleitorais do TSE referente às eleições municipais de 2016 (Brasil, 2020b). Queremos expressar aqui um especial agradecimento a Gleison Camargo, que contribuiu com a coleta de dados para esta pesquisa.
7. Diante da insuficiência de informações relacionadas a sexo e gênero, o gênero foi ignorado, considerando-se apenas o sexo do candidato.
8. A amostra é composta por nove municípios, que equivalem a 20% da população de 46 municípios; a escolha dos municípios que compõem a amostra deu-se a partir de critérios definidos pelo número de candidatos por município: municípios com menos de 50 candidatos; municípios com mais de 50 e menos de

A soma das vagas disponíveis nos 46 municípios da Região do Norte Pioneiro Paranaense é de 424 cadeiras. Para essas cadeiras em disputa, foram eleitos 369 homens e 55 mulheres, com elas resultando em apenas 13% do total.

Gráfico I – Candidatos eleitos, por gênero, no Norte Pioneiro Paranaense (eleições de 2016)

Fonte: Elaboração própria.

Como indicamos antes, os candidatos zerados foram aqueles que, apesar de aptos na disputa, não obtiveram nenhum voto; eles correspondem a 167 candidatos ou aproximadamente 6% do total de 2.714 postulantes⁹, excluindo-se os candidatos que tiveram suas candidaturas indeferidas pela Justiça Eleitoral e os que desistiram de concorrer ao pleito.

9. Os percentuais apresentados consideram apenas números inteiros; a redução numérica não alterou o resultado percentual.

Gráfico 2 – Candidaturas zeradas ou nula no Norte Pioneiro Paranaense (eleições de 2016)

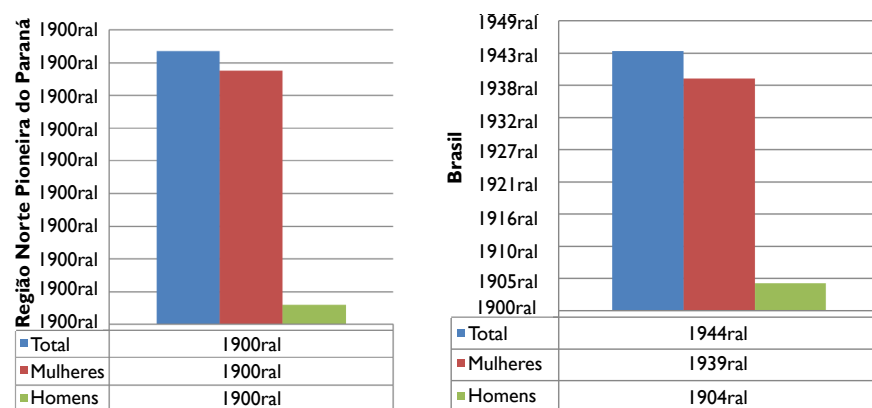


Fonte: Elaboração própria.

Dos candidatos zerados a maioria é composta por mulheres, sendo 155 mulheres (93%) e 12 homens (7%).

As informações obtidas a partir desses dados corroboram o levantamento do Superior Tribunal Eleitoral sobre as eleições de 2016. Realizado em âmbito nacional, mostrou que 16.111 candidatos tiveram votação zerada, dos quais 14.413 eram mulheres e 1.698 eram homens. O Gráfico 3 traz um comparativo entre o percentual de candidaturas zeradas no pleito de 2016 no Brasil e o dos municípios do Norte Pioneiro Paranaense.

Gráfico 3 – Comparação entre o número de candidaturas zeradas no Brasil e nos municípios do Norte Pioneiro Paranaense (eleições de 2016)



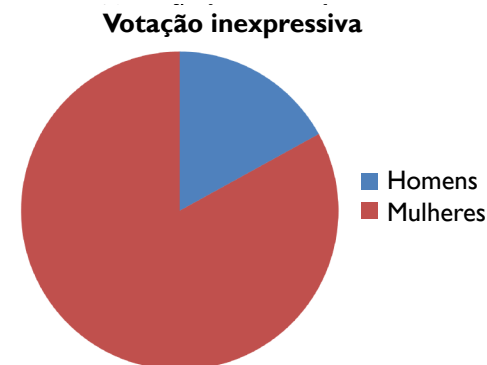
Fonte: Elaboração própria.

Com base nos dados expostos no Gráfico 3, podemos presumir que as candidaturas com registro deferido e que não obtiveram nenhum voto podem tratar-se de “candidaturas laranjas”; além disso, como mostramos anteriormente, a maior quantidade de casos nos municípios do Norte Pioneiro Paranaense se refere a mulheres. Essa pressuposição é reforçada por Henrique Neves, Ministro do TSE:

A quantidade de candidatas que não receberam nenhum voto é realmente preocupante e deve ser analisada de acordo com cada situação. Para que possamos chegar ao equilíbrio na representação por gênero, é necessário que seja assegurado que as mulheres possam competir nas eleições com efetiva igualdade de chances. (Brasil, 2016)

A seguir, apresentam-se os dados relativos a candidatos inexpressivos, ou seja, aqueles com baixa quantidade de votos (votação inferior a 0,1% dos votos válidos). Os candidatos de votação inexpressiva correspondem a 415 (15%) do total de 2.714 candidatos que disputaram o pleito na região do Norte Pioneiro Paranaense. Enquadra-se nessa categoria a maioria das candidaturas de mulheres, que obteve menos de 0,1% dos votos válidos (para o cálculo desse percentual considerou-se o total de comparecimentos e as votações nominais). Na região analisada obteve-se o total de 415 candidatos com votação inexpressivas, dos quais 344 eram mulheres (83%) e 71, homens (17%).

Gráfico 4 – Candidaturas com votação inexpressiva nos municípios do Norte Pioneiro Paranaense (eleições de 2016)



Fonte: Elaboração própria.

A partir dos resultados apresentados aqui, se conclui pela falta de sucesso eleitoral das candidatas mulheres no pleito de 2016 para as Câmaras de Vereadores nos municípios do Norte Pioneiro Paranaense. Constata-se assim que os esforços legislativos e jurisprudenciais não estão sendo suficientes para estimular e consolidar o sucesso das candidatas mulheres durante as disputas eleitorais. Observa-se que, no que diz respeito à participação das mulheres nas disputas, a Lei de Cotas (Lei 9.504/97) de fato está sendo aplicada pelos partidos políticos e suas listas de candidaturas trazem as mulheres como candidatas, ou seja, os partidos políticos seguem a previsão legal. Todavia, os dados analisados, relativos aos municípios do Norte Pioneiro Paranaense, sugerem que o alto percentual de candidatas mulheres “zeradas” e “inexpressivas” mostra a dificuldade extralegislativa que a mulher enfrenta para obter o sucesso eleitoral que se traduziria em um aumento da sua representação nas câmaras municipais.

A legislação mostra-se insuficiente para solucionar a questão da elegibilidade da mulher, o que torna imperiosa a abordagem de possíveis explicações para o insucesso eleitoral da mulher; é desse assunto que trataremos a seguir.

A sub-representação da mulher na política

A participação e a sub-representação da mulher na política vem sendo objeto de muitas análises no meio acadêmico com vasta literatura que aborda o tema. Destacam-se a seguir duas explicações para a ausência da mulher na política: a construção sociocultural de identidade cultural da mulher enquanto grupo (Céli Pinto 2012; Alves e Denora, 2017; Amorim e Torres, 2012) e a distribuição dos recursos eleitorais pelos partidos (Sacchet e Speck, 2012; Miguel e Queiroz, 2006).

No século XX, o ingresso da mulher no mercado de trabalho brasileiro foi resultado e causa de transformações estruturais que ocorreram em três momentos específicos das décadas de 1930 e 1940: i) os debates na Assembleia Constituinte, entre 1933 e 1934; ii) os trabalhos legislativos regulares, entre 1935 e 1937; e, por fim, iii) os trabalhos legislativos na fase autoritária de 1940 a 1943 do Estado Novo (1937 a 1945).

Nesse período, o trabalho feminino motivou forte debate público em torno de grandes questões: a conveniência de proteger a

maternidade e a forma de fazê-lo, a condução política do serviço de assistência social à maternidade e à infância, além da conveniência de se restringir o acesso de mulheres a ofícios considerados perigosos ou contrários à natureza feminina. (Marques, 2016, 683)

Após a segunda metade do século XX, o trabalho feminino intensificou-se; por exemplo, em 1973, no Brasil, um total de 30,9% da população economicamente ativa era composta por mulheres, sendo que em 1999 elas já representavam 41,4% desse grupo¹⁰. Entre a mão de obra que busca um posto de trabalho, a parcela de mulheres passou de 40% no ano 2000 para 44% em 2010, permanecendo em 44% em 2015¹¹. Conforme o Censo de 2010 do IBGE, a taxa de formalização da mão de obra da mulher passou de 50,5% em 2000 para 58,6% em 2010. No que diz respeito à qualificação, os dados mostram que, no ano 2000, 7% das mulheres tinham ensino superior completo, enquanto em 2010 esse percentual avançara para 12,5% e, em 2016, para 23,5% (Brasil, 2014a; Brasil, 2014b; Brasil, 2014c e Brasil, 2018).

Enquanto a inserção da mulher no mercado de trabalho é uma realidade como argumentam Medeiros, e Nunes (2008), o aumento da participação feminina na política brasileira está longe de também se concretizar. A representatividade feminina no parlamento coloca o Brasil na 133ª posição em uma classificação de 193 países consoante o relatório da União Interparlamentar e a Organização das Nações Unidas. Frente ao avanço da mulher nos postos de trabalho no país e com elas representando cerca de 52% do eleitorado brasileiro, o que explica o insucesso eleitoral das candidatas mulheres? O que leva as mulheres a não votarem em mulheres?

Céli Pinto (2012) argumenta que a resposta a essa questão consiste em as mulheres não se considerarem um grupo coeso que necessita da representação parlamentar para as conquistas de suas

10. A abordagem dos dados com indicadores de estatística de gênero passa obrigatoriamente pelas publicações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que reúnem 38 indicadores para o Brasil divididos em cinco domínios e podem ser consultados no portal eletrônico do Instituto (Brasil, 2014a e Brasil, 2014b).

11. O censo programado para 2020 não se realizou devido à pandemia de Covid-19, razão pela qual os dados de 2015 foram extraídos da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do IBGE.

demandas coletivas e, em consequência, ser mulher não tem feito diferença nas disputas eleitorais¹². A ausência de reconhecimento da identidade da mulher enquanto grupo advém da falta de conhecimento das lutas dos movimentos feministas no Brasil:

A não representatividade da mulher nos espaços de poder advém de uma cultura fortemente patriarcal, que merece ser revista – principalmente pelas próprias mulheres, cujo direito fundamental pleno à igualdade de gênero teve reconhecimento expresso na Constituição de 1988. (Silva e Aguiar, 2020, 104)

Alguns estereótipos sobre as mulheres foram naturalizados e incorporados ao imaginário feminino, como o de que é preciso que a mulher cumpra inúmeros “requisitos” para ocupar cargos de liderança política; tais “requisitos” vão desde uma aparência adequada até o grau de instrução, passando pela cor da pele e pela condição financeira. Entretanto, nenhum desses fatores deveria ser limitador.

A participação e a sub-representação da mulher na política brasileira também é analisada por estudos eleitorais que tratam da distribuição de recursos partidários entre as candidaturas. Por que as candidatas mulheres não têm sucesso eleitoral? Comparadas com as candidaturas masculinas, será que elas recebem desigualmente os recursos partidários necessários para as campanhas eleitorais?

O acesso a recursos financeiros é decisivo nas eleições: é nesse sentido que argumentam Teresa Sacchet e Bruno Speck (2012) ao afirmarem que a baixa representatividade feminina é mais acentuada nas eleições proporcionais. Os autores asseguram que não é suficiente aumentar o percentual de candidaturas femininas e que, portanto, é preciso um esforço real para atingir condições iguais de

12. José Eustáquio Diniz Alves (2012) relacionou as pesquisas de intenção de votos com as construções políticas das candidaturas; ele constatou que, de acordo com as pesquisas de intenções de votos, em 2010 a candidata a Presidente da República Dilma Rousseff teve maior apoio no eleitorado masculino. Alves também constatou que, se dependesse exclusivamente dos homens, Dilma Rousseff teria sido eleita no primeiro turno. A pesquisa revela ainda que a maior parcela do eleitorado da candidata Marina Silva, no segundo turno das eleições de 2010, migrou para o candidato José Serra, não havendo nenhuma motivação feminista vinculada àqueles votos. Dilma Rousseff foi eleita em uma disputa acirradíssima por razões outras que não uma agenda feminina.

disputa – afinal, atualmente as mulheres disputam em *desigualdade* de condições com os homens.

A distribuição de recursos de campanha feita pelos partidos políticos entre os seus candidatos engloba três fontes: i) os recursos próprios dos candidatos; ii) as doações de pessoas físicas; e iii) o Fundo Eleitoral e o Fundo Partidário que os partidos políticos recebem do Estado. Ora, constata-se que as mulheres são menos beneficiadas nessas três fontes (Sacchet e Speck, 2012, 448): “O desempenho eleitoral das mulheres foi melhor nos Estados e partidos onde suas receitas foram maiores. Pode-se, portanto, concluir que o financiamento eleitoral é um dos fatores preponderantes para explicar o baixo desempenho das mulheres nas urnas”.

Segundo Sacchet e Speck (2012), a mulher frequentemente não detém independência patrimonial para dispor de recursos financeiros consideráveis para o autofinanciamento. Também se observa que as candidatas mulheres apresentam maiores dificuldades para a arrecadação de doações porque no Brasil a arrecadação é facilitada quando se trata de uma candidatura à reeleição; nesse sentido, observa-se também que amiúde as mulheres são calouras nas disputas eleitorais.

Os recursos de mídias de rádio e televisão também são distribuídos desigualmente entre os candidatos homens e mulheres – é isso que afirmam Romero *et al.* (2012). Os autores analisaram a propaganda eleitoral gratuita nas eleições de 2010 e concluíram que a partilha do tempo na propaganda política feita pelos partidos políticos mostrou um desequilíbrio entre homens e mulheres.

Considerações finais

O presente artigo propôs-se a refletir acerca do impacto da legislação brasileira e das jurisprudências correlatas no amparo ao crescimento do número de candidaturas femininas nas eleições brasileiras.

Observou-se inicialmente que há esforços legislativos e jurisprudenciais no Brasil no sentido de estimular o acesso das mulheres aos recursos eleitorais decisivos. Nesse sentido, tais esforços podem contribuir significativamente para o sucesso eleitoral e, em consequência, para o aumento da representatividade parlamentar da mulher na política brasileira. A demonstração da eficiência da Lei de Cotas (Lei 9.504/97) dá-se ao verificar-se o número de candidaturas

femininas lançadas para o cargo de vereador nos municípios do Norte Pioneiro Paranaense em 2016: dentre as 2.714 candidaturas, cerca de 33% eram de mulheres (tal estimativa é resultante da inferência feita por amostragem).

Todavia, ao esquadriharem-se os resultados eleitorais de 2016 do Norte Pioneiro Paranaense, verificou-se que, apesar de a legislação de cotas mostrar-se atuante no sentido de incluir as mulheres nas disputas eleitorais, outros fatores extralegais frustram o sucesso eleitoral das candidaturas femininas: do total de 424 cadeiras disponíveis nos 46 municípios da região, somente 13% foram conquistadas pelas candidaturas femininas; dentre os candidatos zeados (aqueles que, apesar de aptos para a disputa, não obtiveram nenhum voto), as candidaturas femininas corresponderam a 93% do total; por fim, entre os candidatos com votação inexpressiva, as candidaturas femininas representaram 83% do total.

Constata-se que os esforços legislativos não estão sendo suficientes para estimular e realizar o sucesso eleitoral das candidatas mulheres na região. Os partidos políticos seguem a previsão legal; todavia, os dados analisados e relativos aos municípios do Norte Pioneiro Paranaense sugerem que o alto percentual de candidatas mulheres “zeradas” e “inexpressivas”, por um lado, serve para “candidaturas laranjas” e, por outro lado, mostra a dificuldade extralegal que as mulheres enfrentam para obter o sucesso eleitoral que se traduziria em um aumento da sua representação nas câmaras municipais.

É pertinente a construção de um movimento nacional para a conscientização sobre a importância da entrada da mulher na política brasileira. Em 2020, a Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres, em parceria com a Secretaria da Mulher da Câmara dos Deputados, lançou a cartilha *Mais mulheres na política – eleições 2020*. Segundo os dados disponibilizados pelo TSE (Brasil, 2020c), as candidaturas femininas em 2020 representaram 33,3% do total de candidaturas para prefeitos, vice-prefeitos ou vereadores. Esses números mostram um pequeno aumento quando comparado com os de 2016 (31,9%) e com os de 2012 (31,5%) (Brasil, 2020c).

A Lei de Cotas (Lei 9.504/97) tem se mostrado eficiente em incluir a mulher na disputa eleitoral. Porém, no âmbito cultural da sociedade brasileira e internamente aos partidos políticos, as mulheres ainda enfrentam desafios que tornam a Lei de Cotas ineficiente em seu objetivo final, que é o de conceder maior representação para

a mulher na política brasileira. Entre esses desafios, deve-se dar destaque para a construção sociocultural da identidade da mulher enquanto grupo e a distribuição dos recursos eleitorais pelos partidos. Os apontamentos aqui expostos sugerem que sub-representação da mulher na política brasileira não é resultado somente da falta de identidade da mulher como grupo e de efetividade na aplicação da Lei de Cotas, ou de ações que burlam a legislação. Estudos eleitorais, segundo Quadros e Costa (2017), mostram que o insucesso eleitoral das candidaturas femininas e a consequente sub-representação da mulher também é resultado da desproporção existente nos partidos quanto à distribuição dos recursos; essa desproporção abrange desde recursos financeiros até a exposição na propaganda eleitoral de rádio e TV. Esse conjunto de desigualdades e construções identitárias é um importante desafio a ser superado.

Referências

- ALVES, F. B.; DENORA, E. M. (2017). Da primeira presidenta da República eleita a uma dama “bela, recatada e do lar” ou sobre como o machismo estrutural revela a fragilidade democrática brasileira. In: COIMBRA, M. *et al.* (orgs.). *Sistema constitucional de garantia de direitos I*. Jacarezinho: UENP.
- ALVES, J. E. D. (2012). Diferenças sociais e de gênero nas intenções de voto para presidente em 2010. In: ALVES, J. E. D. *et al.* (orgs.). *Mulheres nas eleições de 2010*. São Paulo: Associação Brasileira de Ciência Política.
- AMORIM, I. M. A.; TORRES, I. C. (2012). A construção da identidade de gênero. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOCIEDADE E FRONTEIRAS, 1., 2012, Boa Vista. *Anais* [...]. Boa Vista: UFRR.
- BARROS, A. (2020). *Homens ganharam quase 30% a mais que as mulheres em 2019*. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/27598-homens-ganharam-quase-30-a-mais-que-as-mulheres-em-2019>. Acesso em: 14 jun. 2020.
- BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2014a). *Estatísticas de gênero*. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/apps/snig/v1/?loc=0&cat=1,2,-2,-13,48,128,129&ind=4699>. Acesso em: 14 jun. 2020.
- BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2014b). *Estatísticas de gênero – indicadores sociais das mulheres no Brasil. O que é*. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/genero/20163-estatisticas-de-genero-indicadores-sociais-das-mulheres-no-brasil.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 14 jun. 2020.

- BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2014c). *Estatísticas de gênero mostram como as mulheres vêm ganhando espaço na realidade socioeconômica do país*. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/noticias-censo.html?busca=1&id=1&idnoticia=2747&t=estatisticas-genero-mostram-como-mulheres-vem-ganhando-espaco-realidade-socioeconomica-pais&view=noticia>. Acesso em: 14 jun. 2020.
- BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2018). *Estatísticas de gênero – indicadores sociais das mulheres no Brasil*. *Estudos e Pesquisas – Informação Demográfica e Socioeconômica*, n. 38, p. 1-13. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101551_informativo.pdf. Acesso em: 14 jun. 2020.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. (2016). *Mais de 16 mil candidatos tiveram votação zerada nas Eleições 2016*. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2016/Novembro/mais-de-16-mil-candidatos-tiveram-votacao-zerada-nas-eleicoes-2016>. Acesso em: 14 jun. 2020.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. (2020a). *Mulheres representam apenas 12% dos prefeitos eleitos no 1º turno das Eleições 2020*. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Novembro/mulheres-representam-apenas-12-dos-prefeitos-eleitos-no-1o-turno-das-eleicoes-2020>. Acesso em: 11 dez. 2020.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. (2020b). *Repositório de dados eleitorais*. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais-1/repositorio-de-dados-eleitorais>. Acesso em: 14 dez. 2020.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. (2020c). *Estatísticas eleitorais 2020*. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>. Acesso em: 14 dez. 2020.
- LISTA de mesorregiões e microrregiões do Paraná. (2020). In: WIKIPÉDIA, a enciclopédia livre. Flórida: Wikimedia Foundation. Disponível em: https://pt.wikipedia.org/w/index.php?title=Lista_de_mesorregi%C3%B5es_e_microrregi%C3%B5es_do_Paran%C3%A1&oldid=58689254. Acesso em: 14 dez. 2020.
- MARQUES, T. C. (2016). A regulação do trabalho feminino em um sistema político masculino, Brasil: 1932-1943. *Estudos Históricos*, vol. 29, n. 59, p. 667-86.
- MEDEIROS, E.; NUNES, T. (2008). *A ascensão feminina no mercado amplo de trabalho*. Disponível em: <https://meuartigo.brasescola.uol.com.br/administracao/a-ascensao-feminina-no-mercado-amplo-trabalho.htm>. Acesso em: 18 jun. 2020.
- MIGUEL, L. F.; QUEIROZ, C. M. (2006). Regional Differences and Women's Relative Success in Municipal Elections in Brazil. *Estudos Feministas*, vol. 14, n. 2, p. 365-85.
- PINTO, C. R. J. (2012). As eleições presidenciais de 2010: candidatas mulheres ou mulheres candidatas? In: ALVES, J. E. D. *et al.* (orgs.). *Mulheres nas eleições de 2010*. São Paulo: Associação Brasileira de Ciência Política.

- QUADROS, D. G.; COSTA, L. D. (2017). Quem tem mais tempo no horário gratuito? Estratégia partidária, capital político e acesso ao HGPH nas eleições para Deputado Estadual no Paraná. *Revista Compólitica*, vol. 7, n. 2, p. 121-52.
- ROMERO, K. *et al.* (2012). Participação feminina e dinâmica de campanha no HGPE nas eleições 2010 para a Câmara dos Deputados. In: ALVES, J. E. D. *et al.* (orgs.). *Mulheres nas eleições de 2010*. São Paulo: Associação Brasileira de Ciência Política.
- SACCHET, T.; SPECK, B. (2012). Dinheiro e sexo na política brasileira: financiamento de campanha e desempenho eleitoral em cargos legislativos. In: ALVES, J. E. D. *et al.* (orgs.). *Mulheres nas eleições de 2010*. São Paulo: Associação Brasileira de Ciência Política.
- SILVA, C. O. P.; AGUIAR, L. C. (2020). Mulheres e poder: cotas femininas para participação na política. *Estudos Eleitorais*, vol. 14, n. 1, p. 88-106.
- SOUSA, T. P. (2018). Mulher e política: a dificuldade da sub-representação no contexto brasileiro. *Estudos Eleitorais*, vol. 13, n. 1, p. 131-46.

Do voto ao presidencialismo de coalizão: democracia em crise?

Wilian Roque Borges

RESUMO

Este artigo tem como objetivo analisar a função do povo em uma democracia, destacando as formas de representação política no Brasil, com ênfase na representação indireta, que ocorre através dos partidos políticos. Também, analisar-se-ão as questões que envolvem o multipartidarismo, o presidencialismo de coalizão e a relação existente entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, com vistas a demonstrar alguns dos fundamentos para a crise existente no país. O complexo sistema envolvendo o voto, os partidos políticos, o presidencialismo de coalizão e a atuação dos três Poderes, com destaque para o Poder Judiciário, revela uma crise estrutural na qual o povo, que é o titular do poder, fica cada vez mais desacreditado com a atuação das instituições. A análise doutrinária realizada tem por premissa que a teoria majoritária da democracia não pode ser o único fundamento para a ocorrência da democracia, e que o presidencialismo de coalizão desempenha importante papel na atual conjuntura política brasileira para que se tenha uma governabilidade. Conclui-se, então, que entre o voto e o presidencialismo de coalizão existe uma longa e complexa relação, que impossibilita fazer prevalecer o sentimento coletivo capaz de suscitar a plena cidadania.

Palavras-chave: povo; multipartidarismo; presidencialismo de coalizão; governabilidade; poder de agenda.

ABSTRACT

This article aims at analyzing the role of the people in a democracy, showing the forms of political representation in Brazil, with emphasis on indirect representation by political

Sobre os autores

Wilian Roque Borges é mestrando em Direito no Centro Universitário Internacional – Uninter (Bolsista 100% no Programa de Excelência do PPGD-Uninter), na área de concentração em Poder, Estado e Jurisdição, linha de pesquisa Jurisdição e Processo na Contemporaneidade, sob a orientação da Profa. Dra. Andreza Cristina Baggio. Advogado. Conciliador e Mediador Judicial com formação pelo Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos do Paraná – Nupemec, do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná no ano de 2016. Curitiba-PR. Brasil. E-mail: wilianrborges@gmail.com.

parties. Issues involving multipartisanship, coalition presidentialism, and the relationship between the Executive, Legislative, and Judiciary Branches will be analyzed, with a view to demonstrating some of the foundations for the crisis in the country. The complex system involving voting, political parties, coalition presidentialism, and the performance of the three Powers, with a prominent role for the judiciary, reveals a structural crisis, in which the people, who hold the power, are increasingly more discredited by the performance of the institutions. The doctrinal analysis conducted is based on the premise that the majority theory of democracy cannot be the sole basis for the occurrence of democracy, and that coalition presidentialism plays an important role in the current Brazilian political conjuncture to achieve governability. It is concluded, then, that there is a long and complex relationship between the vote and the coalition presidentialism, which hinders the prevalence of a collective feeling capable of raising full citizenship.

Keywords: people; multipartisanship; coalition presidentialism; governability; agenda power.

Artigo recebido em 22 de janeiro de 2021 e aprovado pelo Conselho Editorial em 01 de fevereiro de 2021.

Introdução

Cada vez mais se fala de crises no Brasil. Protestos, notícias que evidenciam corrupção, desemprego, indicadores que demonstram falta de crescimento do país, inflação, alta do dólar, falta de diálogo entre os governantes e ativismo judicial são alguns dos sintomas que escancaram a atual crise nos setores da economia, política e esfera judicial.

Para entender melhor este cenário, é preciso uma reflexão profunda acerca do protagonismo do povo na democracia, haja vista que, nos termos da Constituição Federal do Brasil de 1988, todo poder se fundamenta e nasce do povo. É por decorrência da vontade do Poder Constituinte Originário que o povo detém o papel preponderante na construção da sociedade e na democracia, posto que “todo poder é emanado do povo”, seja de maneira direta ou indireta.

Todavia, se o povo é o titular do poder em uma democracia, por que essas crises vêm ocorrendo? A própria democracia está em crise? Quais são as verdadeiras causas para essa crise no Brasil?

Partindo dessa premissa e problemática, esse artigo se justifica na medida em que passa a analisar a função do povo em uma democracia, bem como verifica quais são as formas de representação política no país, destacando a representação indireta que envolve os

partidos políticos, o presidencialismo de coalizão e o protagonismo do Poder Judiciário.

No início são tecidas considerações acerca da democracia brasileira após a promulgação da Constituição Federal de 1988, porquanto esta alterou substancialmente a sistemática até então existente, colocando novas questões ao direito brasileiro. Além de estabelecer o Estado Democrático de Direito, trouxe em seu texto um extenso rol de direitos sociais e individuais, e, entre outras previsões, regulamentou a atuação dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, que nos termos do art. 2º são independentes e harmônicos entre si.

Ao final do segundo tópico, são realizadas algumas questões acerca do voto, do multipartidarismo, do presidencialismo de coalizão e da crise democrática existente no Brasil.

No tópico terceiro, é analisado o que vem a ser o multipartidarismo e o chamado presidencialismo de coalizão, vez que, diante do elevado número de partidos políticos existentes no Brasil, se faz necessária a realização de alianças para se conseguir uma governabilidade, e no presidencialismo elas devem ser feitas pelo Presidente da República.

No quarto tópico, é analisada a crise democrática e política no Brasil, o papel da Corte Suprema no sentido de que a política majoritária não necessariamente assegura o direito de todos, tendo em vista que a democracia é mais do que uma quantidade numérica de votos, pelo que o Poder Judiciário, através do Supremo Tribunal Federal, exerce importante papel na interpretação da Constituição, seja para garantir o processo democrático ou para preservar os direitos fundamentais.

A temática proposta busca fazer com que o leitor reflita acerca da importância do povo na participação direta e indireta do procedimento democrático no Brasil através do voto. Também tem como objetivo demonstrar que devido ao multipartidarismo se faz necessário o presidencialismo de coalizão para que exista uma governabilidade, e que, embora seja feita a escolha do candidato pelo eleitor, essa escolha muitas vezes não refletirá a sua vontade, seja pelas coalizões ou pela atuação dos três Poderes da República, com destaque para o Poder Judiciário.

Ao final, são apresentadas as conclusões obtidas com o presente estudo, destacando-se que entre o voto e o presidencialismo de coalizão existe uma longa e complexa relação, a qual muitas vezes sofre inúmeras interferências (sociais, econômicas ou judiciais), o que acaba por contribuir ou escancarar os problemas ocorridos no território nacional.

Para realizar tal pesquisa, foi feita uma análise doutrinária a respeito do tema com ênfase ao sistema de governo, que envolve o presidencialismo de coalizão e a crise política (democrática) no Brasil.

Democracia no Brasil pós-1988: direito ao voto

A Constituição Federal de 1988, ao trazer em seu preâmbulo¹ a premissa de que “nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático”, estabelece a importância do povo na participação da construção democrática do país. É através do povo que, direta ou indiretamente, nasce à democracia².

1. Preâmbulo da Constituição Federal de 1988: Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte Constituição da República Federativa do Brasil [...].
2. Para Dworkin (1999, 115-116) “democracia” significa: “gobierno del Pueblo. Pero, ¿Qué quiere decir esto? Ninguna definición explicita de democracia ha sido acordada entre los teóricos políticos o en el diccionario. Por el contrario, es una cuestión de profunda controversia qué es lo que significa la democracia. La gente está en desacuerdo respecto de qué técnicas de representación, qué distribución del poder entre gobiernos locales, estatales o nacionales, qué frecuencia y tipo de elecciones o qué otros arreglos institucionales provén la mejor versión de la democracia. Pero, detrás de estas discusiones conocidas sobre la estructura de la democracia reside, creo, una profunda disputa filosófica respecto al valor o sentido fundamental de la democracia, y una cuestión abstracta es crucial para la disputa, aunque ésta no siempre es reconocida. ¿Deberíamos aceptar o rechazar lo que denominaré la premisa mayorista?”. Ainda, os autores Diamond e Morlino (2004) definem democracia a partir de quatro requisitos: (a) sufrágio universal adulto, (b) eleições recorrentes, livres, competitivas e justas, (c) mais de um partido sério e (d) fontes alternativas de informação. Para a análise da qualidade da democracia, compreendem qualidade com significado de procedimento, de conteúdo e de resultado, de forma que, uma democracia de boa qualidade satisfaz as expectativas dos eleitores sobre governança (qualidade em termos de resultado); os cidadãos, associações e a comunidade aproveitam extensa liberdade e igualdade política (qualidade em termos de conteúdo); e os cidadãos tem soberania para que possam, eles mesmos, avaliar se o governo provê liberdade e igualdade de acordo com o Estado de Direito (qualidade em termos de procedimento).

Nesse sentido, além do preâmbulo, a Carta Magna em seu artigo 1º, parágrafo único³, possui a clara previsão de que todo poder é emanado do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente. Ou seja, ao indicar como fundamentos da República Federativa a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, bem como o pluralismo político, o artigo inicial do texto constitucional é arrematado com a inequívoca titularidade do poder através do povo (por meio da democracia representativa e direta) (Fachin e Silva, 2017, 225-39).

Na teoria política e constitucional, povo não é um conceito meramente descritivo, mas claramente operacional. Não se trata de designar uma realidade definida e inconfundível da vida social, para efeito de classificação sociológica, mas sim de encontrar no universo jurídico-político um sujeito para a atribuição de certas prerrogativas e responsabilidades coletivas (Comparato, 1997, 211-22).

Este poder atribuído ao povo é consubstanciado pelo sufrágio universal e pelo voto, conforme previsão do artigo 14⁴ da Constituição. O direito de sufrágio é a essência do direito político, que, por sua vez, engloba o direito de voto (Moraes, 2003, 233). O exercício do direito de voto é componente essencial da democracia representativa⁵ sendo que é o povo que possui a legitimidade para reger a sociedade.

No que se refere ao voto, Geraldo Ataliba (2004, 28) destaca que “o povo, embora avesso a abstrações, é perfeitamente lúcido para formular opções em torno das questões institucionais básicas”⁶.

Tem-se, assim, que o voto é o meio de exercer a soberania popular. É o povo, em essência, o titular do voto e, mais ainda, o titular do próprio

3. Art. 1º [...] Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

4. Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:
I – plebiscito;
II – referendo;
III – iniciativa popular.

5. ADPF 541, rel. min. Roberto Barroso, j. 26-9-2018, P, DJE de 16-5-2019.

6. Nesse sentido, podemos observar o plebiscito realizado no Brasil no ano de 1993, que consagrou a forma republicana de governo, e o referendo do ano de 2005, referente ao comércio de armas de fogo.

poder supremo estatal. No regime republicano federativo adotado pelo Brasil, a titularidade do país é do povo e de mais ninguém.

Sem grande rigor, o voto é a escolha política que um cidadão faz. Djalma Pinto (2003, 166) ensina que “o voto é o meio pelo qual é exercida a parte ativa do direito de sufrágio”. Chamada de capacidade eleitoral ativa, é aquela na qual o cidadão tem a aptidão para votar. A capacidade eleitoral passiva somente poderá ser exercida por quem detém, além do poder de sufrágio, a elegibilidade.

Alexandre de Moraes (2003, 235) classifica o voto como um “direito público subjetivo, sem deixar de ser uma função política e social de soberania popular na democracia representativa”. Além disso, o voto aos maiores de 18 e menores de 70 anos é um dever, portanto, obrigatório.

Desta forma, a natureza do voto também se caracteriza pelo dever do cidadão em manifestar sua vontade para escolha de representantes em um regime político. O voto é o instrumento pelo qual os eleitores expressam sua vontade, escolhendo quem os representará.

Não serão abordadas neste estudo as discussões existentes acerca da obrigatoriedade ou não do voto⁷, todavia, foi necessária essa contextualização inicial para demonstrar que, além da participação direta (plebiscito ou referendo), também existe a representação indireta, na qual são eleitos representantes políticos, os quais devem pertencer aos partidos políticos.

Tais organizações desempenham importante função numa democracia. Como regra, quanto mais partidos políticos existirem, maior será a representação popular e garantias dos direitos de todos os cidadãos.

7. No Brasil, é obrigatório para maiores de 18 e menores de 70 anos. Sobre este assunto: Djalma Pinto (2003) assevera que essa obrigatoriedade se restringe, todavia, ao comparecimento à sessão eleitoral para a assinatura da folha de votação, não à indicação de um candidato. José Afonso da Silva (2004, p. 357) acredita que o voto obrigatório não existe no Brasil: “Convém entender bem o sentido da obrigatoriedade do voto, prevista no citado dispositivo constitucional, para conciliar essa exigência com a concepção da liberdade do voto. Significa apenas que ele deverá comparecer à sua seção eleitoral e depositar sua cédula de votação na urna, assinando a folha individual de votação. Pouco importa se ele votou ou não votou, considerando o voto não o simples depósito da urna, mas a rigor, o chamado voto em branco não é voto. Mas, com ele, o eleitor cumpre seu dever jurídico, sem cumprir o seu dever social e político, porque não desempenha a função instrumental da soberania popular, que lhe incumbia naquele ato”.

Um partido político é uma organização que reúne pessoas que são ligadas por princípios e ideais políticos em comum. Isso é chamado de ideologia, a qual se caracteriza pela representação de poder político orientada pelos valores políticos e sociais de um grupo.

No que se refere ao fundamento legal dos partidos políticos, estes são regulamentados pela Lei 9.096/95 – Lei dos Partidos Políticos, e a função de um partido está definida no art. 1º da referida lei⁸.

James Bryce (1921 apud White, 2006, 7) acerca dos partidos políticos destaca que os partidos são inevitáveis, vez que “nenhum país livre não conta com eles. Ninguém até agora demonstrou como os governos representativos podem funcionar sem eles. Eles ordenam o caos para a multidão de eleitores”.

Entretanto, o fato de existirem inúmeros partidos políticos também pode acarretar uma dificuldade na agenda do governo, porquanto muitos desses partidos são criados para atender demandas sociais específicas, o que aumenta a quantidade de representantes eleitos com opiniões e interesses antagônicos, dificultando a governabilidade.

Verifica-se que existem organizações da sociedade civil consubstanciadas em partidos políticos. Especialmente na experiência democrática europeia, os partidos utilizam essas organizações (por exemplo, os sindicatos, grupos religiosos ou associações) como forma de criarem vínculos com setores do eleitorado e para que tenham o acesso à formulação de políticas públicas específicas, desempenhando o papel de intermediários entre a sociedade e os partidos políticos, e auxiliam na agregação de interesses.

Desde o início do século XX, os partidos estabeleceram diferentes tipos de vinculação com as organizações da sociedade civil e em diferentes graus de intensidade. As organizações podem ser totalmente independentes dos partidos e sua associação estar vinculada à consecução de objetivos comuns, ou completamente vinculadas a eles, contando com uma superposição completa de membros e lideranças (Amaral, 2013, 11-32).

No Brasil o mesmo acontece. A forma de eleição política no Brasil se dá pela regra majoritária ou proporcional. É o sistema em que prevalece o número de votos válidos que cada candidato

8. Art. 1º. O partido político, pessoa jurídica de direito privado, destina-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal.

recebeu, ou seja, somam-se os votos e aquele que recebeu a maior quantidade é eleito, podendo ser através da maioria simples ou absoluta (neste último caso, é necessário um segundo turno). No Brasil, o voto majoritário é aplicado nas eleições para presidente, governador, prefeito e senador.

De outro lado, no sistema de votos proporcional⁹ se estabelece um mínimo de votos necessários para se eleger um candidato, chamado de quociente eleitoral. O cálculo desse quociente, de maneira simplificada, assim: dividem-se todos os votos válidos (nominais e de legenda) pelo número de vagas a serem preenchidas para determinado cargo (Deputado em cada Estado, Deputado Federal no país ou Vereador em cada Município). Todos os partidos que atingirem o quociente eleitoral terão direito à vaga. A quantidade é distribuída por meio de outra conta, a do quociente partidário, resultado do número de votos que cada partido recebeu dividido pelo quociente eleitoral. Este sistema é utilizado nas eleições para deputados e vereadores.

Como visto acima, o Presidente da República se elege através do sistema de voto majoritário, e com a sua eleição este passa a ser o chefe do Poder Executivo¹⁰ e o representante máximo da nação. Todavia, como é cediço, seu poder não é absoluto, e este precisa,

9. O artigo de Michael Gallagher e Paul Mitchell (2005, 634), intitulado “The Politics of Electoral Systems”, traz um conceito mais amplo de representação proporcional, sem vincular a compreensão do princípio a instituições políticas, como partidos, mas somente ao voto: “the principle that the distribution of seats should be closely resemble the distribution of votes. This broad principle can be given effect by a large number of specific PR electoral systems”.

10. Acerca do Poder Executivo, Robertônio Santos Pessoa (2014, 74) destaca: “Com as atribuições ampliadas do Estado, o Poder Executivo tornou-se o centro da vida estatal, tornando-se esta centralidade doravante algo marcante na engenharia institucional republicana brasileira. No Brasil, e cada vez mais, como observa Renato Boschi (2003, p. 197), subjacente à noção de Estado estaria a figura do Poder Executivo, a partir da qual se ordenariam todas as relações sociais, incluindo as que se estabelecem com os demais poderes, sobretudo com o Legislativo e a sociedade. Esta nova reconfiguração do espaço público dará a tônica do novo padrão de relacionamento entre o Estado e os interesses organizados no país. Os vários segmentos sociais passam a ver no Estado um lócus privilegiado para a garantia e maximização de seus interesses. O sentido da ação estatal dá-se pela hierarquização dos interesses sociais, definidos e articulados em suas políticas ou omissões. Não é uma direção autodeterminada, mas também não se reduz ao jogo das forças políticas, levando-se em conta que a atuação do

em específico com o Poder Legislativo, fazer alianças para alcançar uma governabilidade. Ou seja, os representantes eleitos tanto do Poder Executivo quanto do Poder Legislativo devem formar uma base (capitaneada pelo Presidente da República), para que consigam avançar com sua agenda de políticas públicas de desenvolvimento e exista uma governabilidade que permita o avanço social, haja vista que partidos políticos representam diversos interesses sociais.

Este tópico inicial tem como intuito esclarecer acerca da importância da participação do povo no exercício da democracia através do voto, e que o sistema adotado pelo Brasil admite a participação direta e indireta de cada cidadão na tomada de decisão. Todavia, questiona-se: somente com o voto há o pleno exercício da democracia? O fato de existirem inúmeros partidos políticos assegura a democracia? O que é o presidencialismo de coalizão? Qual o motivo da atual crise que afeta o Brasil no tocante a política?

Nos próximos tópicos serão respondidas as perguntas realizadas, destacando-se o que vem a ser o multipartidarismo no país, bem como que em que pese o voto, para que se possa governar o país, necessária se faz a realização de coalizões. Elas podem acarretar a crise política, e embora o voto represente a preferência do cidadão por determinado candidato, é possível que o eleitor não vislumbre na prática que sua escolha foi refletida em políticas públicas, uma vez que o presidencialismo de coalizão tende a forçar acordos que não necessariamente refletiram as promessas de campanha ou de interesses específicos.

Multipartidarismo no Brasil e consequente presidencialismo de coalizão

A primeira grande experiência brasileira de formação de partidos políticos de dimensão nacional se deu entre os anos de 1945 até 1964, coincidindo, como em outros países, com a ampliação progressiva do sufrágio e com o aprofundamento de mecanismos propriamente capitalistas de reprodução social e econômica. Pode-se dizer que ocorreu uma evolução no sentido de serem criados partidos com

Estado alterará constantemente as mesmas correlações de forças que constituem sua base material”.

bases sociais e quase de exclusão forçada dos partidos comunistas (os quais perderam sua força) (Rabat, 2004, 53-54).

O Poder Constituinte originário iniciado no Brasil, com vistas a elaborar a Constituição Federal de 1988, inaugurou a etapa do que se pode considerar a constitucionalização dos partidos no Brasil. Os esforços para tanto, traduzidos nas disposições da Constituição, deixam claro que a intenção era realmente a de abrir o sistema eleitoral e de construir as bases de uma democracia que se encontrava bastante fragilizada até aquele momento, acompanhando, paralelamente, o processo de redemocratização que ocorria em grande parte dos países da América Latina (Santano, 2016, 9-32).

Com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil no ano de 1988, houve uma transição do regime militar iniciado no ano de 1964 e terminado em 1985 para o Estado de Direito em que se buscou ao mesmo tempo assegurar direitos fundamentais, garantir a expressão de valores políticos da sociedade como um todo e disciplinar as bases do jogo democrático¹¹.

O regime presidencialista foi mantido com a promulgação da Constituição e com o plebiscito ocorrido no ano de 1993, que fulminou a possível pretensão pela opção parlamentarista. A legislação eleitoral da época não sofreu alteração significativa. O princípio proporcional e a lista aberta continuaram a comandar o processo de transformação de votos em cadeiras legislativas. Por estas razões, a base institucional que determinava a lógica do funcionamento do sistema político brasileiro não foi substancialmente alterada e, portanto, continuava a ser a mesma do sistema criado em 1946. Sendo assim, dever-se-ia esperar um sistema com fortes tendências

11. Robertônio Santos Pessoa (2014) destaca: No ambiente de redemocratização, a Constituição de 1988 representou um pacto plural, elaborado como base numa série de compromissos firmados entre diferentes setores da sociedade, absorvendo em seu bojo a filosofia e os métodos do moderno constitucionalismo democrático, particularmente inspirados na experiência constitucional portuguesa (1976) e espanhola (1978). O novo Texto Constitucional preocupou-se sobremaneira com o tema da “Administração Pública”, concebido como estratégico para implementação do desejado Estado Democrático de Direito. O tratamento conferido ao tema foi inovador. Depois de tratar dos três poderes e das três esferas de governo, foi dedicado um capítulo especial à “Administração Pública”, estabelecendo-se, de forma ampla, os princípios e regras a serem observados pela “Administração direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”.

à inoperância, vez que os partidos políticos estavam carentes de disciplina (Limongi e Figueiredo, 1998, 98-99).

As regras partidárias só se aprimoraram com o passar do tempo, haja vista que o art. 14 do texto constitucional foi expresso sobre a livre criação e organização dos partidos, não os submetendo a qualquer ente estatal. A construção de um verdadeiro Direito de Partidos se confirmou com a Lei 9.096/95, responsável pela revogação da Lei Orgânica dos Partidos Políticos anterior, reafirmando a consolidação dos partidos no país, que segue até os dias de hoje (com algumas alterações no período) (Santano, 2016, 9-32).

Os principais partidos políticos no Brasil têm aproximadamente 30 anos (as siglas mais antigas, cujos partidos estão ativos são o MDB, PTB, PDT e PT). O processo da abertura democrática com a Constituição Federal permitiu que vários grupos políticos, anteriormente abrigados no bipartidarismo do período militar, constituíssem-se em partidos independentes. De cinco siglas em 1982¹², o sistema partidário brasileiro soma, em 2019, 33 partidos políticos¹³, e assim se configura o multipartidarismo.

Devido a esse multipartidarismo, certo é que os governos são heterogêneos, e os mesmos precisam ser gerenciados. Quando um partido político assume a chefia do Executivo, geralmente após vencer seus eleitores de suas ideias, propostas e mudanças, busca transformar suas preferências em políticas públicas. Porém, a chefia do Executivo atua em um território já devidamente construído, na medida em que suas instituições têm uma longa trajetória e são atravessadas por lógicas e confrontos políticos próprios. Nesse sentido, o representante do Executivo age sobre seus ministérios e secretarias buscando interferir em seus confrontos internos, não só indicando pessoal aliado para cargos de confiança, mas também ajudando a moldar seu orçamento e sinalizando prioridades. Oportunidades se abrem e se fecham para movimentos sociais de acordo com a forma

12. PDS, PDT, PT, PTB e PMDB.

13. Conforme consulta realizada no dia 20 de agosto de 2018 no site do Tribunal Superior Eleitoral, existem atualmente no Brasil 33 (trinta e três) partidos políticos. Todavia, o Brasil conta com um total de 75 partidos políticos em processo de formação. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse> e <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Janeiro/brasil-tem-75-partidos-politicos-em-processo-de-formacao>. Acesso em: 20 ago. 2018.

como os partidos na representação do Executivo buscam gerenciar os confrontos e lógicas dos subsistemas de políticas públicas, para garantir que as coalizões de defesa que tenham valores próximos aos seus se consagrem vencedoras. Surge, então, o presidencialismo de coalizão (Pereira, 2018, 217-52).

Paulo Ricardo Schier (2016, 254) acerca do presidencialismo de coalizão destaca que

a partir da lógica de funcionamento do presidencialismo de coalizão pode-se compreender melhor parte do processo de judicialização das políticas públicas em face de demandas que são retiradas da agenda política pelo bloco governante. É possível, ainda, compreender de modo mais adequado o processo de decisão em torno das políticas e serviços públicos e a estrutura administrativa. Grande parte das críticas que usualmente são levantadas na literatura jurídica diante da ineficiência do Estado e de fenômenos como o patrimonialismo, o clientelismo e o personalismo estão também vinculados com aspectos nucleares do presidencialismo de coalizão. Afirma-se, também, no plano da política constitucional, que o presidencialismo de coalizão é um dos fatores que dificulta a plena afirmação do princípio republicano no país. Mas, para além disso, temas centrais da arena pública, como os da governabilidade e da estabilidade política, estão absolutamente jungidos com a discussão das coalizões. Enfim, há uma gama imensa de análise de temas que, no direito, são sensíveis ao objeto da pesquisa.

E compreende-se que assim seja por uma razão bastante simples: o presidencialismo de coalizão não é apenas um modo de “fazer política” ou de “governar”. É um arranjo institucional. E destarte, como qualquer arranjo institucional, cria um sistema que gera estímulos capazes de determinar ou influenciar de modo bastante significativo a conduta dos cidadãos e governantes. Então não é possível que o tema permaneça “escondido” no universo das pesquisas jurídicas.

O presidencialismo de coalizão é, ao mesmo tempo, como se disse, um arranjo institucional e um modo de comportamento do presidencialismo. Trata-se de um arranjo institucional que combina presidencialismo, multipartidarismo, sistema proporcional com lista aberta para eleições no parlamento e federalismo.

Desta feita, apesar de fortalecido pelos instrumentos constitucionais garantidos, não basta ao Presidente da República se consagrar

vitorioso nas eleições nacionais para que seja capaz de governar o país e impor as suas vontades. No exercício do mandato deve este conviver com o Congresso Nacional e não raras vezes são travadas batalhas entre o governo e a oposição, sendo fundamental o apoio parlamentar para lograr êxito nas proposições submetidas para votação no Congresso Nacional. Nesse sentido deve atuar o presidencialismo de coalizão.

Por decorrência do texto constitucional, o Presidente da República possui inúmeros poderes, como, por exemplo, os expressos no artigo 84 da Constituição Federal (edição de medidas provisórias; pedido de urgência nos projetos de iniciativa do Executivo; poder de veto; ampla discricionariedade na formação dos ministérios e administração federal; influência na formulação do orçamento), o que lhe permite controlar a agenda do governo (incluindo o próprio Poder Executivo e o Poder Legislativo) nas votações de matérias atinentes às políticas de seu interesse e, por via de consequência, na formação das mesas em ambas as Casas Legislativas, garantindo o domínio sobre a agenda do Congresso Nacional.

Considerando que um presidencialismo de coalizão supõe a presença de forças políticas distintas que podem contar com o apoio de todos os membros de seu partido no Congresso, um governo de coalizão é, acima de tudo, o resultado de uma negociação entre duas ou mais partes que convergiram para formar um acordo (público ou não) sobre a garantia de compromisso mútuo em uma ampla gama de tópicos em diferentes níveis (principalmente no executivo e níveis legislativos). Os membros da coalizão devem ser responsáveis perante o presidente e os partidos que formam sua base legislativa (Albala, 2017).

Como existem vários partidos políticos no Brasil, para se garantir uma governabilidade se faz necessária a adoção do presidencialismo de coalizão, o qual, como já visto acima, pode ser definido como sistema presidencial de governo em que a governabilidade se dá pela formação de coalizão parlamentar mais ampla que o partido do presidente, servindo de apoio às políticas governamentais, o que é refletido na distribuição das pastas ministeriais e no exercício do poder de agenda legislativa pela presidência da República (Sampaio, 2007).

O termo “presidencialismo de coalizão” foi difundido por Sérgio Abranches, o qual provocou um grande debate sobre aspectos de governabilidade no presidencialismo brasileiro. O Presidente precisa conciliar duas vertentes, buscando tanto uma composição

partidária majoritária quanto a representação de particularidades estaduais. Assim, em sociedades mais divididas, a formação de alianças é um requisito para a governabilidade e estabilidade institucional (Abranches, 1988, 5-38).

A tendência dos governos de coalizão é justificada em sistemas eleitorais de representação proporcional, como no caso do Brasil, onde existem vários Estados e Municípios¹⁴. A estrutura do sistema se apoia sobre três fatores fundamentais, sendo eles, a liberdade presidencial na formação do gabinete de ministros, com reflexo do apoio partidário obtido no Congresso Nacional, a intensa centralização dos trabalhos do Poder Legislativo nas pessoas dos líderes partidários e ainda a peculiar relação entre os três Poderes, em especial no tocante ao Executivo forte pela concentração de poderes legislativos que acabam por lhe atribuir poder sobre a agenda legislativa (Pereira e Mueller, 2002, 266).

O poder de agenda atribuído ao Presidente da República¹⁵ cumpre um papel decisivo, vez que através dele pode encurtar o tempo de

14. A República Federativa do Brasil é composta por 26 (vinte e seis) Estados e um Distrito Federal, além dos Municípios.

15. Segundo Clèmerson Merlin Clève (2012, 35-39): “O Presidente da República, entre nós, acumula competências que, para citar apenas um exemplo, o estadunidense está longe de possuir. Tem iniciativa de lei e de emenda à Constituição, algumas leis sendo inclusive de sua iniciativa exclusiva, pode editar medidas provisórias e leis delegadas, pode nomear livremente os seus ministros (nos Estados Unidos há necessidade de aprovação do Senado), aliás em número exagerado, dispõe de milhares de cargos em comissão, pode contingenciar o orçamento que no Brasil, ao contrário de outros países, não é vinculante, inclusive as dotações derivadas de emendas parlamentares, dispondo, ainda, de verbas que distribui para Estados e Municípios em função de critérios políticos e, portanto, pouco racionais ou transparentes (transferências voluntárias). Pois, esse Presidente forte do ponto de vista jurídico, sob o ângulo político, diante da fragmentação do sistema partidário, da fragilidade dos mecanismos de sanção das condutas marcadas pela infidelidade do mandatário às diretrizes da agremiação, do modo de composição da Câmara dos Deputados (não representativo da população dos Estados) e do papel exercido pelo Senado Federal (Câmara revisora para todos os temas), tem dificuldades não propriamente para compor maioria, mas antes para manter a disciplina dos aliados, alguns deles fiéis, outros tantos oportunistas. Aqui reside a sua fraqueza. Que não importa em ingovernabilidade, como supunha Sartori, tanto que 85% das leis aprovadas pelo Congresso Nacional são de iniciativa ou de interesse do Executivo. O problema é o custo da governabilidade, um custo de tal modo transbordante que implica práticas transitando na contramão das promessas do Constituinte em relação à boa governança e aos

tramitação das propostas, com a apresentação de pedidos de urgência, pode evitar a entrada de projetos de lei inaceitáveis, devido à exclusividade da iniciativa do Executivo em projetos de natureza orçamentária e fiscal, serve para redefinir onde se fará a análise de um projeto por meio da criação de comissões especiais, e, por fim, serve para poupar o Congresso de ter de lidar com assuntos difíceis, através da edição de Medidas Provisórias (Nascimento, 2008).

A formação de coalizões de governo no Brasil, em geral, garante ao Poder Executivo um alto índice de aprovação das medidas por ele propostas, mas também implica um custo para a chefia do Executivo. Estudos recentes têm demonstrado que, ao se juntar a coalizões governamentais, partidos não buscam apenas cargos, mas também uma influência efetiva sobre as políticas públicas. Por exemplo, embora a maior parte dos projetos aprovados pelo Congresso Nacional tenha origem no Executivo, tais projetos são intensamente modificados pelos membros da coalizão governamental em sua tramitação e as políticas públicas deles resultantes são fortemente controladas por esses atores. Assim, no caso brasileiro “a agenda do Executivo não é a agenda do Presidente, mas sim a agenda da coalizão” (Freitas, 2016, 111).

Tendo em vista que o presidencialismo de coalizão pode ser considerado um arranjo institucional, é possível destacar que tudo se inicia com o voto e com a escolha do candidato. Com vistas a responder as

princípios reitores da Administração Pública. O mensalão representaria de modo eloquente o que vem de ser armado. A exigência de governabilidade, que não é garantida de modo institucional, reclamaria uma espécie de realismo político suficiente para justificar determinadas condutas administrativas heterodoxas que vão sendo aceitas com naturalidade e despudor. Daí o grande número de cargos em comissão, que são distribuídos entre os partidos aliados, a partilha dos ministérios e de outros importantes órgãos e entes públicos entre os membros da coalizão, a distribuição de verbas para governadores politicamente próximos por meio de transferências voluntárias, o mesmo ocorrendo com organizações do terceiro setor, as obras executadas nos Municípios amigos, a liberação a conta-gotas, e em momentos que precedem relevantes votações no Congresso Nacional, das emendas parlamentares ao orçamento, o rigor administrativo seletivo, a advocacia administrativa impulsionando a tomada de decisões, os aditamentos de contratos, certas dispensas e inexigibilidades nos processos licitatórios, a redação pelos próprios licitantes dos editais de concorrência, a bondade na aferição da qualidade e da quantidade nas obras públicas, etc. Em síntese, todos os esforços para a melhoria da gestão pública ficam comprometidos pela lógica política perversa que contamina o que devia constituir trabalho planejado, racional, pessoal, transparente, probo e eficiente”.

perguntas formuladas ao final do tópico antecedente, após ser constatado acerca da existência do multipartidarismo no Brasil, quando se questiona se somente com o voto há o pleno exercício da democracia, é possível num primeiro momento afirmar que sim.

Entretanto, a nova Constituição criou modelo político longe de ser puramente majoritário, ela impôs rígidos limites às decisões das majorias de cada tempo, em particular, o respeito aos direitos fundamentais, regulou espaço importante da vida política e social e confiou ao Supremo Tribunal Federal a garantia da validade prática desses limites (Campos, 2014, 127), entrando aí o terceiro Poder no arranjo democrático, qual seja, o Poder Judiciário.

Tem-se que o Poder Executivo faz arranjos políticos com o Poder Legislativo para conseguir uma agenda e governabilidade no país. Todavia, o Poder Judiciário atuará como garantidor da democracia, caso seja provocado, para atender os interesses sociais e fundamentais das minorias.

Quando se questiona se o fato de existirem inúmeros partidos políticos assegura a democracia, é possível destacar que a Constituição, além da organização dos Poderes e de impor limites ao processo legislativo, também criou mecanismos jurídicos que asseguram um processo público e aberto no qual todos não tenham só possibilidades de participar, mas que também impeçam o governo, mesmo quando respaldado pela maioria, de violar os interesses individuais tutelados pelo sistema de direitos fundamentais (Barboza, 2007, 23-4). Ou seja, não é pelo fato de existirem inúmeros partidos políticos e somente pelo voto que a democracia estará garantida.

A Constituição além de criar direitos também criou mecanismos de proteção desses direitos, motivo pelo que necessariamente há que se falar em democracia, a qual, devido principalmente à complexidade de seu conceito, é um tema geralmente e quase sempre entendido como “governo do povo” ou “governo da maioria”. No entanto, Ronald Dworkin explica que essa premissa não é totalmente correta, posto que a democracia não é só a tomada de decisão pela maioria do povo, mas também sobre tratar todos os membros da comunidade com igual cuidado e respeito (Dworkin, 1996, 17).

A concepção majoritária dá mais importância a como se decide do que o quê se decide, e isso em termos mais contemporâneos se pode chamar de visão procedimental da democracia. Já a democracia cooperativa também se preocupa com a forma como se decide.

Contudo, dá igual importância ao teor da decisão e brada pela igualdade de respeito durante todo o seu processo, conferindo maior importância aos direitos fundamentais e possibilitando a convivência entre governo de maioria e direitos da minoria. Democracia cooperativa vem da ideia de que os indivíduos de determinada sociedade, ao realizarem suas decisões políticas irão decidir pensando na comunidade como um todo, não apenas em uma maioria, e seus atos devem ser pautados na igualdade de respeito entre seus membros. A exigência da igualdade toma fundamental importância por seus desdobramentos ao se ter respeito e preocupação igual para todos os membros de uma sociedade, automaticamente os interesses da minoria devem também ser levados em conta, sob pena de se chegar em uma decisão que não é democrática mesmo quando tomada pela maioria dos indivíduos ou de seus representantes. Isso, de forma contemporânea, chama-se de visão substancial da democracia (Junior e Arruda, 2017, 13).

Luís Roberto Barroso (2015, 36) destaca que do ponto de vista político-institucional, o desempenho da jurisdição constitucional pelo Supremo Tribunal Federal envolve dois tipos de atuação: a contramajoritária e a representativa. A atuação contramajoritária é um dos temas mais analisados na teoria constitucional, que há muitas décadas discute a legitimidade democrática da invalidação dos atos do Legislativo e do Executivo por órgão jurisdicional. Para este autor:

A despeito de resistências teóricas pontuais, esse papel contramajoritário do controle judicial de constitucionalidade tornou-se quase universalmente aceito. A legitimidade democrática da jurisdição constitucional tem sido assentada com base em dois fundamentos principais: a) a proteção dos direitos fundamentais, que correspondem ao mínimo ético e à reserva de justiça de uma comunidade política, insuscetíveis de serem atropelados por deliberação política majoritária; e b) a proteção das regras do jogo democrático e dos canais de participação política de todos. A maior parte dos países do mundo confere ao Judiciário e, mais particularmente à sua suprema corte ou corte constitucional, o status de sentinela contra o risco da tirania das maiorias. Evita-se, assim, que possam deturpar o processo democrático ou oprimir as minorias. Há razoável consenso, nos dias atuais, de que o conceito de democracia transcende a ideia de governo da maioria, exigindo a incorporação de outros valores fundamentais.

O possível choque entre direitos da maioria e direitos da minoria geralmente desencadeia na judicialização da política, envolvendo os três Poderes da República, o que acarreta ao presidencialismo de coalizão uma crise, a qual passa-se a analisar no próximo tópico.

Crise política e democrática no Brasil!¹⁶

É possível verificar que ao longo da história existiram sociedades sem Estado. Essas sociedades podem ser chamadas de primitivas, e ainda que não existissem algo exato ou devidamente formalizado, o poder político era organizado, apenas não era escalonado como na forma em que se está acostumado a analisar o Estado contemporaneamente. Os Estados, em seus variados modelos como o aristocrático, o autocrático, o democrático e o ditatorial, sempre conheceram crises, mas esta é a primeira vez na história política que tanto a forma quanto a substância do Estado estão em xeque (Martinez e Silva, 2014).

A incapacidade do Estado em dirigir corretamente as massas sociais, aliada às exigências legais de uma organização complexa como um partido político, leva ao desenvolvimento de uma estrutura altamente burocratizada, comandada por um conjunto de “candidatos profissionais” muito mais preocupados com a manutenção de suas posições ou cargos e com a sobrevivência da organização, do que com os objetivos políticos que inspiraram a sua criação.

Como consequência, os ideais que motivaram a criação e organização dos partidos políticos ficam em segundo plano, haja vista que as relações entre os partidos geram uma flexibilização dos princípios ideológicos e programáticos da agremiação, evidenciando, já neste momento, uma possível crise (ainda que seja, inicialmente, uma

16. Yuri Schneider e Rogério Luiz Nery da Silva (2016, 138), acerca da crise nos Estados contemporâneos destacam: “O Estado contemporâneo passa por um momento marcado por um forte antagonismo: de um lado, constitui-se numa associação política de dominação, em que os governados se encontram sujeitos a uma ordem que confere legitimidade a tal domínio, acrescido o fato de a própria natureza humana inferir ao homem um comportamento voltado à busca do poder sobre todos; do outro lado, encontra-se marcado por princípios que amenizam e buscam minimizar essa dominação, através de institutos aperfeiçoantes do regime democrático, limitadores da expansão do poder do governante ou respectivo detentor do poder”.

crise ideológica). Há uma forte tendência (que acaba por decorrer do presidencialismo de coalizão) de que todos os partidos políticos tomem decisões mais harmônicas, não se verificando mais partidos de extrema direita ou extrema esquerda, mas partidos de “centro”¹⁷.

17. Um exemplo bem interessante para ilustrar este tema pode ser retirado da teoria dos jogos. O professor Fernando Nogueira, da Universidade Federal de Juiz de Fora, conta a seguinte situação: “[...] Observando o comportamento de um sorveteiro na praia, pode-se chegar a conclusões interessantes sobre a estratégia de localização com base na Teoria dos Jogos. Mais do que isso, é possível concluir novos aspectos sobre nossa própria localização: por que é vantajoso morar e trabalhar em uma cidade grande como São Paulo? Imagina uma praia relativamente pequena, com uns 300 metros, onde seus frequentadores encontram-se espalhados igualmente na areia. Neste cenário, imagine-se um sorveteiro que chega à praia onde já se encontra um concorrente vendendo o mesmo produto com o mesmo preço que o seu. Como o outro sorveteiro está sozinho, ele está bem no meio da praia. Onde você irá estacionar o seu carrinho de sorvetes e onde você acha que seu concorrente fará? À primeira vista, para que o mais óbvio, é cada um ficar a uma distância de 100 metros do fim da praia e deles mesmos. Esta seria uma estratégia mútua de cooperação, onde cada um dos vendedores teria um terço da praia praticamente exclusiva e um terço dividido equitativamente. Eles estariam posicionados da melhor forma para que qualquer banhista possa chegar até eles andando o mínimo possível. Mas se você já teve a oportunidade de presenciar uma situação parecida com esta na realidade, provavelmente você notou os dois sorveteiros junto no meio da praia. Será que eles fazem isso para poder ficar conversando? Ou será que esta é realmente a melhor alternativa? Na verdade, eles ficam juntos no meio da praia porque este é o único Equilíbrio de Nash possível no sistema. Em Teoria dos Jogos, o Equilíbrio de Nash é atingido quando cada jogador faz o melhor possível em função do que seus concorrentes fazem. Voltando a imaginar-se sorveteiro: se o seu concorrente ficasse a 100 metros do fim da praia, o melhor que você poderia fazer seria se posicionar logo à esquerda. Desta forma, você abrangeria dois terços da praia contra um terço para ele. Seria a sua deserção, vantajosa frente à cooperação dele. No momento seguinte, porém, seu concorrente se moveria mais para o centro, logo à sua esquerda. Dali a pouco, seria você que iria para a esquerda dele e, de parte a parte, você e seu concorrente iriam ficar bem no centro da praia, dividindo a clientela no meio a meio. Repare que é muito comum encontrar postos de gasolina, floriculturas e bancos localizados um de frente ao outro. Isto acontece pelo mesmo motivo: Equilíbrio de Nash”. Na política o mesmo ocorre, uma vez que a tendência com o presidencialismo de coalizão é que as políticas mais de “centro” prevaleçam sobre as mais radicais. Disponível em: <http://www.ufjf.br/epd042/files/2009/02/jogos.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2019.

Os recentes movimentos populares demonstraram que os cidadãos brasileiros passaram a desacreditar¹⁸ na eficácia dos mecanismos modernos de participação e representação, porque as autoridades políticas não são eficazes na intermediação de seus interesses junto ao Estado. A instituição estatal continua um espaço elitista em que se defendem interesses privados e econômicos, inclusive decorrentes de alianças partidárias. Tatiana Lauand de Paula Lorenci e André Peixoto de Souza (2014, 9), em relação ao tema afirmam que

Desde a Revolução Francesa imaginada como modalidade política ideal, a sistemática de poder tripartido e independente vem se revelando, no Brasil contemporâneo, puramente teórica, além de estar sendo ampliada. Segundo Marçal Justen Filho, existem no Estado brasileiro cinco Poderes autônomos: Executivo, Judiciário, Legislativo, Ministério Público e o Tribunal de Contas. De fato, sabe-se que o cenário atual não se limita aos Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo; para além dos “poderes constitucionais”, conta-se hoje com “outros poderes” dissipados pela República, mas travestidos de órgãos subsidiários aos Poderes: o Ministério Público, as Agências Reguladoras, o Banco Central, a Receita Federal do Brasil, os Tribunais de Contas, o Conselho Nacional de Justiça e, especialmente, a mídia.

Essa complexa configuração estatal tem por base uma ampliação significativa do princípio democrático, legitimando o Poder Público através da aproximação dos processos decisórios da sociedade civil.

18. Sobre o assunto, Cassirer (2003, 19) explica: “Nos últimos anos, no período entre as duas guerras mundiais, não só a nossa vida política e social atravessou grave crise, mas vimo-nos também diante de novos problemas teóricos. As formas de pensamento político sofreram uma mudança radical. Suscitaram-se novos problemas e apresentaram-se novas respostas. Problemas ignorados pelos pensadores políticos dos séculos XVII e XIX ganharam subitamente a luz do dia. Talvez a mais importante e a mais alarmante característica desse desenvolvimento do pensamento político moderno tenha sido a aparição de um novo poder: o poder do pensamento mítico. A preponderância do pensamento mítico sobre o pensamento racional é óbvia em alguns dos nossos modernos sistemas políticos. Após uma curta e violenta luta, o primeiro parece ter obtido uma clara e definitiva vitória sobre o segundo. Como isso foi possível? Como poderemos explicar o novo fenômeno que tão subitamente apareceu em nosso horizonte político e que, num certo sentido, parece subverter todas as nossas anteriores ideias [sic.] sobre o caráter da nossa vida intelectual e social?”

Dentro desse grande arranjo institucional, há envolvimento direto dos três Poderes do Estado, mas há um deslocamento maior do poder, que, no Estado de Direito, pertencia ao Legislativo (ordenador) e, no Estado Social, ao Executivo (fomentador), para no Estado Democrático de Direito, deslocar esse poder ao Judiciário, que se revela capaz de efetivar a implementação dos direitos sociais descritos na Carta Constitucional, haja vista que “inércias do Executivo e falta de atuação do Legislativo” passaram a poder ser supridas pelo Judiciário, justamente mediante a utilização dos mecanismos jurídicos previstos na Constituição que estabeleceu o Estado Democrático de Direito (Schneider e Silva, 2016, 141).

É admitido, então, que o Poder Judiciário tenha papel fundamental para assegurar a democracia brasileira através da revisão das leis, inclusive por força e vontade do constituinte originário. Pode este revisar as leis promulgadas pelo Legislativo, atuando como um filtro com vistas a garantir os direitos fundamentais.

Aí se encontra um grande choque envolvendo os Poderes. Há quem sustente que essa prática é ilegal¹⁹, uma vez que se a lei passou pelo processo democrático, deve esta ser válida, não podendo o Poder Judiciário interferir em leis ou políticas públicas definidas pela maioria (regra majoritária).

De outra banda, o autor Luc B. Tremblay (2005, 617), ao tratar da legitimidade da revisão judicial, destaca que

The theory of “institutional dialogue,” as I shall call it, may be seen as a Canadian contribution to the debate over the democratic legitimacy of judicial review. According to this theory, the courts and the legislatures participate in a dialogue regarding the determination of the proper balance between constitutional principles and public

19. Um crítico da revisão judicial é Jeremy Waldron, que no artigo “The core of the case against judicial review”, publicado no *The Yale Law Journal*, apresenta argumentos contra a revisão judicial, apontando, em primeiro lugar, que não há razão para supor que os direitos sejam mais protegidos pela prática da revisão judicial do que seriam pelas legislaturas democráticas. Em segundo lugar, o argumento é de que, à parte dos resultados que gera, a revisão judicial é democraticamente ilegítima. Ainda, o artigo parte da premissa de que a sociedade tem boas instituições democráticas e que a maioria de seus cidadãos leva os direitos a sério. Disponível em: <https://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=5011&context=yjlj>. Acesso em: 1 set. 2019.

policies, and, this being the case, there is good reason to think of judicial review as democratically legitimate. It is an ongoing dialogue, since the judiciary does not necessarily have the last word on constitutional matters and policies; the legislatures would usually have the power to reverse, modify, or void a judicial decision nullifying legislation and, therefore, to achieve their social or economic policy ends. Consequently, the countermajoritarian objection to judicial review cannot be sustained.

Tremblay (2005, 625) salienta que existe um “diálogo institucional” entre tribunais e legislaturas, e que este é destinado para alcançar o equilíbrio adequado entre princípios e políticas públicas, e com a existência deste diálogo se constitui uma boa razão para não conceber a revisão judicial como democraticamente ilegítima. Ademais, a Corte Constitucional não precisa ter a última palavra sobre determinado assunto, vez que a resposta para o que é chamado de ativismo judicial é o ativismo legislativo.

O tema *ativismo judicial* é complexo e rico de discussões. Carlos Alexandre de Azevedo Campos (2014, 73) ao discorrer sobre o tema do ativismo judicial destaca que

O ativismo judicial é criticado, mas raramente são fixados critérios adequados para a identificação e avaliação. Não há realmente consenso sobre o que é ativismo judicial e ele acaba significando coisas distintas para pessoas distintas. É possível haver tantas concepções de ativismo judicial quantos autores sobre o tema. Diante desta falta de rigor na definição, parece até que quanto mais o termo se torna comum, mais obscuro fica seu significado. Por outro lado, o ativismo judicial tem reais e importantes implicações políticas e sociais, de modo que precisa ser conhecido abstratamente e identificado concretamente [...].

O núcleo comportamental do ativismo judicial é a expansão de poder decisório que juízes e cortes promovem sobre os demais atores relevantes de uma dada organização sociopolítica e constitucionalmente estabelecida.

Nesse sentido, a política (e a própria democracia) acaba por entrar em crise, uma vez que há um conflito entre as decisões tomadas pelos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. O governo (através de sua coalizão e pela regra majoritária) aprova um determinado

projeto, o qual passa por todas as fases legais e se transforma em lei. Após ser questionado perante o Poder Judiciário, esta lei acaba invalidada pela análise judicial²⁰.

Ainda, discursos efetuados por todos os Poderes acabam fulminando a legitimidade das decisões. Tal situação pode ser evidenciada através de duas manifestações: a primeira sendo o ataque institucional ao sistema político e à democracia representativa por meio do estabelecimento de um modelo plebiscitário de tomada de decisões com forte vinculação ao chefe do Poder Executivo, e a segunda, a eliminação dos valores constitucionais da consciência de grande parte dos indivíduos, resultando na apatia política, na falta de sentido cívico e na mudança da própria concepção de democracia no imaginário coletivo (Neto e Moraes, 2013, 59-82).

Um sistema político para ser efetivo e democrático deve possuir, além das suas características formais e procedimentais, os direitos fundamentais, vistos como poder de resistência das minorias contra os representantes das maiorias eventuais.

20. Além da revisão judicial das Leis, em muitos casos o Poder Judiciário acaba interferindo diretamente em políticas públicas, criando direitos que num primeiro momento não passaram ou foram analisados pelos outros Poderes, mas são direitos previstos na Constituição Federal por princípios ou normas gerais. Para contextualizar tal tema, o Poder Judiciário ao decidir sobre estes casos com base em princípios, terá que fundamentar sua decisão, e ao fazê-lo, demonstrar as consequências que podem ocorrer. Sobre o assunto, Fredie Souza Didier e Rafael Alexandria Oliveira (2019, 151) destacam que: “Não basta que o julgador considere as consequências práticas dos sentidos possíveis que podem ser atribuídos ao texto normativo de conteúdo aberto. Não é difícil encontrar casos, inclusive do STF, em que o consequencialismo protagoniza a tomada de decisão, revelando que esse juízo pragmático pode ser muito mais comum na atividade jurisdicional do que se pode pensar. A relevância do art. 20 da LINDB está não apenas na parte em que ele exige que as consequências sejam consideradas como também na parte em que ele exige que o julgador explicita, na fundamentação, o caminho que seu raciocínio trilhou para chegar até elas. É preciso, então, que o julgador esclareça quais sentidos podem ser extraídos do texto normativo e quais são as consequências práticas a que cada um desses sentidos pode levar; é preciso também que o julgador justifique a solução dada à luz da proporcionalidade (necessidade e adequação) e das possíveis alternativas decisórias. O parágrafo único do art. 20 determina que “a motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas”.

A crise política, ou de representação, diz respeito aos golpes sofridos pela democracia pelo processo desconstituinte. O enfraquecimento do regime democrático ocorre através do chamado “movimento global de descentralização das democracias”. A estrutura da democracia representativa fundada nas eleições não é capaz de conter o crescimento demandado pela sociedade, o que resultou na precarização da representatividade democrática (Rosanvallon, 2010, 29).

A atual crise de representatividade está intimamente ligada, como pode ser visto acima, a inúmeros fatores. A crise política é ampla e se tornou uma crise geral do Estado Democrático de Direito.

Destaca-se que o presidencialismo de coalizão e as crises democráticas não ocorrem só no Brasil, como pode se verificar em recentes notícias veiculadas no site G1, “Presidente da Itália confirma coalizão e reconduz Conte ao cargo de primeiro-ministro”, “Coalizão entre os rivais Movimento 5 Estrelas (M5E) e o Partido Democrata (PD) evitou a convocação de novas eleições”²¹.

Por fim, para compreender a atual crise política e democrática presente no Estado Brasileiro²², devem-se levar em conta as inúmeras mudanças culturais, tecnológicas, sociológicas “pelas quais o sujeito cognoscente diante do desterritorializante processo de globalização e regionalização” está passando, somados à necessidade do presidencialismo de coalizão, à crise econômica existente e à atuação do Poder Judiciário como protagonista.

21. Disponível em: [<https://g1.globo.com/mundo/noticia/2019/08/29/presidente-da-italia-reconduz-conte-ao-cargo-de-primeiro-ministro.ghtml>] e [<https://g1.globo.com/mundo/noticia/2019/08/28/na-italia-centro-esquerda-aceita-formar-governo-de-coalizao.ghtml>]. Acesso em: 31 set. 2019.

22. Yuri Schneider e Rogério Luiz Nery da Silva (2016, 152) destacam: “entende-se que essas crises interconectadas do Estado podem ser consideradas o pano de fundo na fundamentação para o déficit crescente da inefetividade das políticas de inclusão social, haja vista, primeiro, a falta de sustentação no edifício estatal concretizado na questão da soberania e sua relativização (crise conceitual), segundo, a problemática estrutural do Estado, em se tratando das crises do Welfare State, como as crises fiscal, ideológica e filosófica, bem como do modelo que emerge como uma transformação da fórmula Estado de Direito/Welfare State, o qual seria o Estado Democrático de Direito, as quais apresentam uma perda de terreno para as ideias neoliberais de Estado mínimo, e, em um terceiro momento, uma crise institucional (constitucional), em que vislumbramos de maneira exacerbada uma desconstitucionalização, o desrespeito à Carta Maior, com a inefetividade dos direitos fundamentais, mormente se falando, o que é o cerne desta pesquisa, a inefetividade do princípio constitucional da igualdade em seu aspecto material”.

Conclusões

Diante da pesquisa efetuada é possível concluir que no Brasil todo o poder emana do povo, o qual poderá exercê-lo diretamente (através dos plebiscitos e referendos) e indiretamente (através da escolha de candidatos).

No que tange a representação indireta e ao sistema proporcional de votação analisado, existe complexa relação, vez que partidos políticos aparentemente divergentes são inseridos num mesmo contexto de distribuição de cadeiras legislativas para pautar a disputa eleitoral, e tendem a formar coligações/coalizões para conseguir aprovar determinada agenda de governo. Ou seja, embora o cidadão escolha determinado candidato com base em sua ideologia e propostas específicas, esta pode ser totalmente alterada por conta das alianças que forem realizadas entre o partido político e o governo.

A soma, no sistema proporcional brasileiro, da lista aberta com possibilidade de votação nominal ou de legenda, de autonomia dos partidos para se coligarem, da ausência de critérios para assegurar a proporcionalidade da representação no âmbito da coligação, somados à nova exigência de votação nominal mínima, criam uma complicada realidade ao interferirem na capacidade de escolha do eleitor. Por mais consciente e interessado que o eleitor possa ser, este não tem condições de definir se seu voto irá, de fato, auxiliar a eleição de um candidato de sua preferência, nem mesmo de seu partido.

A Constituição Federal de 1988 ao consagrar o pluralismo político como princípio fundamental, possibilitou a criação de inúmeros partidos políticos no Brasil com interesses e opiniões antagônicas. Entretanto, embora com interesses contrários, esses partidos políticos acabam realizando alianças para conseguir aprovar determinados pleitos, sendo que na maioria das vezes são capitaneados pelo Presidente da República, o qual realiza uma coalizão.

O presidencialismo de coalizão é fundamental para que ocorra uma possível governabilidade num sistema multipartidarista, mas não é o fato de conseguir maioria nas votações que fazem com que o presidencialismo de coalizão se consagre vitorioso, uma vez que o governo da maioria deve conviver com os direitos da minoria.

Nesse aspecto, o estudo revelou que embora o presidencialismo de coalizão (representado pela aliança entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo) consiga aprovar medidas com o apoio da maioria

(e ainda com o apoio popular), tal fato por si só não garantirá que tal medida será efetiva, porquanto entra em cena o Poder Judiciário para garantir os direitos da minoria.

Embora seja legítima, essa relação entre os três Poderes da República pode acarretar e contribuir para a crise democrática, vez que muitas vezes nem os direitos da maioria, nem os direitos da minoria são observados.

De qualquer modo, esse arranjo institucional demonstra que as instituições estão funcionando de maneira independente, ao oposto de um regime totalitarista, assim como representa o regime fomentador de que as mais diversas vozes sejam ouvidas e consideradas.

Num Estado democrático comprometido com valores e direitos fundamentais, deve ser possibilitado a todos à participação. É essencial para se compreender que a crise na democracia e política nacional se refere à crise de funcionamento das próprias estruturas de controle e, também, na crise de ideologia dos partidos políticos que estão mais preocupados com a sua manutenção no poder do que com o povo.

Por fim, embora o voto constitua instrumento essencial para a democracia, e, em que pese o modelo legal adotado no Brasil, não exclua em absoluto o direito de participar politicamente no Estado de maneira direta ou indireta, entre o voto e o presidencialismo de coalizão existe uma longa e complexa relação, que na maioria das vezes dificulta em fazer prevalecer o sentimento coletivo capaz de suscitar a plena cidadania.

Referências

- ABRANCHES, S. (1988). Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, vol. 31, n. 1, p. 5-38.
- ALBALA, Adrián. (2017). Coalition Presidentialism in Bicameral Congresses: How does the Control of a Bicameral Majority Affect Coalition Survival?. *Bras. Political Sci. Rev.*, São Paulo, v. 11, n. 2, e0002. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1981-38212017000200204&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 21 ago. 2019.
- AMARAL, O. E. (2013). O que sabemos sobre a organização dos partidos políticos: uma avaliação de 100 anos de literatura. *Revista Debates*, vol. 7, n. 2, p. 11-32.
- ATALIBA, G. (2004). *República e constituição*. 2. ed. São Paulo: Editora Malheiros.
- BARBOZA, E. M. de Q. (2007). *Jurisdição constitucional: entre o constitucionalismo e democracia*. Belo Horizonte: Editora Fórum.

- BARROSO, L. R. (2015). A razão sem voto: o Supremo Tribunal Federal e o governo da maioria. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, vol. 5, p. 24-51, Número Especial.
- CAMPOS, C. A. A. (2014). *Dimensões do ativismo judicial do Supremo Tribunal Federal*. Rio de Janeiro: Forense.
- CASSIRER, E. (2003). *O mito do Estado*. São Paulo: Códex.
- CLÈVE, C. M. (2012). *Presidencialismo de coalizão e Administração Pública*. A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional, vol. 12, n. 50, p. 35-9.
- COMPARATO, F. K. (1997). Variações sobre o conceito de povo no regime democrático. *Revista Estudos Avançados*, vol. 11, n. 21, p. 211-22.
- DIAMOND, L.; MORLINO, L. (2004). The quality of democracy. *CDDRL Working Papers*, p. 37.
- DIDIER, F. S.; OLIVEIRA, R. A. (2019). Dever judicial de considerar as consequências práticas da decisão: interpretando o art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional, vol. 19, n. 75, p. 143-160.
- DWORKIN, R. (1996). *Freedom's law the moral reading of the american constitution*. Cambridge: Harvard University Press.
- _____. (1999). *La lectura moral y la premissa mayorista*. In: KOH, H. H.; SLYE, R. C. (orgs.). *Democracia deliberativa y derechos humanos*. Barcelona: Gedisa.
- FACHIN, L. E.; SILVA, C. P. (2017). Democracia representativa no Brasil: breves reflexões sobre a participação do povo como sujeito político. *Ius Gentium*, vol. 8, n. 1, p. 225-39.
- FREITAS, A. (2016). *O presidencialismo da coalizão*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer.
- GALLAGHER, M.; MITCHELL, P (eds.). (2005). *The politics of electoral systems*. Oxford: Oxford University Press.
- JUNIOR, L. C. O.; ARRUDA, R. A. (2017). A revisão judicial das leis em Ronald Dworkin e o controle de constitucionalidade brasileiro. *Interfaces Científicas – Direito*, vol. 5, n. 3, p. 09-20.
- LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. (1998). Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. *Lua Nova*, n. 44, p. 98-9. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/7P5HPND88kMJCYSmX3hgrZr/?lang=pt>. Acesso em: 17 de junho de 2021.
- LORENCI, T. L. de P.; SOUZA, A. P. de. (2014). Crise de representatividade política no Brasil. *Ius Gentium*, vol. 9, n. 6, p. 1-16.
- MARTINEZ, V. C.; SILVA, A. A. (2014). Estado “pós-moderno”: uma escritura política. *Ius Gentium*, vol. 10, n. 5, p. 31-55.
- MORAES, A. (2003). *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Editora Atlas.
- NASCIMENTO, R. S. do. (2008). *Poder de agenda: a supremacia do poder executivo e seus efeitos na sistematização da pauta do plenário da câmara dos deputados*.

2008. Monografia (Especialização em Processo Legislativo) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), Câmara dos Deputados, Brasília, DF. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/2021>. Acesso em: 20 ago. 2019.
- NETO, E. J. de M.; MORAIS, J. L. B. de. (2013). A crise do Estado e a perspectiva de Luigi Ferrajoli sobre a crise da democracia constitucional. *R. do Instituto de Hermenêutica Jur*, vol. 11, n. 14, p. 59-82.
- NOGUEIRA, F. (2009). *Modelagem e simulação: teoria dos jogos*. Juiz de Fora: Universidade Federal de Juiz de Fora. Disponível em: <http://www.ufjf.br/epd042/files/2009/02/jogos.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2019.
- PEREIRA, C.; MUELLER, B. (2002). Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre executivo e legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. *Dados*, vol. 45, n. 2, p. 265-301.
- PEREIRA, M. M. (2018). Oportunidades políticas em um presidencialismo de coalizão. *Lua Nova*, n. 105, p. 217-52. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452018000300008&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 21 ago. 2019.
- PESSOA, R. S. (2014). Constitucionalismo, direitos fundamentais e direito administrativo no Brasil. *Int. Públ*, vol. 16, n. 85, p. 151-180.
- PINTO, D. (2003). *Direito Eleitoral*. São Paulo: Editora Atlas.
- RABAT, M. N. (2004). Mais política e menos reforma. *Paraná Eleitoral*, n. 54, p. 67-74.
- ROSANVALLON, P. (2010). *La legitimidad democrática: imparcialidad, reflexividad y proximidad*. Barcelona: Paidós.
- SAMPAIO, M. A. *A Medida Provisória no presidencialismo brasileiro*. São Paulo: Malheiros.
- SANTANO, A. C. (2016). Do surgimento à constitucionalização dos partidos políticos: uma revisão histórica. *Resenha Eleitoral*, vol. 20, n. 2, p. 9-32. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Resenha_v.20_n.2.01.pdf. Acesso em: 16 ago. 2019.
- SCHIER, P. R. (2016). Presidencialismo de coalizão: democracia e governabilidade no Brasil. *Rev. direitos fundam. democ.*, vol. 20, n. 20, p. 253-99.
- SCHNEIDER, Y.; SILVA, R. L. N. da. (2016). O reflexo das crises interconectadas do Estado contemporâneo na transformação dos direitos humanos fundamentais sociais. *R. de Dir. Administrativo & Constitucional*, vol. 16, n. 63, p. 137-164.
- SILVA, J. A. da. (2004). *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Editora Malheiros.
- TREMBLAY, L. B. (2005). The legitimacy of judicial review: The limits of dialogue between courts and legislatures. *International Journal of Constitutional*

Law, vol. 3, n. 4, p. 617-48. Disponível em: <https://academic.oup.com/icon/article/3/4/617/792021>. Acesso em: 1 set. 2019.

WALDRON, J. (2006). The core of the case against judicial review. *The Yale Law Journal*, vol. 115, n. 1346, p. 1346-1407. Disponível em: <https://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=5011&context=yjlj>. Acesso em: 1 set. 2019.

WHITE, J. K. (2006). What is a political party? In: KATZ, R.; CROTTY, W. (eds.). *Handbook of party politics*. London: Sage.

A modernidade líquida a justiça eleitoral

Sérgio Luis Versolato de Abreu

Resumo

O artigo busca elencar as características básicas que definem a Modernidade Líquida, segundo Zygmunt Bauman, em contraste com a Modernidade Sólida. Em seguida, trata do anseio da própria sociedade por Eleições justas, seguras e legítimas, devido ao ambiente de constante mudança que é típico da atual fase da modernidade. A Justiça Eleitoral surge no esteio de trazer segurança e estabilidade às Eleições, mas esta situação em tempos de modernidade líquida gera um aumento da ambiguidade da própria Justiça Eleitoral. O desenvolvimento tecnológico e a sociedade em mudança criam situações que precisam ser resolvidas, e a resposta dada em uma Eleição não supre a resolução de um novo problema. Por fim, se analisa qual o futuro da própria Justiça Eleitoral em tempos de modernidade líquida. Buscar para a Justiça Eleitoral um caminho entre o desenvolvimento tecnológico e uma sociedade em constante desenvolvimento e a garantia de uma disputa eleitoral equânime e equilibrada entre os candidatos.

Palavras-chave: Modernidade Líquida; Justiça Eleitoral; Eleição; Democracia.

Abstract

This article seeks to list the basic characteristics that define Liquid Modernity, according to Zygmunt Bauman, in contrast to Solid Modernity. Then, the society's longing for fair, safe and legitimate elections, due to an environment of constant change, typical of this very phase of modernity. Electoral Justice arises in support of bringing security and stability to the Elections, but this situation in times of liquid modernity generates an increase in the ambiguity of the Electoral Justice itself. Technological development and the changing society create situations that need to be resolved and the answer given in an Election does not solve a new problem. Finally, this article analyses the future of Electoral Justice itself in times of liquid modernity. Search for a path for the Electoral Court between technological development and

Sobre o autor

Sérgio Luis Versolato de Abreu é graduado em Direito pela Faculdade de Direito de Curitiba, atual UNICURITIBA, e em Filosofia pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Especialista em Direito Eleitoral e Processual Eleitoral pelo Centro Universitário Autônomo do Brasil (UNIBRASIL) e mestre em Direitos Fundamentais e Democracia pela mesma faculdade. Servidor do TRE/PR desde outubro de 1995. Email: versolat@tre-pr.jus.br

a society in constant development and the guarantee of an equitable and balanced electoral dispute between candidates.

Keywords: Liquid Modernity; Electoral justice; Election; Democracy.

Artigo recebido em 28 de fevereiro e aprovado pelo Conselho Editorial em 4 de março de 2021.

Introdução

Zygmunt Bauman nasceu na Polônia em 1925 e, de família judia, lutou contra os nazistas na frente russa. Começou seus estudos na década de 1950 e formou-se em sociologia, chegando a ser professor na Universidade de Varsóvia. Forçado ao exílio, estabeleceu-se em Leeds no ano de 1971, sendo professor da Universidade de Leeds até a sua aposentadoria em 1990 (Bauman, 2011, 10-11).

O Iluminismo se desenvolveu com o aumento da confiança do homem na razão, pois explicações divinas não mais satisfaziam a curiosidade do ser humano, portanto a busca por conhecimento com base em explicações racionais passou a balizar a atividade humana. Houve o aumento da confiança no próprio homem e a promessa do Iluminismo de um futuro ordenado, racional e de progresso contínuo rumo a um admirável mundo novo. Estas ideias fortaleceram a convicção do homem nas ciências, alcançando seu auge no final do século XIX e começo do século XX. O Estado moderno desenvolveu-se, fortaleceu-se e necessitou mais do que nunca de um direito com base racional, um direito que ordenasse a sociedade e garantisse uma estabilidade orientada ao progresso, em que a sociedade seria previsível e administrável (Bauman, 2001, 10).

Zygmunt Bauman expôs de forma clara e direta o que começou a ser sentido e percebido por vários autores e pensadores já no final do século XIX e começo do século XX. Expôs os limites da modernidade, a mudança de uma concepção sólida de modernidade para uma concepção líquida. Uma visão sem a ilusão da transformação do mundo e da confiança excessiva na razão e na ciência.

Neste contexto, qual a relação e como podemos verificar a necessidade da criação e o surgimento da Justiça Eleitoral em um país em que as Eleições careciam de legitimidade? O surgimento da Justiça Eleitoral, criada para trazer segurança para o processo eleitoral, desenvolveu esta ambiguidade em um momento em que a

modernidade mudava e influenciava a sociedade, de forma irreversível, sobre o papel desempenhado pela Justiça Eleitoral em relação a conservação e desenvolvimento da própria democracia no Brasil.

Modernidade líquida

As ideias iluministas lentamente foram sendo divulgadas e espalhadas, com forte apego a razão, utilizando o discurso racional para fortalecer as ciências que por sua vez dariam sustentação para a própria razão. Desta forma, superando a fundamentação pré-moderna, possibilitou o surgimento do Estado Moderno no século XVI e, posteriormente, seu desenvolvimento e fortalecimento na forma dos Estados Nacionais Soberanos ao longo do século XIX (Maliska, 2006). O fortalecimento de um Estado com bases racionais era algo a ser construído, portanto um novo discurso precisava ser espalhado: neste sentido, o discurso da segurança, da previsibilidade e principalmente de organização da sociedade. A superação da guerra de todos contra todos (Hobbes, 2003, 109) atormentou o homem e a sociedade pré-moderna.

Havia uma necessidade de ordem e segurança para a sociedade se desenvolver, pois um novo grupo surgia e precisava de espaço, sendo os burgueses quem incentivaram o nascimento do Estado moderno. Este foi se desenvolvendo com a confiança na razão humana e levou a superação daquela situação de guerra de todos contra todos. Essa racionalidade com base no pensamento científico era, conforme Bauman descreve, dura, sólida em um sentido que tornava a realidade mais consistente. Isto, por sua vez, gerava uma ilusão de segurança, um conforto com a previsibilidade que o pensamento racional trazia.

Para Bauman “as utopias modernas diferiam em muitas de suas pormenorizadas prescrições, mas todas elas concordavam em que o ‘mundo perfeito’ seria um que permanecesse para sempre idêntico de si mesmo” (1997, 21), logo manter a ilusão de estabilidade e permanência sempre foi um dos objetivos buscados pela modernidade. E, para isso, o Estado moderno precisou de instrumentos, sendo que um deles foi estudado e identificado por Max Weber.

Weber expressou muito bem tal aspecto quando descreveu que “a burocracia somente está totalmente desenvolvida nas comunidades políticas e eclesiásticas do Estado moderno” (Weber, 2000, 12),

ou seja, o desenvolvimento da Administração do Estado cresce junto com o desenvolvimento da burocracia, alcançando um patamar até então desconhecido na história da humanidade. A afinidade entre o Estado moderno e a burocracia foi de forma simbiótica, gerando vantagens recíprocas. Bauman vê o Estado moderno como pesado, sólido, e que precisa se fixar e desenvolver o controle. A junção da burocracia com a legislação possibilitou o desenvolvimento de um discurso racional sólido que deu a sustentação ao nascente Estado moderno. A codificação de normas possibilitou a organização da sociedade e a ilusão de segurança e estabilidade, mais do que isso, codificou os direitos e deveres dos cidadãos (Bauman, 2001).

A superação do pensamento pré-moderno, em seu afã de conquistar adeptos, levou o pensamento moderno a ir além da racionalidade, gerando um otimismo exagerado. Por meio das conquistas da ciência e da fé no progresso, levou-se a modernidade a fazer promessas que não poderia cumprir, e se foi mais longe ao acreditar em suas promessas. Foram prometidas segurança, estabilidade, um progresso contínuo da ciência e da sociedade. A racionalidade seria o fio condutor, para isso o Estado moderno se desenvolveu em perfeita sintonia com a burocracia, que por sua vez precisou de uma base legal, sólida e rígida. Esta base garantiria a segurança, a pacificação social. Porém, isto só se tornaria possível com uma norma universal, que tenha validade e que se ponha da mesma forma para todos. O direito moderno nasceu e, com este tripé (segurança, pacificação e universalidade), colocaria o futuro ao alcance do recém-criado cidadão, um futuro em que a razão iria prevalecer sobre tudo e sobre todas as alternativas pré-modernas.

O caminho para a liberdade na modernidade passa pela submissão do homem às normas que precisam ser válidas e universais de forma a darem ordem ao mundo, garantindo segurança para o ser humano (Bauman, 1995, 12).

Este movimento começou a expor seus limites quase imperceptíveis no final do século XIX e no início do século XX. A realidade expôs os limites dessa confiança cega no pensamento racional. As duas grandes guerras mundiais destruíram a ilusão de que seria possível controlar o mundo, trazer harmonia e ordem. O mundo está em constante movimento e a vida está em transformação, como bem salientou Charles Darwin. Mas o homem iludiu-se com a confiança excessiva em si mesmo e na razão, de modo que a modernidade

tentou parar o movimento e conter a vida. Porém parar o movimento da vida não é tão simples, como adverte o sociólogo:

[...] no mundo moderno, notoriamente instável e constante apenas em sua hostilidade a qualquer coisa constante, a tentação de interromper o movimento, de conduzir a perpétua mudança a uma pausa, de instalar uma ordem segura contra todos os desafios futuros, torna-se enganadora e irresistível. (Bauman, 1997, 21)

Tentar forçar a vida e o mundo a se encaixarem em um sonho, mesmo que o sonho moderno tenha boas intenções, pode ser um desastre. As grandes guerras mundiais e todas as consequências trazidas romperam a ilusão da confiança absoluta na razão e na ciência e da ideia de um caminho para um Estado de perfeição a ser atingido (Bauman, 2001, 41). Nesta nova fase da modernidade, chamada por Bauman de modernidade líquida, o sonho moderno se transformou em um pesadelo.

Foi um momento de mudança, de transformação, pelo qual a sociedade passou. As ilusões da segurança proporcionada pela modernidade se desmancharam, o que levou as barbáries sustentadas pelo pensamento científico e racional. Este enfraquecimento da estabilidade e previsibilidade teve como consequência um ambiente de incerteza que repercutiu no direito, de várias formas. O direito é um dos últimos baluartes da modernidade sólida a resistir às mudanças e às dúvidas da racionalidade, sempre foi, ao lado da burocracia, uma das bases mais sólidas da modernidade que ajudou a manter a ilusão de ordem, de previsibilidade, de que poderíamos controlar e ordenar o futuro por meio de uma legislação. A experiência histórica que levou a guerras mundiais e a regimes totalitários procurou aprofundar a experiência da modernidade, e sabemos pela Hannah Arendt as consequências geradas por este apego às ilusões:

Pois o respeito à dignidade humana implica o reconhecimento de todos os homens ou de todas as nações como entidades, como construtores de mundos ou coautores de um mundo comum. Nenhuma ideologia que vise à explicação de todos os eventos futuros pode suportar a imprevisibilidade que advém do fato de que os homens são criativos, de que podem produzir algo novo que ninguém previu. (Arendt, 2012, 608)

Foi necessário o choque com a realidade do totalitarismo, sistema de governo que levou o pensamento racional ao extremo na política, assim como o holocausto revelou o lado mais sombrio da ciência, do pensamento racional aplicado à ciência. A modernidade teve que repensar seus fundamentos, pois não reinaria mais de forma absoluta. O pensamento racional na modernidade leve não tem mais a pretensão de dizer verdades absolutas, verdades universais e únicas. Isso levou ao abandono das promessas que não podia cumprir e a encarar a realidade de forma mais tranquila e descompromissada.

Como diria Bauman, neste novo mundo que surge:

[...] estilos e padrões de vida livremente concorrentes, há ainda um severo teste de pureza que se requer seja transposto por todo aquele que solicite ser ali admitido: tem de mostrar-se capaz de ser seduzido pela infinita possibilidade e constante renovação promovida pelo mercado consumidor. (Bauman, 1997, 23)

Não há mais certezas absolutas, não há mais a estabilidade promovida por uma legislação sólida, mas um construir-se permanente, uma interpretação de acordo com os casos concretos, de acordo com cada realidade, local e momento.

Na modernidade sólida o Estado necessitaria criar regras para gerar segurança, e este tipo de situação entra em choque com a própria natureza da sociedade. O direito deixaria a pretensão de ser uma ciência exata para transformar-se em uma ciência humana, em tempos de modernidade líquida.

O direito atua dentro de não mais uma sociedade homogênea como pretendia a modernidade em outros tempos, a qual tentou eliminar os diferentes, os que não seguiam os parâmetros determinados ou quem simplesmente não se enquadrava considerando como algo prejudicial a sociedade. Mas, como diria Bauman, “uma sociedade civilizada e inerentemente pluralista, que viver em conjunto em tal sociedade significa negociação e conciliação de interesses naturalmente diferentes” (Bauman, 2001, 221-222). Isto, sem dúvida, funciona melhor do que a alternativa utilizada nos tempos mais sombrios da modernidade sólida.

O surgimento da justiça eleitoral

No Brasil a Justiça Eleitoral surge em um contexto de necessidade de legitimidade devido à falta de confiabilidade nas Eleições e à insegurança de todos que concorriam, principalmente se fossem da oposição. No início do século XX, a sociedade começou a exigir algum caminho para que pudesse haver uma estabilidade política e eleitoral. A história das Eleições no Brasil sempre foi conturbada e faz poucos anos que o cidadão passou a ter mais relevância como eleitor, situação que veio a ganhar destaque com a própria modernidade líquida.

Esta situação levou a “buscar novas perspectivas de concretização social dos direitos políticos, e esse caminho passa pela realocação do eleitor” (Carvalho, 2012, 21). Em nossa história os direitos políticos foram, durante os processos eleitorais, sempre considerados relativos, dependendo de qual lado do espectro político a pessoa se colocava. Essa característica aumenta ainda mais a insegurança e a falta de confiança no país, uma vez que “fraudes aconteciam em todas as fases do processo eleitoral – do alistamento de eleitores até o reconhecimento dos eleitos” (Schwarcz, 2015, 322). Este tipo de situação não é exclusivo da República, vem desde o Império.

As fraudes mais comuns diziam respeito ao chamado de eleição de *bico de pena*, em que eram realizadas “manipulações feitas pelas mesas eleitorais, como falsificação de assinaturas e adulteração das cédulas eleitorais” (Schwarcz, 2015, 322). Outro método era a *degola*, situação que significava o “não reconhecimento do eleito pela Comissão de Verificação da Câmara dos Deputados – procedimento que eliminava os adversários, anulando sua eleição” (Schwarcz, 2015, 322).

Os problemas não acabavam aí, havia outras situações, algumas que escutamos até hoje, como o *voto de cabresto*. Esta situação envolvia uma prática político-cultural na qual “um ato de lealdade do votante ao chefe local” (Schwarcz, 2015, 322).

Outro tipo de problema que ocorria com as Eleições era o chamado *curral eleitoral*. Na época fazia referência a uma forma de barracão em que os votantes eram “mantidos sob vigilância e ganhavam uma boa refeição, dali só saindo na hora de depositar o voto – que recebiam num envelope fechado – diretamente na urna” (Schwarcz, 2015, 322).

Estas eram algumas das situações que aconteciam nas Eleições que consideravam o voto como uma forma de moeda de troca, fenômeno conhecido como *coronelismo*. A realidade exigia um

direito e uma Instituição com a função de fixar regras e normas na sociedade, principalmente para regular as Eleições de forma que pelo menos houvesse um mínimo de legitimidade aos vencedores.

Em nossa história tanto candidatos conservadores, quanto liberais estavam presos a mesma sistemática, isto é, a de que chegar ao poder não tem limites éticos, “utilizavam-se dos mesmos recursos para lograr vitórias eleitorais, concedendo favores aos amigos e empregando a violência com relação aos indecisos e aos adversários” (Fausto, 2000, 181).

Houve diversas revoltas na história do país, mas é apenas quando Getúlio chega ao poder que se faz um movimento nesta direção reformadora. Isto significa que se propusesse novas Eleições após a Revolução de 1930 já que “as elites regionais, cujas estruturas de mando na esfera estadual permaneciam intactas, venceriam. Para institucionalizar a nova ordem, seria preciso transformar o sistema político e consolidar” (Scwarcz, 2015, 361-362) reformas tanto no nível social, como político.

Neste contexto foi instituído um novo Código Eleitoral mais moderno e democrático, neste se previa a instalação da Justiça Eleitoral, o voto secreto e outras novidades.

A Justiça Eleitoral apesar de prevista só foi efetivamente criada após o fim da ditadura de Vargas. A contradição de lutar contra os sistemas ditatoriais fascistas e nazistas tornou a defesa da ditadura local insustentável.

Trazer segurança para as Eleições, legitimidade para os eleitos e respeito à vontade dos eleitores foram os principais fatores que incentivaram a criação e o desenvolvimento da Justiça Eleitoral, uma necessidade para um país em que não havia estabilidade ou segurança nas Eleições. O papel da Justiça Eleitoral foi fundamental para a estabilização política do país, pois garantia o “sufrágio universal, voto secreto, liberdade de manifestação do pensamento político e eleições regulares e competitivas” (Carvalho, 2012, 86). Mas, além da vantagem que a Justiça Eleitoral trouxe para a estabilização da política, há um ponto que foi muito criticado por juristas (descrito a seguir), porém que se apresenta extremamente necessário em uma sociedade que muda em uma velocidade maior do que a legislação pode acompanhar. O legislativo tenta dar respostas para a sociedade, só que a Justiça Eleitoral responde mais rápido por meio de suas Resoluções, conforme previsão na própria

Constituição e no papel da interpretação da legislação aplicada aos casos concretos.

No próximo tópico será aprofundada a relação da modernidade líquida com a Justiça Eleitoral, ambas têm a função primordial de criar uma ponte, um vínculo entre a sociedade em constante movimento e a legislação que, apesar de mudar, não consegue acompanhar a sociedade.

Em tempos de modernidade líquida: ambiguidade do papel da justiça eleitoral

Há uma certa ambiguidade na própria ideia de Justiça Eleitoral, por um lado há necessidade de regras claras, de certezas, de que alguém aponte um caminho e se tenha uma estabilidade necessária para o desenvolvimento da sociedade. Por outro lado, existe uma sociedade que está em constante mudança, seja proporcionada pelo próprio desenvolvimento tecnológico, seja pelo próprio espírito humano que está sempre em busca de novas respostas para recentes ou velhos problemas. As mudanças na sociedade se fazem sentir cada vez mais intensas, e o Estado sente esta crise, sente a incapacidade de se adaptar e responder questões cada vez mais difusas e diversas, pois tudo está em movimento.

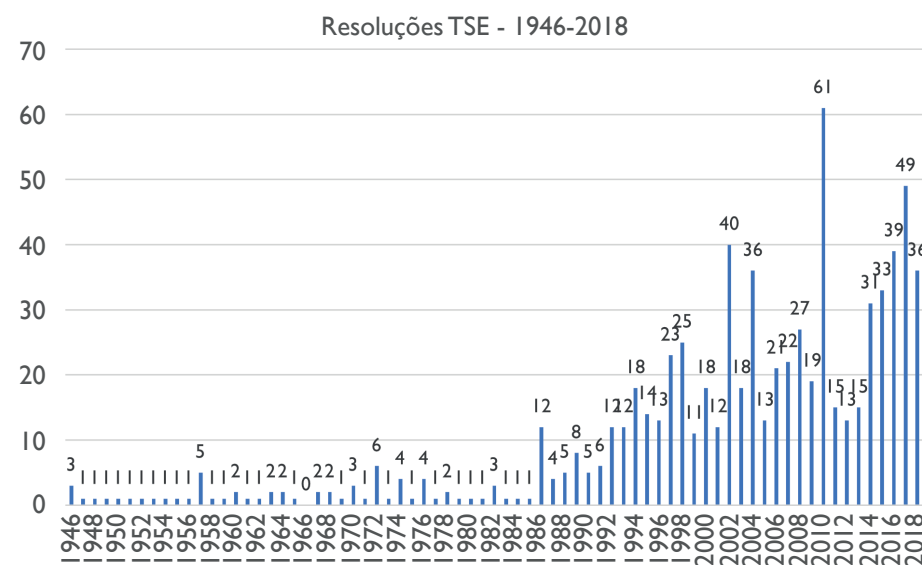
A questão de como trazer segurança e estabilidade em um mundo inconstante abre caminho para respostas fáceis, para o populismo, nacionalismo ou qualquer extremismo com ilusões de segurança. Isto desperta espaço para a antipolítica, em que “com frequência ela se mostra o prelúdio de regimes tirânicos e autoritários, como demonstra a história recente” (Bauman e Bordoni, 2016, 25).

O Direito Eleitoral é um dos ramos do direito que proporciona uma das respostas mais rápidas às necessidades, nele é possível verificar o crescimento do número de Resoluções com o intuito de dar respostas à sociedade e tentar regulamentar a complexidade das Eleições. Estas soluções não conseguem ser supridas no devido tempo pelo legislativo, o qual por sua natureza possui um tempo próprio para a construção de consensos mínimos para a produção legislativa, ficando ao judiciário o ônus de atender por meio de Resoluções de forma a preencher este espaço, situação que está prevista na própria legislação, possibilitando ao TSE expedir instruções e responder consultas (Abreu, 2020).

O desenvolvimento do Direito Eleitoral teve forte influência deste tipo de interferência e regulamentação do TSE. A construção legislativa, em diversas situações, aprovou leis que vieram posteriormente confirmar esta tendência, em outros momentos a lei (e às vezes o STF) vieram dar entendimentos diferentes das Resoluções do TSE. Toda esta situação reflete uma complexidade crescente da sociedade, que por sua vez reflete nas Eleições.

A Justiça Eleitoral tem o papel de atuar nesta zona cinzenta trazendo clareza às regras do jogo e respondendo a situações que mudam com o decorrer do tempo. Percebe-se, no gráfico 1, a necessidade que a Justiça Eleitoral teve de responder à sociedade por meio de Resoluções cada vez mais complexas e maiores.

Gráfico 1 – Resoluções do TSE a cada ano



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados pesquisados no site do TSE (ABREU, 2020, p.19).

A complexidade da propaganda eleitoral sofre influência direta do próprio desenvolvimento tecnológico, tanto que até as Eleições de 1996 editava-se uma lei que regularia a propaganda eleitoral. As leis das Eleições de 1992 e 1996, leis 8.214/91 e 9.100/95, tratavam de forma genérica, em um capítulo próprio, a propaganda eleitoral. Sobre a lei 8.713/93, nas Eleições de 1994, dividiu-se essa

em três capítulos: Propaganda em geral, Propaganda na Imprensa e Propaganda de Rádio e TV.

Para as Eleições de 1998 acreditava-se que se encontraria uma lei própria que regularia as Eleições, não necessitando de leis frequentes, então editou-se a lei 9.504/97, chamada de a “Lei das Eleições”, que durante um curto espaço de tempo até manteve a ilusão de segurança das normas e regras eleitorais.

Na contramão do próprio momento da modernidade, da aceleração e do desenvolvimento tecnológico, é possível perceber esta situação no legislativo pelas inúmeras leis que alteram posteriormente a lei única das eleições. Podemos citar a Lei 9.840/99, a Lei 11.300/2006, a Lei 12.034/2009, a Lei 12.891/2013, a Lei 13.615/2015 e por fim a Lei 13.487/2017.

O próprio Judiciário é chamado a intervir e mediar situações não previstas na Legislação, este fato é particularmente evidente quando se refere ao Direito Eleitoral. O desenvolvimento tecnológico proporciona o aparecimento de inúmeras situações não previstas, partindo-se do pressuposto de que o que não é proibido pela legislação é permitido ao candidato. A complexidade das próprias resoluções eleitorais busca suprir lacunas legislativas e situações não previstas.

Circunstâncias moralmente questionáveis, que causam desequilíbrio entre os concorrentes em uma Eleição, levam a Justiça Eleitoral a tomar posições e rever suas próprias opiniões de uma Eleição para outra. As Resoluções são respostas rápidas para situações não previstas que podem afetar de forma desproporcional e desigual a busca de votos entre candidatos.

O fato de uma Eleição refletir um “princípio fundamental do pensamento político moderno, de que nenhum título de origem sobrenatural ou superioridade natural dá a uma pessoa o direito de impor sua vontade a outros” (Manin, 1995, 2). Neste sentido, a Justiça Eleitoral busca harmonizar para dar igualdade de oportunidades para os candidatos, sendo que o desenvolvimento da sociedade leva a esta tensão harmonizada pelos Tribunais.

Como diria Bauman, em um mundo que muda rapidamente, um mundo instável, ambíguo e inseguro, o papel do Judiciário passou do simples aplicador da lei, ou seja, legislador para o papel de intérprete da lei. Se em outros tempos a modernidade possibilitava que se criasse leis para serem seguidas, de forma clara e objetiva, hoje, devido à velocidade com que a sociedade se desenvolve,

existe uma necessidade de interpretar (Bauman, 2010, 176-183). Não há mais certeza absoluta ou verdade última, mas uma verdade possível e razoável que atenda a busca pela equidade e equilíbrio entre as partes que disputam uma Eleição.

Esta situação foi percebida por outros, a tensão que o direito revela neste caminho, “em todos os momentos da história, o direito é constituído por uma tensão entre regulação (autoridade) e emancipação (razão), mas, com o desenrolar da experiência humana, a emancipação triunfa sobre a regulação” (Santos, 2002, 129). Há uma tensão que cresce na ambiguidade e na falta de certeza, mas isto é típico do atual momento da modernidade, mesmo assim a Justiça Eleitoral é cobrada por algo que não pode dar: certeza em uma realidade incerta e segurança em uma realidade insegura e mutável.

A democracia é justamente uma insegurança, é a não certeza de quem será o vencedor antes da realização da campanha, do pleito e da contagem de votos. Só ditadores e candidatos autoritários possuem a certeza de ganhar as Eleições antes de começar o processo eleitoral. Afinal, em uma democracia sempre estamos em movimento. A frase dita por Norberto Bobbio se faz tão atual: “para um regime democrático, o estar em transformação é seu estado natural: a democracia é dinâmica, o despotismo é estático e sempre igual a si mesmo” (Bobbio, 1986, 9).

Nesta situação nos perguntamos qual o futuro da Justiça Eleitoral em tempos de modernidade líquida.

Futuro da justiça eleitoral na modernidade líquida

Este tema não se encerra tão facilmente, não há como ter uma última palavra, apenas podemos observar a complexidade cada vez maior da sociedade e traçar algumas suposições do que será o futuro da Justiça Eleitoral. Em determinado momento histórico, ela foi uma necessidade para a legitimação dos eleitos, o árduo combate à fraude e descalabros eleitorais foi fundamental para a sociedade.

A evolução, junto à crescente diversidade da própria sociedade, também significou que as tentativas de burlar os resultados de Eleições evoluíssem, situação em que uma Justiça independente se fez cada vez mais necessária para que as regras fossem respeitadas e mantidas a paridade de oportunidades aos candidatos.

Após um novo intervalo autoritário com o golpe militar de 1964, em que não se tinha liberdade de formular preferências e nem de expressá-las em uma Eleição, uma vez que pessoas eram proibidas de concorrer, se passou por mais uma situação que intervia na legitimidade das Eleições ao não se ter estabelecido condições necessárias para a Democracia (Dahl, 2015).

A Constituição de 1988 veio para solidificar um novo momento. Vivemos sob a égide de uma democracia liberal, e esta é uma tentativa de realizar um equilíbrio difícil na tentativa de manter “a eficiência política do Estado no seu papel de guardião da paz e de mediador entre os interesses do grupo e dos indivíduos” (Bauman, 1999, 155). Desta forma, estaria permitindo a livre formação de ideias e grupos, situação que, por si própria, gera tensão.

Conviver com a tensão e a crise é parte do momento da modernidade, assim como de sua fragilidade que abre as portas para possíveis salvadores e profetas do apocalipse, uma vez que “ele representa algo: justiça, a segurança, e a liberdade” (Runciman, 2018, 155).

A Justiça Eleitoral evoluiu com o tempo, criou mecanismos para acompanhar o progresso da sociedade e, por que não, dos que tentam burlar as Eleições, bem como levou à criação da Urna Eleitoral; afinal, o desenvolvimento tecnológico torna necessário o desenvolvimento dos meios de fiscalização.

Em uma sociedade em que há uma multiplicidade de valores há necessidade de se aceitar que a crise “é o lugar natural da moralidade: só nesse lugar a liberdade, a autonomia, a responsabilidade e o juízo... podem crescer e amadurecer” (Bauman, 1999, 151), a própria democracia cresce neste ambiente de debate de ideias e valores.

A ambiguidade gerada pela grande diversidade de valores gera o que se chama de crise, há uma falta de segurança, certeza e estabilidade. Mas talvez seja o momento de reconhecer que o que chamamos de “crise de valores revela-se a exame mais acurado o estado normal ou a condição moral do homem” (Bauman, 1999, 151). A Justiça Eleitoral neste contexto evolui, propõe normas e faz sua parte para manter o equilíbrio entre candidatos que disputam um cargo eletivo, garantindo a legitimidade das Eleições em um mundo em constante mudanças, instável, inseguro e ambíguo como o que vivemos atualmente.

O papel desempenhado pela Justiça Eleitoral também não escapa a críticas, o que é natural dentro de uma Democracia. Situação que

é bem diferente do ataque a Instituição ocorrido principalmente durante as Eleições de 2018 e de 2020, em uma escala menor, assim como o ataque ao próprio instrumento utilizado nas Eleições, as Urnas Eletrônicas, caracterizando um ataque à Democracia. Dentro da perspectiva da modernidade líquida seria um efeito colateral da própria instabilidade e insegurança, uma tentativa de buscar a ilusão de um mundo sólido, estável e imutável que não mais existe.

Toda a mudança que ocorre na sociedade e no homem na modernidade líquida veio produzir “alterações de comportamento importante que, inevitavelmente, refletiram na interpretação do direito” (Carvalho, 2012, 51). Os direitos políticos refletem esta nova realidade tanto para o eleitor, quanto para o candidato e partidos políticos que procuram a Justiça Eleitoral.

O acompanhar o desenvolvimento tecnológico é uma possibilidade de caminho para que a Justiça Eleitoral encontre o equilíbrio em uma sociedade mutável e uma garantia de disputa eleitoral equânime entre os candidatos. Afinal, a tecnologia por si só não é boa ou má, mas é inevitável para, na modernidade líquida, garantir justiça na disputa eleitoral, liberdade de escolha, livre debate de ideias entre candidatos, sempre buscando preservar as regras do jogo democrático e a própria Democracia.

Nada como estar em sintonia e atento às novas perspectivas trazidas pela própria tecnologia sem ser por ela conduzido, como bem disse Yuval Noah Harari:

A tecnologia não é uma coisa ruim. Se você souber o que deseja na vida, ela pode ajudá-lo a conseguir. Mas se você não sabe, será muito fácil para a tecnologia moldar para você seus objetivos e assumir o controle de sua vida. E, a medida que a tecnologia adquire uma melhor compreensão dos humanos, você poderia se ver servindo a ela cada vez mais, em vez de ela servir a você. (Harari, 2018, 328)

Referências bibliográficas

ABREU, S. L. V. (2020). *Partidos políticos e modernidade líquida: Análise da filiação partidária nos Municípios do Estado do Paraná nos períodos entre 1947-1963 e 1996-2018*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro Universitário Autônomo do Brasil, Curitiba, 2020.

- ARENDRT, H. (2012). *Origens do totalitarismo*. São Paulo: Editora Schwarcz.
- BAUMAN, Z. (1995). *Modernidade e Ambivalência*. Rio de Janeiro: Editora Zahar.
- _____. (1997). *O Mal-estar da pós Modernidade*. Rio de Janeiro: Editora Zahar.
- _____. (1999). *Em Busca da Política*. Rio de Janeiro: Editora Zahar.
- _____. (2001). *Modernidade Líquida*. Rio de Janeiro: Editora Zahar.
- _____. (2010). *Legisladores e Intérpretes*. Rio de Janeiro: Editora Zahar.
- _____. (2011). *Bauman sobre Bauman – Diálogos com Keith Tester*. Rio de Janeiro: Editora Zahar.
- BAUMAN, Z.; BORDONI, C. (2016). *Estado de Crise*. Rio de Janeiro: Editora Zahar.
- BOBBIO, N. (1986). *O Futuro da Democracia – Uma defesa das Regras do Jogo*. São Paulo. Editora Paz e Terra.
- CARVALHO, V. O. (2012). *Direitos Políticos no Brasil: o eleitor no século XXI*. Curitiba: Juruá Editora.
- DAHL, R. (2015). *Poliarquia*. São Paulo: Editora EDUSP.
- FAUSTO, B. (2000). *História do Brasil*. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo.
- HARARI, Y. N. (2018). *21 lições para o século 21*. São Paulo: Companhia das Letras.
- HOBBS, T. (2003). *Leviatã*. São Paulo: Editora Martins Fontes.
- MALISKA, M. A. (2006). *Estado e Século XXI: a integração supranacional sob a ótica do Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Editora RENOVAR.
- MANIN, B. (1995). As Metamorfoses do Governo Representativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 10, n. 29, p. 1-24. Disponível em: http://anpocs.com/images/stories/RBCS/rbcs29_01.pdf. Acesso em: 30 out. 2020.
- RUNCIMAN, D. (2018). *Como a democracia chega ao fim*. São Paulo: Editora Todavia.
- SANTOS, B. S. (2002). *A Crítica da Razão Indolente: contra o desperdício da experiência*. Volume 1. 4. ed. São Paulo: Cortez Editora.
- SCHWARCZ, L. M.; STARLING, H. M. (2015). *Brasil: Uma Biografia*. São Paulo: Companhia das Letras.
- WEBER, M. (2000). *O que é Burocracia*. Brasília: Editora Brasiliense.

Ativismo judicial em matéria eleitoral: a interferência do judiciário no processo democrático de representatividade popular

Vitória Dacorégio Miketen de Campos Ludvigs e Luiz Gustavo de Andrade

Resumo

As decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) declaratórias de constitucionalidade ou inconstitucionalidade de temas correlatos aos direitos políticos constituem verdadeiros atores do processo democrático de representatividade popular. Analisando-as, é possível refletir sobre o conceito e o desenvolvimento dos institutos da soberania popular e da democracia como alicerces do Estado democrático de direito, bem como analisar o fenômeno do ativismo judicial e seus desdobramentos a partir dos conceitos de judicialização política, politização da justiça, procedimentalismo e substancialismo. Também foram analisadas três decisões em controle concentrado, sendo a primeira sobre a verticalização das coligações partidárias; a segunda sobre a fidelidade partidária; e a terceira sobre o fim do financiamento de campanhas por empresas, que refletem na criação de normas restritivas de direitos políticos. Com base no arcabouço doutrinário e jurisprudencial hodierno, será demonstrado que, em muitos casos, as decisões proferidas – ainda que sob o manto da defesa e concretização dos direitos políticos – acabam conferindo novos contornos ao pleito eleitoral, culminando na modificação do pro-

Sobre os autores

Vitória Dacorégio Miketen de Campos Ludvigs é graduanda em Direito pela Faculdade de Direito do Centro Universitário Curitiba (Unicuritiba). Integrante do Grupo de Estudos Hermenêutica Constitucional, Ativismo Judicial e a Concretização dos Direitos Fundamentais na Pós-Modernidade (Unicuritiba). E-mail: vitoriacampos.adv@gmail.com

Luiz Gustavo de Andrade é advogado e mestre em Direito. Professor da Graduação e Pós-Graduação do Curso de Direito da Faculdade de Direito de Curitiba (Unicuritiba). Membro da Comissão de Gestão e Controle da Administração Pública (OAB-PR). Membro da Comissão de Direito Eleitoral (OAB-PR). Membro da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Política (ABRADEP). Membro do Instituto Paranaense de Direito Eleitoral (IPRADE). Editor Executivo da Revista Paraná Eleitoral (TRE-PR). Membro Fundador do Instituto Mais Cidadania. E-mail: prof.luiz.gustavo@hotmail.com.

cesso democrático de representatividade popular e na violação de vários preceitos constitucionalmente previstos.

Palavras-chave: ativismo judicial; direitos políticos; Tribunal Superior Eleitoral; Supremo Tribunal Federal; autocracia judicial.

Abstract

The decisions of the Supreme Federal Court and the Superior Electoral Court, when stating either the constitutionality or unconstitutionality of the subjects related to political rights, place themselves as true agents in the popular representation democratic process. Before analyzing the judgments, it is intended to discourse about the popular sovereignty and democracy concept and development as the founder basis of the Democratic Law State. Immediately thereafter, it is analyzed the judicial activism phenomenon and its consequences, addressing the politics judicialization concepts, justice politicization, proceduralism and substantialism. Going into the central theme of the present paper, three decisions in concentrated control were critically analyzed. The first one dealing with the adherent coalitions verticalization; the second, about adherent loyalty; and the third one, that deals with the end of the graves financed by companies, consisting these decisions in the restrictive norms of political rights creation. Based on the entire doctrinal and jurisprudential framework constructed, it is possible to see that, most of the times, the decisions rendered even though the argument for the defense and realization of political rights ends up giving new contours to the electoral election - that is - culminating in the democratic process of popular representation modification, in order to violate constitutionally protected precepts.

Keywords: judicial activism; political rights; Superior Electoral Court; Justice Federal Court; judicial autocracy.

Artigo recebido em 1º de junho de 2021 e aprovado pelo Conselho Editorial em 17 de junho de 2021.

Introdução

Mais que uma expansão da jurisdição constitucional, observou-se nos últimos anos no Brasil um verdadeiro deslocamento da atenção conferida aos poderes e funções do Estado: Legislativo, Executivo e Judiciário. Esse deslocamento tem permitido ao Poder Judiciário atuar de maneira anômala e demasiada, em clara usurpação das competências dos demais Poderes. Esse protagonismo no campo jurídico e político decorre da prolação de algumas decisões em controle concentrado de constitucionalidade perante as

cortes Constitucional e Eleitoral, que culminaram por caracterizar a situação anômala de substituição de postulados delineados na Constituição Federal pela vontade dos magistrados.

Para fazer frente a este novo cenário, é imprescindível sopesar os conceitos e alicerces do Estado democrático de direito, seja reforçando a soberania popular como *locus* e fonte legítima de todo poder, seja a própria concepção de democracia, que pressupõe, invariavelmente, a participação efetiva dos cidadãos, a igualdade do voto, a aquisição de entendimento esclarecido e o exercício do controle definitivo do planejamento e a inclusão dos adultos, que, segundo Dahl (2001), é um modelo garantidor da maior participação popular e da igualdade política.

Partindo das aludidas premissas, analisa-se também o ativismo judicial, expressão oriunda dos Estados Unidos, empregada para designar a atuação dos juízes da Suprema Corte norte-americana. Na sequência, será feita uma breve incursão histórica para analisar o deslocamento do enfoque conferido aos Poderes na medida em que os anseios sociais vão sendo modificados. Isto é, será examinado o contexto histórico, político, social e constitucional que deu origem à desneutralização política.

O intuito desta pesquisa é explicar o que se pode entender por *judicialização da política* e *politização da justiça*, quais são as suas consequências e o que vem a ser o minimalismo judicial segundo Sunstein (1999), ou seja, a possível postura a ser adotada pelos magistrados e cortes supremas. Por fim, será estudada a problemática da postura dos tribunais em um Estado democrático à luz da hermenêutica jurídica, sabendo-se que, dentro do papel reservado à jurisdição constitucional, há duas importantes teorias do direito, não necessariamente opostas, que vêm direcionando a postura do judiciário brasileiro: a do procedimentalismo e a do substancialismo.

Construído esse arcabouço teórico, alcança-se o fim pretendido de analisar algumas das decisões proferidas pela Suprema Corte em controle concentrado que conferiram novos contornos ao pleito eleitoral. Para tanto, será feito um breve exame dos conceitos de “soberania” e “democracia” em conformidade com a obra de Dahl (2001), assim como os cinco critérios por ele estabelecidos para identificar um governo como “democrático” e abordar as idiosincrasias do ativismo judicial, a *politização do judiciário* e a *judicialização da política*, o procedimentalismo e o substancialismo.

Partindo do estudo dos casos da verticalização das coligações partidárias, do instituto da fidelidade partidária, do financiamento da política, será analisado em que medida o Poder Judiciário, nas figuras do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), exacerba sua competência a ponto de conduzir ao seguinte questionamento: Estaria a “democracia de partidos” caminhando para uma “autocracia judicial”?

Democracia e soberania popular

A soberania popular, fonte legítima de todo o poder e limitação de atuação do Estado, é materializada por intermédio do sufrágio, que desencadeia a transmissão de mandatos temporários aos representantes eleitos, que devem representar os interesses e promover a defesa dos direitos do povo – um dos alicerces do Estado democrático de direito.

Segundo Dahl (2001), a democracia é a única forma de governo dentre todas as demais que garante a soberania, a igualdade e a participação política da população. Ainda segundo Dahl, os cinco critérios necessários para se identificar um governo como “democrático” são: participação efetiva, igualdade de voto, aquisição de entendimento e esclarecido, exercício do controle definitivo do planejamento e inclusão dos adultos.

Soberania popular: concepções gerais

O conceito de soberania popular, há muito delineado por pensadores como Hobbes, Locke e Rousseau, passou por grandes alterações ao longo do tempo, sendo alvo de divergências sobre sua titularidade na medida em que avançava o cenário político, social e histórico.

A Carta Magna, em seu artigo 1º, o coloca em relevância ao proclamar que todo poder emana do povo, evidenciando a soberania como um dos principais fundamentos do Estado democrático de direito. E no seu artigo 14, ao inaugurar o capítulo de Direitos Políticos, estabelece que a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos e nos termos da lei. O STF posicionou-se de forma semelhante no julgamento da Reclamação 11.243 ao afirmar que a soberania consiste no poder mais alto de um Estado. Neste viés, a Constituição enuncia em seu artigo 14 os instrumentos pelos quais a soberania

popular é exercida: *sufrágio, voto, plebiscito e referendo*. Os direitos políticos, enquanto bases da democracia, compreendem o direito à participação no processo político; o direito ao sufrágio universal e ao voto periódico; e o direito à autonomia para organização do sistema partidário, com oportunidades iguais aos partidos.

Deste modo, na regra expressa no artigo 1º, parágrafo único da Magna Carta, constata-se que a soberania popular, observados os sistemas majoritário e proporcional, confere a possibilidade de transmissão de mandatos representativos com a proclamação pela justiça eleitoral. O candidato passa então a ser o titular de um mandato representativo (Zilio, 2020, 45).

Portanto, compreende-se que a soberania popular está positivada e é efetivada pelos instrumentos previstos no texto constitucional, conforme os artigos 1º e 14 (Brasil, 1988), representando a fonte legítima de poder e limitação de atuação do Estado brasileiro, que se materializa por meio do sufrágio que desencadeia a transmissão de mandatos temporários aos representantes eleitos que, por sua vez, devem defender os interesses e promover a defesa dos direitos do povo.

Democracia e critérios para um governo democrático segundo Robert Dahl

Na obra *Sobre a democracia*, Dahl (2001, 49-50) apresenta um breve retrospecto histórico identificando o surgimento e o desenvolvimento conceitual da “democracia”. Diante das ideias e práticas que proporcionam o desenvolvimento da democracia, ainda que frágil, ele se refere a importantes questões condutoras de uma efetiva democratização, defendendo que, para o exercício de um sistema plenamente democrático, alguns critérios deveriam ser preenchidos, enunciando cinco critérios a serem satisfeitos.

O primeiro deles seria a *participação efetiva*. Dahl (2001, 50) argumenta que ao se conferir maiores oportunidades a alguns membros em detrimento de outros, a parcela agraciada com melhores condições provavelmente fará com que suas políticas prevaleçam. Consequentemente, quando não se confere igualdade aos cidadãos, será creditado à uma minoria o poder de determinar as políticas públicas. É exatamente essa a razão de ser do critério da participação efetiva: coibir a prevalência de uns sobre outros.

Sobre essa temática, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5.394/DF, o STF discutiu e deliberou sobre a necessidade de identificação dos particulares responsáveis pelas doações aos partidos políticos. Debateu-se também sobre a necessidade de observância dos princípios republicano e democrático, com ênfase nos princípios da transparência e da moralidade administrativa, visando a estabelecer, dentro do capitalismo de mercado, uma relação entre a participação democrática e o financiamento de campanhas.

Seguindo essa mesma linha de raciocínio, Dahl (2001) trabalha o segundo critério: a *igualdade de voto* como indispensável para se assegurar a igualdade de todos os indivíduos pertencentes à coletividade e, conseqüentemente, igual peso ao interesse comum. Por sua vez, o terceiro é o do *entendimento esclarecido*. Segundo esse critério, em uma democracia é necessário garantir ao povo um mínimo de informações e esclarecimentos sobre as políticas públicas, para que os eleitores consigam deliberar sobre as melhores opções.

A propósito, no julgamento de Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI-MC) 839/DF (Brasil, 1993), ajuizada pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT), o STF debateu a relevância da comunicação de ideias e da propaganda doutrinária no contexto da sociedade democrática ao discutir e deliberar sobre as disposições da Lei 8.624/93, que prevê o plebiscito destinado a definir a forma e o sistema de governo regulamentada pelo seu artigo 2º do Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), alterado pela Emenda Constitucional 2/92; bem como, a organização de frentes parlamentares sob a forma de sociedade civil. O STF entendeu que na ordem democrática, além de assegurar liberdades civis e individuais como o sufrágio universal, é de suma importância a promoção da educação do povo para a democracia, bem como o fornecimento de meios para o esclarecimento dos eleitores a cada pleito ou consulta, de modo a despertar no corpo coletivo a consciência do dever cívico e do seu direito inalienável. No julgamento foi ressaltado a importância na comunicação de ideias e da propaganda partidária para a sociedade pelo fato do cidadão encontrar nela o respaldo para formar o seu convencimento, participar ativamente da vida pública e, assim, influenciar positivamente no planejamento público.

Como quarto critério, Dahl (2001) trabalha com o *controle do programa de planejamento*, que deve ser conferido ao *demos* a

possibilidade de decidir o que deverá ser incluído no planejamento para prolação de decisão vinculativa. Por fim, como quinto e último critério, ele trata da *inclusão dos adultos*, ou seja, assegurar a todos os cidadãos o direito de participar da vida pública para a efetivação do primeiro critério – a *participação efetiva*. Na sequência, enumerou 10 consequências desejáveis produzidas a partir da adoção de um regime democrático, que são: (1) evitar a tirania; (2) garantir direitos essenciais; (3) liberdade geral; (4) autodeterminação; (5) autonomia moral; (6) desenvolvimento humano; (7) proteção dos interesses pessoais essenciais; (8) igualdade política; e busca pela (9) paz e (10) prosperidade.

Dahl (2001, 136-44) afirma que os textos constitucionais são importantes aos governos democráticos na medida em que proporcionam estabilidade às instituições políticas, protegendo direitos fundamentais das majorias e das minorias, assegurando a neutralidade do processo seletivo e responsabilizando os líderes políticos pelas decisões tomadas, visando a justa representação e o consenso informado. Além disso, garantem eficácia e competência ao governo para tratar de problemas e questões importantes dos cidadãos; transparência, abrangência, flexibilidade, e ao satisfazer os demais critérios, afere a legitimidade e a lealdade entre os cidadãos e as elites políticas.

Após apresentar os critérios essenciais e expor as consequências desejáveis de uma democracia, Dahl trabalha a igualdade política sob o viés da igualdade intrínseca e sob a perspectiva do exercício das competências cívicas como justificativa da superioridade de um governo democrático. Parte da premissa de que o regime democrático garante diversas vantagens aos cidadãos, tais como: proteção de desmandos de governantes autoritários, usufruto de direitos individuais, ampliação da esfera de liberdade individual, garantia de participação no processo decisório acerca das leis sob as quais deverão se submeter, reforço da autonomia moral e, conseqüentemente, do desenvolvimento pessoal. Discorre sobre o fato de que para governos democráticos o termo *demos* deve ser utilizado para designar a participação direta ou indireta no processo decisório, indicando a educação como forma de capacitar os cidadãos para o exercício da vida pública, ponderando que “a educação cívica não exige apenas a escola formal, mas também a discussão pública, a deliberação, o debate, a controvérsia, a pronta disponibilidade de informação confiável e outras instituições de uma sociedade livre” (Dahl, 2001, 93).

Assim, caso as instituições destinadas ao fim de capacitar os cidadãos estejam fragilizadas, além do dever de reforçá-las, o Estado deve lhes oferecer alternativas e oportunidades para o desenvolvimento de suas competências, os permitindo regular o exercício do direito de cidadania constitucional e infraconstitucionalmente garantido.

Ativismo judicial

O *ativismo judicial* é uma expressão oriunda dos Estados Unidos, utilizada pelo jornalista Arthur Schlesinger Júnior em matéria da revista *Fortune* intitulada “The Supreme Court: 1947”. Nela, ao analisar a atuação da Suprema Corte norte-americana, o jornalista classifica os juízes como: “ativistas” e “campeões da autocontenção”, destacando a presença de comportamentos que oscilam entre ambas as concepções (Dorst *et al.*, 2015, 8).

Nesse viés, o texto constitucional inserido num contexto histórico de redemocratização pós-ditadura Vargas no Brasil, além de ampliar os direitos fundamentais, tornar constitucional direitos infraconstitucionais, conferir primazia a principiologia jurídica e inaugurar procedimentos hermenêuticos constitucionais, também foi o responsável por ampliar a eficácia dos direitos constitucionais.

O que se observa nesse fenômeno é um deslocamento da atenção conferida aos três poderes. Se dentro da concepção de Estado liberal tutelava-se somente as liberdades negativas, com maior enfoque no Legislativo, de modo a justificar a neutralidade do judiciário, no Estado social tutelavam-se as liberdades positivas, exigindo do poder público condutas para efetivação da proteção e prestação de direitos. A ênfase direcionava-se ao Executivo. Por sua vez, no Estado democrático de direito, o foco de tensão volta-se para o judiciário, como sustentam Cambi (2016, 260) e Streck (2014, 47).

Frente a esse deslocamento, é imprescindível redarguir: qual é o limite da interpretação das normas constitucionais? No cenário brasileiro, seria o STF o “pai da sociedade moderna”? (Maus, 2000, 184-97)

Mendonça, citando Binenbojm e Barbosa, problematiza:

Um grupo de juízes não eleitos vai invalidar normas jurídicas formuladas, debatidas e votadas por representantes do povo. Essa invalidade não está sujeita a recurso, nem os controladores são controlados. Lembremos que a base da democracia é a soberania popular, e que

constitucionalismo é limitação de poder – toda limitação pressupõe controle. Assim, temos um curto-circuito democrático: todos podemos nos dar as leis que quisermos, desde que assim permitam os juízes; todos controlamos os governantes, desde que estes governantes, em sentido amplo, não sejam juízes, cujo único controle é a sua consciência. A rigor, a dúvida contra majoritária não apenas levanta a questão de *quem vigia os vigias*, mas também a angustiante indagação de *o que fazer quando a vigilância é deficitária*. (Mendonça, 2007, 192)

Ou seja, a dificuldade majoritária concentra-se em justificar como os juízes não conseguem derrubar leis que ferem os princípios constitucionais e democráticos. Mendonça (2007) salienta que “um erro legislativo acerca do que seja uma condição democrática poderá e deverá ser corrigido pelo Supremo Tribunal”, ao passo que um equívoco cometido pela Corte Suprema, além de ferir princípios e leis constitucionais, não comporta revisão e, portanto, não poderá ser corrigido.

Nessa acepção, por intermédio da fiscalização recíproca, o sistema de *checks and balances* foi criado para coibir possíveis arbitrariedades e abusos dos Poderes. O que se tem observado no Brasil é a preponderância das decisões do Poder Judiciário frente aos demais poderes, representando uma violação do princípio constitucional da separação e independência deles, com a brutal diminuição de sua eficácia principiológica.

Para além de um ativismo judicial, hodiernamente observa-se também um movimento significativo por parte de nossa Suprema Corte no que Vieira (2018, 233), inspirado no termo “juristocracia”, denominou “supremocracia” para designar um poder sem precedentes conferido ao STF “para dar a última palavra sobre as decisões tomadas pelos demais poderes em relação a um extenso elenco de temas políticos, econômicos, morais e sociais, inclusive quando essas decisões forem veiculadas por emendas à Constituição”. O autor aponta como possíveis causas da supremocracia a concentração de três funções jurisdicionais em mãos de uma única corte; a ampla discricionariedade decorrente da ausência de uma cultura consolidada de precedentes no país; a dificuldade no estabelecimento de *standards* interpretativos; a indisposição da Suprema Corte em submeter-se somente ao que foi pedido pelas partes; e, ainda, o surgimento do neoconstitucionalismo.

Arguelhes e Ribeiro advertem em *Ministocracia: o Supremo Tribunal individual e o processo democrático brasileiro sobre a fragmentação interna observada no STF*.

Ministros individuais, se quiserem, podem moldar resultados na política, especialmente se lhes couber a relatoria do caso. Há pouco que o tribunal pode fazer que, nas condições certas, um ministro individual não possa também conseguir – e, até o momento, parece haver menos ainda que o tribunal coletivo possa fazer quando ministros individuais usurpam da maioria a chance de exercer poder. Se a “supremocracia” tem sido medida em termos de concentração de poder e capacidade de resolver conflitos políticos, é preciso começar a discutir nossa “ministocracia” nos mesmos termos. (Arguelhes e Ribeiro, 2018, 25-6)

Como solução para o fortalecimento das instituições jurídicas e do sistema representativo, Vieira (2018) enuncia algumas proposições como a redistribuição das competências do Supremo Tribunal Federal para que não atue mais como corte constitucional, tribunal de última instância e foro especializado. Aponta o exercício da colegialidade (decisões que reflitam, de fato, o consenso e sejam fruto de debates e deliberações) pautada em três etapas de deliberação: (1) seleção de casos discutidos em controle difuso para julgamento e, conseqüentemente, maior transparência na construção da agenda; (2) realização de audiências públicas e sustentações orais com presença obrigatória dos ministros e a prolação de um único voto após obtenção de consenso do colegiado; (3) maior empenho por parte dos ministros em implementar uma atuação colegiada, imparcial e comedida.

Quando se pensa no conceito de Estado democrático de direito, é fundamental a noção de separação de poderes engendrada por Montesquieu (1945) no contexto do fim do absolutismo, materializando a desconcentração por meio da divisão do poder central em três funções. Desta forma, Montesquieu as dividiu em: *legislativo*, o poder responsável pela feitura das leis; *executivo*, responsável pela execução das leis e promoção das políticas públicas definidas por lei; e, por fim, *judiciário*, responsável pelo julgamento das leis.

Veja-se que o Poder Judiciário, diferentemente do Poder Legislativo e Executivo, é o único poder desconstituído de representação política. No Legislativo, são eleitos deputados, senadores, vereadores etc.; e no Executivo, presidente, governador e prefeito.

Isto é, o Poder Judiciário é composto apenas por meio da realização de concursos públicos. Portanto, embora seja constituído como parte do poder central, o Judiciário brasileiro não consiste em um espaço de representação, pois seu papel foi delimitado pela Magna Carta como, em certa medida, um papel técnico: decidir se a aplicação de determinada lei está sendo feita de forma adequada e verificando a sua conformidade com a Constituição. Cabe-lhe, portanto, harmonizar o ordenamento jurídico.

De todo o exposto, conclui-se que o ativismo judicial, exacerbado por parte do Poder Judiciário, é pernicioso e nocivo aos princípios democráticos do Estado de direito ante a inexistência de mecanismos aptos a promover a correção de erros cometidos nos seus julgamentos. Neste contexto, quando fala em nome do povo, o Judiciário invalida a própria concepção de democracia e sua função moderadora, que é vital para o avanço do Estado democrático de direito.

Politização do judiciário e judicialização da política

Neste item serão examinados os conceitos de *politização da justiça e judicialização da política*. Em que pese serem conceitos conexos e semelhantes, que, por vezes, representam mero jogo de palavras, eles são na realidade duas acepções distintas.

Aieta (2018, 53-4) define a politização do Judiciário como conduta comissiva ou omissiva voltada a influir no processo decisório que pertenceria exclusivamente à arena política. Em outros termos, a politização do Judiciário consistiria no uso pelos magistrados de sua posição funcional para interferir nos atos praticados pelo Executivo e Legislativo. Não obstante, por não submeter suas decisões ao crivo da opinião pública, por estar desvinculado da vontade geral e por não serem os magistrados detentores de mandatos políticos, uma das principais problemáticas que permeiam a politização do Judiciário diz respeito à ilegitimidade das suas decisões. Ao Poder Judiciário compete a promoção e formulação das políticas públicas somente quando inexistentes e em cumprimento das já existentes ou em correção das equivocadas.

Para Aieta (2018, 54), a judicialização da política “ocorre em função do comportamento interno ordinário do Poder Judiciário”, sendo identificada por meio dos procedimentos judiciais geradores de consequências jurídico-políticas.

A Magna Carta, como estatuto jurídico do político, acaba sendo também responsável pela judicialização da política, pois “representada pelos conflitos sociais e pelos direitos fundamentais, historicamente sonegados que passaram a ser temas de direito público” (Cambi, 2016, 279), estabelecendo, entre si, uma relação de complementação.

Neste íterim, apresenta-se possível postura que poderia, ou deveria, ser adotada face às constantes provocações dessa função, objetivando a solução de conflitos sociais, sem que isso represente, no entanto, um pêndulo aos extremos, quer um apelo a supremacia judicial, quer uma absoluta deferência ao legislativo.

O minimalismo judicial, teoria desenvolvida por Sunstein (1999, 112-3), propõe que “o Poder Judiciário desenvolva suas ‘virtudes passivas’, mantendo-se silente sobre questões controversas sempre que isso seja possível”.

Os minimalistas sustentam que os magistrados devem adotar posturas mais comedidas e pragmáticas, o que, além de simplificar o processo decisório, reduz sobremaneira o “risco de resistências e reações sociais às decisões judiciais – o chamado efeito *backlash*” (Souza Neto e Sarmiento, 2016, 226) –, incentivando e promovendo, por conseguinte, a deliberação e debate público, corolário da democracia (Godoy, 2015, 120).

O tribunal, portanto, estaria adstrito a solucionar casos concretos que, em tese, não abordariam fundamentos abstratos e conceitos abrangentes. Ou seja, almeja-se chegar a um consenso sobre as questões mais simples. Ou, ainda, minimizar os custos na busca pelo acordo. Pautado em aspectos pragmáticos, abrandam-se a possibilidade de erro judicial e outorga aos poderes políticos a tarefa de solucionar questões sociais fundamentais sobre os que não compartilham do entendimento exibido pelo tribunal. Infelizmente, não é esta a postura que se tem observado na Suprema Corte, que, com frequência cada vez maior, tem proferido decisões com amplas teorizações e construções demasiadamente abrangentes.

Procedimentalismo e substancialismo

Dentro do papel reservado à jurisdição constitucional, destacam-se duas teorias do direito, não necessariamente opostas, mas que, em certo ponto, se contrariam e que direcionam a postura do Judiciário brasileiro: a do procedimentalismo e a do substancialismo.

O procedimentalismo analisa o controle de constitucionalidade realizado pelo Judiciário à luz do princípio democrático. Para essa corrente, uma determinada norma constitucional deve ser preservada caso seja elaborada pelo povo e reflita efetivamente a vontade popular. Então, se a norma percorreu uma etapa correta para sua elaboração, foi objeto de debate e análise pelo povo a partir de seus representantes; se na casa legislativa ou nas instituições onde ela deveria ter sido produzida foi amplamente debatida, seguiu o procedimento, foi analisada pelo quórum correto; ou seja, se o cenário para sua elaboração foi adequado e democrático, culminando por ser aprovada e entrando em vigor, essa lei deve ser considerada fruto da vontade popular. E, por ser fruto dessa vontade, não poderia ser retirada do mundo jurídico, já que ao fazê-lo, o Judiciário estaria adotando uma atitude antidemocrática. A corrente procedimental, portanto, funda-se na defesa do procedimento, privilegiando e garantindo a participação política e os processos justos de deliberação. Os adeptos do procedimentalismo enxergam o controle da constitucionalidade como violador das premissas democráticas, pois, ao atribuí-lo a um grupo de magistrados não eleitos popularmente, impõe limites às escolhas feitas pelo corpo político por meio de seus representantes eleitos, em clara ofensa ao princípio democrático. Ocorre que, ao tutelar os direitos fundamentais, acaba-se por enfraquecer a teoria procedimentalista, dado que julgamentos substantivos por parte da jurisdição constitucional são admitidos tanto na delimitação de quais direitos fundamentais seriam garantidores do processo democrático, quanto no julgamento e definição dos valores escolhidos e representados por estes direitos fundamentais. Para Habermas (apud Streck, 2014, 56), caberia aos juízes constitucionais assegurar as condições do *processo democrático de legislação*, já “que o Tribunal Constitucional deve ficar limitado a tarefa de compreensão procedimental da Constituição, isto é, limitando-se a proteger um processo de criação democrática do Direito” (Streck, 2014, 56).

O contraponto é realizado por outro eixo analítico: o substancialismo, que, diferentemente do procedimentalismo, busca resultados que garantam a proteção dos direitos fundamentais, mesmo que isso importe limitação dos poderes do Executivo e do Legislativo. Para a corrente substancialista, cujo maior expoente foi Dworkin (2002), o Poder Judiciário seria detentor de uma maior

discricionariedade, podendo verificar se determinada norma é ou não inconstitucional para além do mecanismo proposto pela linha procedimental. O juiz iria além, analisando a essência da norma via confronto com os princípios constitucionais – no processo hermenêutico de interpretação das cláusulas abertas da Constituição exige-se uma leitura moral (Dworkin, 2002, 36) –, de modo a justificar a não aplicação de determinada norma. Estando a norma em desarmonia com o ordenamento jurídico e, por conseguinte, contrariando a principiologia constitucional e a essência da Constituição, para a linha substancialista, o Poder Judiciário, ao realizar a análise principiológica, mesmo que fruto da vontade popular, tem por obrigação retirar tal lei do mundo jurídico se estiver em confronto com o texto constitucional.

Em suma, nas aludidas teorias, infere-se que a perspectiva procedimentalista é crítica em relação à invasão da política pelo Direito – o que foi denominado por Habermas (2003) como “gigantismo do Poder Judiciário” e, conseqüentemente, ao ativismo judicial que tem por pressuposto a fundamentação principiológica moral do direito. Portanto, essa teoria veda a atuação ativista do Poder Judiciário. De outro lado, observa-se na linha substancialista a ideia de ser a Constituição responsável por delinear condições e pressupostos fundamentais, outorgando ao Poder Judiciário postura mais proeminente no âmbito das relações entre os poderes estatais, transcendendo as funções estabelecidas pelo instituto do *checks and balances*. Portanto, seus defensores perfilham o chamado ativismo judicial.

Conclui-se, assim, que o controle de constitucionalidade adotado pelo Estado brasileiro é predominantemente substancial na medida em que atribui ao Poder Judiciário a análise do conteúdo e a substância da norma, bem como a discricionariedade de deixar de aplicá-la, ainda que fruto da vontade popular quando contrária à principiologia constitucional. Isto é, o Poder Judiciário não se limita a examinar os aspectos formais de elaboração da lei, mas a sua substância, orientado pela principiologia constitucional. Muito além do que ter certeza se a lei é fruto da vontade popular, deve-se tutelar, proteger e garantir a efetividade das normas constitucionais.

Por outro lado, para o procedimentalismo, é substancial o argumento de que se algo é fruto da vontade popular, como é a lei, não faz sentido que contrarie a Constituição, também fruto da vontade do povo. Em um primeiro momento, por influência da linha

procedimental, se uma lei entra em vigor, presume-se que seja constitucional em homenagem ao princípio da presunção da constitucionalidade das leis.

Da democracia à autocracia judicial: ativismo em matéria eleitoral

Construído esse arcabouço teórico, alcança-se o fim pretendido de analisar algumas das decisões proferidas pela Suprema Corte em controle concentrado, que conferiram novos contornos ao pleito eleitoral. Para tanto, será examinado o conceito de “soberania” e de “democracia” à luz da obra de Robert Dahl (2001), bem como os cinco critérios por ele estabelecidos para identificar um governo como “democrático”, sem deixar de abordar as idiosincrasias do ativismo judicial, a *politização do judiciário* e a *judicialização da política*, o procedimentalismo e o substancialismo.

Por igual, a partir do estudo dos casos da verticalização das coligações partidárias, do instituto da fidelidade partidária, do financiamento da política, será analisado em que medida o Poder Judiciário, nas figuras do STF e do TSE, tem exacerbado sua competência a ponto de conduzir ao seguinte questionamento: Estaria a “democracia de partidos” caminhando para uma “autocracia judicial”?

A questão da verticalização e o efeito backlash

Sabe-se que o processo político eleitoral, desde a sua instauração, orienta-se pela aprovação de lei regulamentadora pelo Congresso Nacional no ano anterior ao da realização das eleições, com disposições que se somarão às de outras diretrizes eleitorais já estabelecidas na Lei dos Partidos Políticos (9.096/1996), na Lei das Eleições (9.504/1997) e nas Resoluções proferidas pelo TSE (algumas delas serão objeto de estudo e análise deste item).

Em 2002, uma consulta realizada pelo TSE originou a Resolução 20.993/2002, que determinou a incidência da verticalização das coligações partidárias nas eleições que ocorreriam naquele ano para os pleitos nacional e estadual. Reagindo à decisão do TSE, os congressistas apresentaram uma proposta de emenda constitucional visando extirpar do mundo jurídico a obrigatoriedade da aplicação do princípio da coerência das coligações partidárias. Os partidos políticos,

por seu turno, ajuizaram ações diretas de inconstitucionalidade e realizaram diversas “consultas” para delinear as nuances da verticalização.

Em reação à Resolução do TSE, responsável por instituir a obrigatoriedade da verticalização das coligações partidárias, duas ADIs (2.626 e 2.628) foram ajuizadas, visando a extirpar a verticalização e declarar inconstitucional o § 1º do artigo 4º da Resolução 20.993 do TSE. Ambas as ações não foram conhecidas¹¹.

Com este entendimento, o STF renunciou o julgamento de uma relevante questão política e social e de estabelecer limites à competência normativa e regulamentar do TSE. Porém, dez anos mais tarde, ao julgar o Recurso Extraordinário (RE) 637.485/RJ, esse posicionamento foi revisto e o STF passou a se pautar pelos princípios da segurança jurídica e da anterioridade eleitoral. O Congresso Nacional reagiu, pois, desde o advento da verticalização, apreciou diversos projetos de lei e de emenda constitucional visando a extirpar do mundo jurídico a exigência da coerência das coligações partidárias. Ao entender pela procedência desta ADI, o STF manteve a verticalização no pleito de 2006, modulando a perda de vigência daquele preceito somente nas eleições seguintes. Embora configurado o *leading case* em razão do fato das emendas violarem o princípio da anualidade eleitoral, não houve pronunciamento sobre a verticalização e, sobretudo, sobre a limitação da função do TSE.

Nas novas consultas realizadas, predominou certa instabilidade na posição do STF, ora mais severa, ora mais flexível, como se deu nas consultas ao TSE 22.244 e 22.248, sobre a aplicação da Resolução 22.242.

Posteriormente, em 2017, com a promulgação da Lei 13.488/2017 (Brasil, 2017) e da Emenda Constitucional 97/2017, ocorreram novas mudanças no processo político-eleitoral, permitindo-se a formação de coligações partidárias para as eleições ocorridas no sistema majoritário e proporcional. Com sua promulgação

1. Ambas as ações não foram conhecidas pela Suprema Corte em razão da adoção do entendimento de impossibilidade de se realizar controle de constitucionalidade daquela Resolução. O argumento que preponderou no julgamento foi de descabimento do controle de constitucionalidade da função normativa e regulamentar da Justiça Eleitoral, pois, segundo entenderam os ministros Ellen Gracie, Maurício Corrêa, Néri da Silveira, Carlos Velloso e Nelson Jobim, a verticalização não representou outra coisa que não exercício hermenêutico do artigo 6º da Lei Eleitoral.

em 2020, foram vedadas as coligações para as eleições proporcionais e permitidas apenas alianças para o pleito majoritário, sem obrigatoriedade de vinculação aos pleitos federal, estadual e municipal. Por força da nova redação dada aos artigos 17, § 3º da Constituição (Brasil, 1988) e ao artigo 3º da Emenda Constitucional (EC) 97/2017, permitiu-se o acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão. Instituiu-se também a “cláusula de barreira” de modo a regulamentar o acesso aos recursos de Fundo Partidário e ao tempo de propaganda gratuita somente aos partidos que atingissem o patamar mínimo de candidatos eleitos.

As decisões judiciais antes referidas são exemplos de ativismo judicial em razão do chamado efeito *backlash*, como é chamada a reação negativa às decisões judiciais proferidas no âmbito do Poder Judiciário pelo STF e TSE nas matérias submetidas pela sociedade, partidos políticos, Poder Legislativo ou Executivo, com o objetivo de outorgar sentido às normas constitucionais (Kozicki, 2015, 192-4).

Patente a existência de uma profunda instabilidade institucional, pois, ao decidir pela imposição da verticalização, o Judiciário conduziu a uma reação por parte do Congresso Nacional e dos partidos políticos condenando as alterações promovidas nas regras eleitorais, alterando o texto constitucional em sentido contrário ao estabelecido pelo Judiciário.

Em contrariedade à decisão do TSE, o Congresso Nacional promulgou em 8 de março de 2006 a Emenda Constitucional 52, inserindo no § 1º, do artigo 17 da Constituição (Brasil, 1988) a possibilidade de se formarem alianças partidárias, olvidando a então deliberação pela verticalização das coligações partidárias.

Voltando aos ensinamentos de Dahl (2001), as decisões políticas governamentais deveriam ser controladas por funcionários constitucionalmente eleitos pelo corpo político, ou seja, pelo povo, em homenagem ao princípio democrático. Presume-se, portanto, que no caso comentado, houve flagrante desrespeito do Poder Judiciário na deliberação de questão, afetando a competência do Poder Legislativo e dos partidos políticos. É forçoso concluir, desta maneira, que, ao dar nova interpretação à Resolução 20.993/2002 do TSE, a decisão originadora da verticalização das coligações partidárias (Resolução 22.002/2002) investiu-se de força normativa, extrapolando, por conseguinte, as funções meramente consultivas do TSE (artigo 23 do Código Eleitoral).

Fidelidade partidária e moralização da política

Perlustrando o disposto no artigo 17 da Magna Carta (Brasil, 1988), constata-se que aos partidos políticos é assegurada autonomia no que cinge à “criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana”, observando-se o caráter nacional, a proibição de recebimento de recursos financeiros de entidades estrangeiras, a obrigatoriedade de prestação de contas à Justiça Eleitoral e o funcionamento parlamentar, em conformidade com a lei. Cuida-se, portanto, de liberdade partidária assegurada constitucionalmente.

No que tange à autonomia partidária, Clève (1998, 20) sustenta que a referida previsão “imuniza a agremiação da interferência do legislador ordinário, mas não imuniza totalmente a agremiação contra o atuar normativo do legislador, desde que compatível com os parâmetros fixados pela Constituição”. Cabe ao legislador, portanto, estabelecer os parâmetros de atuação dos partidos políticos, orientando, inclusive, a elaboração dos seus estatutos.

Deste modo, por estarem investidos de autonomia, segundo disposto no artigo 17, § 1º da Constituição (Brasil, 1988), os partidos políticos podem organizar, estruturar e determinar de que modo funcionarão, estabelecendo por meio dos seus estatutos disposições sobre a (in)fidelidade e (in)disciplina partidárias, como verdadeiros mecanismos do imprescindível controle de seus parlamentares.

Inicialmente, o STF entendia pela inexistência da fidelidade partidária, desde o julgamento do Mandado de Segurança (MS) 20.927/DF. Posteriormente, em 2007, no julgamento das ADI 1.351 e 1.354 foi discutido a constitucionalidade da cláusula de barreira que instituiu, à luz da disciplina do artigo 13 da Lei dos Partidos Políticos (LPP), exigência para se atingir um percentual mínimo de desempenho nas eleições para que o candidato não tenha restringido seu acesso ao fundo partidário e à participação no horário gratuito.

Entrementes, em 23 de março de 2007, no julgamento do MS 20.927/DF, o TSE decidiu, extrapolando os limites fixados pelo STF, que estava realizando “uma interpretação sistêmica da Constituição, asseverou que a mudança injustificada de partido, no sistema proporcional, importa no direito de a agremiação partidária manter a vaga originária” (Zilio, 2020, 151), estendendo o

mesmo entendimento ao sistema majoritário, conforme o Consulta (CTA) 1.407/DF.

Posteriormente, sucedeu a decisão proferida de CTA/TSE 1.398/DF, que, no sistema proporcional, o mandato é do partido e, por essa razão, a mudança injustificada de legenda, após diplomação, culminaria na extinção do mandato parlamentar.

A Suprema Corte referendou as decisões prolatadas pela Justiça Eleitoral em três importantes Mandados de Segurança, a saber, 26.602/DF (PPS), 26.603/DF (PSDB) e 26.604/DF (Democratas), de relatoria dos ministros Eros Grau, Celso de Mello e Carmen Lúcia, respectivamente (Mendes e Branco, 2017, 795-6).

No primeiro MS (26.602/DF) (Brasil, 2007), decidiu-se pela manutenção das vagas obtidas pelo sistema proporcional com os partidos políticos e coligações, segundo o entendimento de que a permanência do parlamentar no partido que o elegeu é imprescindível para a manutenção da representatividade do próprio mandato, permitindo o exercício do mandato eletivo em caso de mudanças ideológicas ou em razão de perseguições políticas. Avançando no mesmo entendimento anterior, ao julgar o MS 26.603/DF (Brasil, 2008a), a Suprema Corte destacou a relevância da fidelidade partidária como mecanismo apto para garantir a representatividade do poder político, deslocando os partidos para uma posição de destaque e de imprescindibilidade aos processos de poder. Na sequência, quando do julgamento do MS 26.604/DF (Brasil, 2008b), a relatora, ministra Carmen Lúcia, reforçou a importância do papel ideológico das legendas e partidos políticos para a manutenção e fortalecimento do Estado democrático de direito, a necessidade de vinculação entre mandante e mandatário no processo político, visando a evitar eventual ruptura da equação político-jurídica estabelecida. A Suprema Corte também ratificou o entendimento do TSE nos referidos MS, reconhecendo o direito dos partidos e coligações ao mandato, decorrendo na edição da Resolução 22.610/2007, do TSE, para disciplinar o procedimento para perda de cargo eletivo nos casos de infidelidade partidária, estabelecendo os legitimados, prazos e competências. Em que pese a Resolução determinar a incidência do princípio da fidelidade partidária para o pleito majoritário e proporcional, o STF, na ADI 5.081/DF (Brasil, 2015) declarou inconstitucionalidade parcial dos artigos 10 e 13 da Res 22.610/2007, entendendo pelo descabimento da aplicação

do princípio da fidelidade partidária no sistema majoritário, por violar o princípio da soberania popular (Zilio, 2020, 151). Por seu turno, a Corte Especializada editou a Súmula 67, enunciando que: “A perda do mandato em razão da desfiliação partidária não se aplica aos candidatos eleitos pelo sistema majoritário” (Brasil, 2016).

Não obstante, com a publicação da Lei 13.165/2015, o artigo 22-A foi acrescentado à Lei 9.096/1995, estabelecendo as seguintes hipóteses configuradoras de justa causa para desfiliação partidária: a) mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário; b) grave discriminação política pessoal; e c) mudança de partido efetuada durante o período de trinta dias que antecede o prazo de filiação exigido em lei para concorrer à eleição, majoritária ou proporcional, ao término do mandato vigente.

Sobre o tema, pondera Clève:

Ao que parece, ainda que o instituto da fidelidade partidária tenha reafirmado sua relevância para o sistema jurídico, porquanto o Congresso Nacional editou *lei* disciplinando a temática, é possível afirmar que o Legislador optou por estabelecer mecanismos – a exemplo da “janela” – autorizando mais maleabilidade à transmissão partidária. Contudo, vale repisar, a flexibilidade permitida não afasta, em razão dos requisitos a serem preenchidos para fruição dessa prerrogativa, a regra da fidelidade do partido que elegeu determinado parlamentar. Cumpre verificar, agora, o que dirá o Supremo Tribunal Federal, quando e se provocado, a propósito da compatibilidade da “janela” criada pela nova lei com as exigências constitucionais da democracia representativa, particularmente na situação dos mandatos eletivos conquistados pelo sistema proporcional. (Clève e Clève, 2016, 28)

A discussão sobre a fidelidade partidária e a constitucionalidade ou não da regulamentação emitida pelo TSE ratificada em três ocasiões pela Corte Suprema, culminou com a edição da Resolução 22.610/2007. O cerne da questão reside em compreender se a imposição da fidelidade partidária pelo STF pode ser interpretada como atuação judicial excessiva em relação a um dos principais atores do processo democrático, o partido político; ou se houve uma necessária “moralização da política” em fortalecimento de um princípio constitucional.

Diante do exposto, conclui-se que, ao atuarem como verdadeiros legisladores positivos sobre a questão da fidelidade partidária, o Poder Judiciário – nas figuras do TSE e do STF –, atuou com nítido ativismo na esfera constitucional e ordinária, invadindo a competência do Legislativo e, conseqüentemente, violando o sistema de freios e contrapesos insculpido no artigo 2º da Magna Carta. E, por mais que há tempos alterações no processo político-eleitoral sejam ambicionadas, elas só devem ocorrer por meio de processos que respeitem o princípio da harmonia entre os poderes e com ampla participação da sociedade, e não apenas segundo a vontade de agentes estatais. Em outros termos, a eventual omissão por parte do Poder Legislativo não justifica e não autoriza o Poder Judiciário a extrapolar a sua competência, que, segundo delimita a Constituição, se restringe à mera interpretação e aplicação do direito em situações de litígio *inter partes*, sem se investir no papel do legislador. A propósito, assevera Tavares (2012, 9): “percebe-se que algumas decisões da Justiça Constitucional geram insatisfação no espaço político-partidário, na mídia e no Governo, chegando, por vezes, a deflagrar uma situação mais séria de crise institucional”.

Depreende-se, portanto, que a Resolução 26.610/2007, do TSE, regulamentou matéria de grande importância e relevo para a sociedade brasileira em razão de inércia injustificada do Legislativo em instituir uma profunda reforma política e eleitoral; e numa nítida usurpação de poderes constitucionais, culminou por disciplinar matéria atinente ao processo civil eleitoral (estabelecendo ritos para cassação de mandatos, atribuindo competências à Justiça Eleitoral e ao Ministério Público Eleitoral, fixando prazos, delimitando os legitimados ativos e estabelecendo hipóteses de justa causa para perda de mandato), como outrora observado, tutelado por uma pressão moralizante sobre a política nacional.

O fim do financiamento de campanhas por empresas

Nas democracias modernas, as doações representam o meio mais comum e o ponto de maior polêmica no financiamento da política. Afinal, a depender do contexto em que ocorrem – por exemplo, quando efetuadas por empresas privadas –, acabam por fomentar o jogo de interesses políticos, propiciando um elo com a corrupção, quer pela possibilidade de alguma forma de influência na agenda

política, quer ainda pela eventual troca de favores entre o doador e a legenda agraciada.

O intenso debate que se seguiu sobre a participação das pessoas jurídicas no processo eleitoral alcançou grande destaque a partir do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.560, promovida pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), defendido pela declaração de inconstitucionalidade de normas constantes nas Leis 9.096/95 e 9.504/97 no que cinge ao financiamento de campanhas eleitorais por empresas privadas²². O julgamento da ADI 4.650 pela Corte Suprema é reflexo do atual discurso moralizador da política, intensificado pelo aumento exponencial de escândalos de corrupção política envolvendo os partidos e pagamentos de propina, como os observados durante a Operação Lava Jato.

A referida ação constitucional promoveu, em síntese, intenso debate hermenêutico de princípios constitucionais, como o democrático, republicano e de igualdade, tendo em vista que a Constituição de 1988 não trata em seu texto sobre essa temática. Ou seja, não prevê o financiamento específico das campanhas e, nesta senda, a decisão de vedar a participação de empresas no financiamento da política não parece ser a mais acertada para o fim a que se destina: coibir o abuso e a interferência do poder econômico no processo democrático de representatividade popular. Santano (2016, 73) corrobora com esse posicionamento quando afirma que “diante de problemas muito complexos, como costumam ser os vinculados ao financiamento irregular de partidos e à corrupção, vozes se ergam na direção de uma solução geralmente simplista e pouco reflexiva”, conduzindo a indicação de culpados. E, no caso comentado acima, a autora completa afirmando que as doações advindas “desde as pessoas jurídicas estão sendo sinalizadas como

2. O Conselho Federal da OAB questionou na referida ação direta de inconstitucionalidade as Leis 9.096/95 e 9.504/97, defendendo a evidente vinculação entre o sucesso das eleições à realização de boas campanhas, e, por esta razão, a necessidade de expressivo investimento econômico que seria responsável por colocar em xeque a própria democracia. Sustentou ainda que a “excessiva infiltração do poder político nas eleições” conduz à desigualdade política, afastamento de pessoas detentoras de recursos não tão expressivos e excessiva vinculação entre doadores e destinatários, com favorecimento de empresas em contratos e licitações, acentuando sobremaneira a corrupção após o pleito (Brasil, 2015).

uma das principais “culpadas” pela corrupção política em muitos sistemas democráticos”.

Após o julgamento da ADI 4.650 e aprovação da Lei 13.165/2015, proibiu-se doações lícitas de pessoas jurídicas e passíveis de fiscalização sem se preocupar em estabelecer meios para inibir as doações ilícitas e não declaradas. Ou seja, tolheu-se por absoluto toda e qualquer participação de empresas, mesmo as sem fins lucrativos, o que destoava do contexto democrático hodierno. Defende-se aqui, em que pese a necessária reforma política, que a proibição não foi a mais eficaz para a implementação do regime realmente democrático.

A Magna Carta (Brasil, 1988), apesar de não optar por um modelo determinado de financiamento dos pleitos eleitorais, vedou expressamente no artigo 14, §§ 9º e 10º a influência do poder econômico, como algo a ser protegido quando da fixação das hipóteses de inelegibilidades. Deste modo, a Lei 9.504 ao autorizar em seu artigo 23, a doação por empresas para financiamento das campanhas eleitorais estaria confrontando o texto constitucional.

Poderia se sustentar também a violação aos princípios da igualdade, da democracia e do republicanismo insculpidos no *caput* dos artigos 1º, 5º e 14º da Constituição Federal (Brasil, 1988). Neste viés, conclui-se que a decisão comentada representa claro ativismo substancial, na medida em que parte do processo hermenêutico de interpretação das cláusulas abertas da Constituição – os princípios democrático, republicano e de igualdade – e que, à guisa de se estar concretizando direitos fundamentais, na verdade acaba por se substituir ao Poder Legislativo, quem deveria estar incumbido a tarefa de disciplinar a matéria.

Perlustrando o exposto, parece não ser aconselhável promover a reforma do sistema eleitoral via decisões judiciais, posto que elas acabam por gerar instabilidade e profunda insegurança jurídica. Mas, pelo contrário, a qualidade dos debates travados no Parlamento, em suas comissões e audiências públicas, além de representar evidente usurpação de competência constitucionalmente centralizada na figura do Poder Legislativo em muito extrapola os limites constitucionais, uma vez que seu texto nada estabelece sobre a possibilidade ou não de doações por empresas privadas, limitando-se a vedar, como dito anteriormente, a influência do poder econômico sobre os pleitos, segundo os termos do artigo 14, § 9 (Brasil, 1988).

Autocracia judicial?

Os casos anteriormente estudados permitem concluir que o preceito de que só cabe à lei instituir os direitos e os deveres, conforme o artigo 5º, II da Constituição Federal (Brasil, 1988), é, por vezes, afastado com maior ênfase na seara eleitoral. Ademais, o Poder Judiciário, nas figuras do TSE e do STF, tem decidido *contra legem et constitutionem*, desafiando o espírito da norma idealizada pelo legislador constitucional ao esculpir na atual Carta Magna (Ferreira, 2020, 301).

Ao decidir matérias sensíveis por toda a coletividade, a Justiça Eleitoral possibilita inseguranças jurídicas que, pela sua importância, acabam sendo revistas pela Corte Suprema, já que promovem alterações na aplicação da legislação eleitoral, por vezes às vésperas do pleito, modificando significativamente as regras do jogo democrático.

A Justiça Eleitoral exerce, cumulativamente, funções *administrativas, judicantes* (Zilio, 2020, 65), *regulamentares* e *consultivas*. O fato é que essa função regulamentar, de natureza “quase legislativa”, carrega em si algum grau de usurpação de competência, máxime quando, ao invés de limitar-se a regulamentar e explicitar os conteúdos da legislação eleitoral, acaba por alterar as regras do jogo democrático, causando intensa insegurança jurídica, além do fato de não estar submetida ao controle de constitucionalidade, pois em caso de extrapolação dos limites previstos no artigo 105 da Lei das Eleições, se estaria diante de uma hipótese de ilegalidade, e não de constitucionalidade.

Como consequência, depreende-se que a excessiva proatividade da Justiça Eleitoral acaba por influir e alterar significativamente o jogo democrático, segundo Ferreira, citando Marchetti, conferindo tanta força e blindagem a Corte Eleitoral que a esta foi outorgada a possibilidade de “reformular as regras do jogo competitivo, afetar as preferências partidárias e interferir nas estratégias competitivas mesmo por meio de um instrumento jurídico bastante precário: as consultas” (Marchetti, 2011, 161-178).

Nesta senda, a noção de separação de poderes engendrada por Montesquieu (1945) visava a materialização da desconcentração por meio da divisão do poder central em três funções. O Legislativo seria o poder responsável pela feitura das leis; o Executivo, responsável pela execução destas leis e a promoção das políticas públicas

nelas definidas; e, por fim, o Judiciário, seria o responsável pelo julgamento das leis. Neste modelo, o Judiciário, diferentemente dos poderes Legislativo e Executivo, é o único não constituído por representação política. No Legislativo, são eleitos deputados, senadores e vereadores e, no Executivo, presidente, governadores e prefeitos. Já o Poder Judiciário é composto por membros escolhidos por meio de concursos públicos. Portanto, a interdependência criada entre as três funções presta-se a limitação e fiscalização mútua – o chamado sistema de *checks and balances* –, responsável por afastar o abuso do poder sem freios e, conseqüentemente, evitar a tirania.

O ativismo judicial em matéria eleitoral se mostra ainda mais preocupante, em razão de sua conotação de interferência indevida na formação da vontade estatal, com repercussão direta na política. Um exemplo desta intromissão é o controle de constitucionalidade do financiamento da política examinado acima, quando se decidiu pela inconstitucionalidade do financiamento das campanhas por pessoas jurídicas. Além de repercutir diretamente nos contornos políticos do país, o ativismo judiciário representa um desequilíbrio do poder político ainda mais nocivo do que a interferência na vida comum.

A Justiça Eleitoral, segundo vem demonstrando a história, transvestiu-se de poder moderador ocultando sua veia autocrática e atuando, no mais das vezes, com protagonismo exacerbado e quase nenhuma neutralidade, ao argumento de mediadora e moderadora do processo eleitoral; culminando por discipliná-lo de modo anômalo e não raro, por razões escusas.

Nessa conjuntura, o Poder Judiciário acaba por deixar de exercer as suas funções constitucionais para exercer atividade legislativa, rompendo a autonomia até então existente entre o direito e a política, pautado na interpretação principiológica da “vontade única do sentimento de justiça, moralidade, republicano ou qualquer outro valor do juiz constitucional” (Ferreira, 2020, 349).

Os julgados analisados evidenciam o protagonismo perpetrado pelo Poder Judiciário sem que isso representasse defesa ou efetivação dos direitos políticos. De modo contrário, originou pura e tão somente a uma anômala substituição dos postulados delineados na Constituição Federal pela vontade dos magistrados.

O Judiciário Eleitoral, na figura do TSE, além de proferir decisões ativistas, tornou-se ator central no processo eleitoral ao estabelecer quais serão os candidatos passíveis de votação e, dentre os

escolhidos, quais deles efetivamente exercerão os mandatos para os quais foram eleitos, pois lhe compete também o julgamento das ações de impugnação de mandatos e registros. Tamaña atuação proativa no âmbito eleitoral informa uma profunda desconfiança por parte do Judiciário nas leis e na política. Na prática, essa interferência excessiva acaba promovendo verdadeira crise de representatividade que, ao invés de ser sanada no *locus* adequado – o Parlamento e com a participação dos cidadãos –, se realiza “por força autocrática da judicatura” (Ferreira, 2020, 354-5).

À vista disso, depreende-se que o modelo autocrático de judicatura não possui poder popular e que as decisões políticas de maior relevância para o corpo coletivo deixam de ser formadas, partindo de um compromisso de conflito de interesses para ser estabelecido “nos gabinetes e sob as togas ilustradas dos tribunais, ao argumento da distância salutar da política para salvar a democracia da *manipulação* e *parcialidade* dos órgãos eleitos, egoístas destinatários das leis por si elaboradas” (Ferreira, 2020, 356). Dentro deste cenário, exclui-se o povo do processo de formação das leis e se anula, verdadeiramente, o cerne de um Estado democrático de direito, assim como a soberania popular.

Em conclusão, essa inserção do Poder Judiciário no jogo político culmina por mitigar a qualidade das decisões judiciais, que, ao invés da construção de uma jurisprudência sólida, inequívoca em conformidade com o texto constitucional, passa a se ocupar de conjunções políticas e da abrangência de cada decisão na nova função representativa.

Considerações finais

Da análise das condutas que vêm sendo adotadas pelas Cortes Superiores, principalmente o STF e o TSE, e das referidas decisões – verticalização das coligações partidárias, do instituto da fidelidade partidária, do financiamento da política –, constata-se que o Judiciário, no mais das vezes, vem exacerbando suas competências, ainda que sob o manto da defesa e concretização dos direitos políticos, conferindo em realidade novos contornos ao pleito eleitoral, culminando por modificar o processo democrático de representatividade popular, desrespeitando vários preceitos constitucionalmente previstos.

Tendo por escopo as premissas que alicerçam o Estado democrático de direito, a soberania popular enquanto fonte legítima de todo poder e meio de limitação para a atuação do Estado e a própria concepção de democracia desenvolvida por Dahl (2001), é possível tecer algumas considerações acerca dos temas tratados no presente artigo.

No primeiro caso estudado, constatou-se que, em verdade, não existia qualquer disciplina no texto constitucional regulamentando a verticalização, tema tão vital para o sistema eleitoral. No que toca ao tema da verticalização das coligações partidárias, verifica-se a existência de uma profunda instabilidade institucional, posto que o Judiciário, ao decidir pela imposição da verticalização, conduziu à uma reação por parte do Congresso Nacional e dos partidos políticos, que condenaram as alterações promovidas nas regras eleitorais e atuaram no sentido de alterar o texto constitucional em sentido contrário ao estabelecido pelo Judiciário, com a promulgação da EC 52, inserindo no § 1º, artigo 17, a possibilidade de se formarem alianças partidárias, olvidando a então deliberação pela verticalização das coligações partidárias.

No segundo caso, o STF, ao decidir três Mandados de Segurança – 26.602/DF (PPS), 26.603/DF (PSDB) e 26.604/DF (Democratas) –, instituiu o modelo de fidelidade partidária constante da EC 1/1969, outorgando ao TSE competência para tratar da matéria. Com referidas decisões, o Supremo redesenhou o Parlamento e exorbitou de sua competência ao tratar de matéria destinada ao processo legislativo, visando a moralizar a política. Dito de outro modo, essa atuação, por óbvio, caracterizou excessiva atuação judicial em relação a um dos principais atores do processo democrático, o partido político, obliterando o modelo constitucionalmente delineado para criação do direito.

Ressalta-se, à luz da teoria democrática desenvolvida por Dahl (2001), o *locus* adequado para deliberação e decisão deve se dar por meio da ação dos funcionários constitucionalmente eleitos pelo povo, isto é, pelo Poder Legislativo, e não pelo Poder Judiciário, sob pena de se ofender a um dos princípios mais caros ao Estado democrático: a separação de poderes.

Depreende-se, portanto, que a Resolução 26.610/2007, do TSE, regulamentou matéria de grande importância e relevo para a sociedade brasileira em razão de inércia injustificada do Legislativo em instituir uma profunda reforma política e eleitoral e numa nítida usurpação de poderes constitucionais, culminou por disciplinar

matéria atinente ao processo civil eleitoral (estabelecendo ritos para cassação de mandatos; atribuindo competências à Justiça Eleitoral e ao Ministério Público Eleitoral; fixando prazos; delimitando os legitimados ativos e estabelecendo hipóteses de justa causa para perda de mandato), como outrora observado, tutelado por uma pressão moralizante sobre a política nacional.

Por fim, foi examinado o fim do financiamento de campanhas por pessoas jurídicas. Num primeiro momento, destacou-se a inexistência no texto constitucional de um modelo de financiamento da política, que se limitava a vedar a influência do poder econômico, pura e simplesmente. Num segundo momento, abordou-se o contexto político em que se deu a decisão proibitiva da participação das pessoas jurídicas. O STF, pressionado a responder aos crescentes escândalos de corrupção no chamado mensalão e, posteriormente, com a Operação Lava Jato, ocasiões em que restou devidamente comprovada a influência por parte das empresas que patrocinavam campanhas no êxito ao concorrer em processos licitatórios, viu-se a Corte Suprema, “obrigada” a disciplinar a matéria em busca de uma maior moralização da política.

Sobre as pressões moralizadoras, por intermédio de decisão simplista e ineficaz (a história não permite concluir de modo diverso), o STF atuou em desfavor dos direitos políticos, suprimindo uma das fontes de custeio comumente utilizada da política, que, diga-se de passagem, foi legitimamente escolhida pelo Parlamento quando da realização de CPI, durante o governo Collor.

Concluiu-se que a Justiça Eleitoral, segundo vem demonstrando a história, fez de si mesma poder moderador, ocultando sua veia autocrática e atuando, no mais das vezes, com protagonismo exacerbado e quase nenhuma neutralidade como mediadora do processo eleitoral, culminando por discipliná-lo de modo anômalo e, não raro, por razões escusas.

Neste viés, o Poder Judiciário acaba por deixar de exercer as suas funções constitucionais para exercer atividade legislativa, rompendo a autonomia até então existente entre o direito e a política, pautado na interpretação principiológica da “vontade única do sentimento de justiça, moralidade, republicano ou qualquer outro valor do juiz constitucional” (Ferreira, 2019, 274). Portanto, não cabe à Justiça Eleitoral atuar da forma como vem atuando. Não lhe cabe realizar o controle da soberania popular, pois, o abuso de sua

função judicante, fere a norma fundamental e, ao abusar de suas premissas institucionais, atua em caráter autocrático.

Lamentavelmente, nessa conjuntura, os tribunais transformam-se em parlamentos; seus juízes, em candidatos; e o conjunto de decisões, uma Babel sem meada, numa fragmentação débil, frágil e caprichosa, de acordo com as circunstâncias políticas que levam em consideração “pedidos de vista”, julgamentos de acordo com o colegiado “do dia” e uma manipulação grosseira da pauta de julgamentos (Ferreira, 2020, 357).

Referências

- AIETA, V. S. (2018). *Criminalização da política: a falácia da “judicialização da política” como instrumento democrático*. Rio de Janeiro: Lumen Juris.
- ARGUELHES, D. W.; RIBEIRO, L. M. (2018). Ministocracia: o Supremo Tribunal individual e o processo democrático brasileiro. *Novos Estudos Cebrap*, vol. 37, n. 1, p. 13-32.
- BRASIL. (2017). *Lei 13.488, de 6 de outubro de 2017*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13488.htm. Acesso em: 31 jan. 2021.
- _____. **Constituição Federal. (1988).** *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal.
- _____. **Supremo Tribunal Federal. (1993).** *Ação Direta de Inconstitucionalidade 839/DF, Rel. Min. Néri da Silveira*. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=392110>. Acesso em: 24 nov. 2020.
- _____. **Supremo Tribunal Federal. (2015).** *Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650/DF, Rel. Min. Luiz Fux*. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10329542>. Acesso em: 06 fev. 2021.
- _____. **Supremo Tribunal Federal. (2007).** *Mandado de Segurança 26.602, Rel. Min. Eros Roberto Grau, Tribunal Pleno, julgado em 4 de outubro de 2007*. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=555539>. Acesso em: 5 fev. 2021.
- _____. **Supremo Tribunal Federal. (2008a).** *Mandado de Segurança 26.603, de 19 de dezembro de 2008, Rel. Min. Celso de Mello, julgado em 19 de dezembro de 2008*. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ms26603CM.pdf>. Acesso em: 5 fev. 2021.
- _____. **Supremo Tribunal Federal. (2008b).** *Mandado de Segurança 26.604, Rel. Min. Carmen Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 4 de outubro de 2008*. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14726999/mandado-de-seguranca-ms-26604-df>. Acesso em: 5 fev. 2021.
- _____. **Supremo Tribunal Federal. (2015).** *Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.081/DF, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, DJe de 19 de agosto de 2015*. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9175293>. Acesso em: 5 fev. 2021.
- _____. **Tribunal Superior Eleitoral. (2016).** *Súmula 67*. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/sumulas/sumulas-do-tse/sumula-tse-no-67>. Acesso em: 5 fev. 2021.
- CAMBI, E. (2016). *Neoconstitucionalismo e neoprocessualismo: direitos fundamentais, políticas públicas e protagonismo judiciário*. São Paulo: Almedina.
- CLÈVE, C. M. (1998). *Fidelidade partidária e impeachment: estudo de caso*. Curitiba: Juruá.
- CLÈVE, C. M.; CLÈVE, A. C. de C. (2016). A evolução da fidelidade partidária na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. In: *Direito Eleitoral contemporâneo: 70 anos da redemocratização pós-ditadura Vargas e da reinstalação da Justiça Eleitoral*. [S. l.]: Tribunal Regional Eleitoral do Paraná (TRP-PR). p. 15-29.
- DAHL, R. A. (2001). *Sobre a democracia*. Brasília, DF: Editora UnB.
- DORST, D. Z. et al. (2015). A postura proativa do Poder Judiciário: ativismo judicial. *Revista do Mestrado em Direito da Universidade Católica de Brasília*, vol. 9, n. 2, p. 49-78.
- DWORKIN, R. (1999). *O império do direito*. São Paulo: Martins Fortes.
- DWORKIN, R. (2002) *Levando os direitos a sério*. São Paulo: Martins Fontes.
- FERREIRA, M. R. P. (2019). *Da democracia de partidos à autocracia judicial: o caso brasileiro no divã*. (Tese de doutorado), Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC.
- FERREIRA, M. R. P. (2020). *Da democracia de partidos à autocracia judicial: o caso brasileiro no divã*. Florianópolis: Habitus.
- GODOY, M. G. de. (2015) *Devolver a constituição ao povo: crítica à supremacia judicial e diálogos interinstitucionais*. (Tese de doutorado), Universidade Federal do Paraná, Curitiba, PR.
- HABERMAS, J. (2003). *Direito e democracia: entre facticidade e validade*, vol. 1. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.
- KOZICKI, K. (2015). *Backlash: as “reações contrárias” à decisão do Supremo Tribunal Federal na ADPF no 153*. In: SOUZA JÚNIOR, J. G. de et al. (orgs.). *O direito achado na rua, v. 7: introdução crítica à justiça de transição na América Latina*. Brasília, DF: UnB. p. 192-6.
- MAUS, I. (2000). Judiciário como superego da sociedade: o papel da atividade jurisprudencial na “sociedade órfã”. *Novos Estudos*, n. 58, p. 183-202.

- MARCHETTI, V. (2011) O “Supremo Tribunal Eleitoral”: a relação entre STF e TSE na governança eleitoral brasileira. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais – RBEC*, Belo Horizonte, ano 5, n. 20, p. 161-178, out./dez.
- MENDES, G. F.; BRANCO, P. G. G. (2017). *Curso de Direito Constitucional*. 12.ed. São Paulo: Saraiva.
- MENDONÇA, J. V. S. de. (2007). Ulisses e o superego: novas críticas à legitimidade democrática do controle judicial de constitucionalidade. *Revista de Direito da Procuradoria Geral do Rio de Janeiro*, vol. 62, p. 190-221.
- MONTESQUIEU, C. de. (1945). *Do espírito das leis*. São Paulo: Cultura.
- ROSSEAU, J.-J. (1999). *Do contrato social*. São Paulo: Martins Fontes.
- SANTANO, A. C. (2016). *O financiamento da política: teoria geral e experiências do direito comparado*. Curitiba: Íthala.
- SOUZA NETO, C. P. de; SARMENTO, D. (2016). *Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum.
- STRECK, L. L. (2014). *Hermenêutica jurídica e(m) crise: uma exploração hermenêutica da construção do Direito*. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado.
- SUNSTEIN, C. R. (1999). *One case at a time: judicial minimalism on the Supreme Court*. Cambridge: Harvard University Press.
- TAVARES, A. R. (2012). *Paradigmas do judicialismo constitucional*. São Paulo: Saraiva.
- VIEIRA, O. V. (2018). *A batalha dos poderes: da transição democrática ao mal-estar constitucional*. São Paulo: Companhia de Letras.
- ZILIO, R. L. (2020). *Direito Eleitoral*. 7. ed. Salvador: JusPodivm.

Políticas de ação afirmativa e a atuação do Supremo Tribunal Federal na inclusão da mulher no processo eleitoral

Nicolly Jacob e Luiz Gustavo de Andrade

Resumo

Este artigo busca discorrer sobre a recente decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) na ADI 5617/DF referente ao pedido de declaração de inconstitucionalidade do artigo 9º da Lei 13.165/2015. Porém, como a medida adotada trata-se de uma ação afirmativa, é necessário antes conceituar igualdade e políticas de ação afirmativa. Nesse aspecto, será possível perceber que, apesar de a Constituição Federal não mencionar de forma explícita sobre medidas afirmativas, ela adotou uma série de ações afirmativas que buscam concretizar os direitos das mulheres. Na sequência, a análise volta-se para o julgamento da ADI 5617, procura debater sobre a importância dessa decisão e entender se o STF possui a competência para estabelecer, de forma diversa do legislador, um limite mínimo do fundo partidário a ser destinado em campanhas femininas. Neste ponto, se conclui que apesar de a atuação da Corte Constitucional Brasileira ser essencial para a concretização dos direitos fundamentais, o Poder Judiciário não pode, em suas decisões, atuar como legislador positivo, usurpando as competências típicas do Poder Legislativo, fato que restou evidente no julgamento da ADI 5617. Portanto, se entende que forma mais democrática de inserção das mulheres na política, deve ser realizado por meio da

Sobre os autores

Bacharel em Direito pelo Centro Universitário Curitiba – Unicuritiba. Integrante do Grupo de pesquisa “Hermenêutica Constitucional e a Concretização dos Direitos Fundamentais na Pós-Modernidade”. Monitora de direito constitucional. Desenvolve pesquisa na área do direito constitucional com ênfase nos seguintes temas: ativismo judicial, democracia, hermenêutica constitucional e direitos fundamentais. E-mail: nicollyjacob@hotmail.com

Professor da Faculdade de Direito de Curitiba, do Centro Universitário Curitiba - Unicuritiba. Possui Mestrado em Direito pela Faculdade de Direito de Curitiba do Unicuritiba. Pós-graduado pela Universidade Candido Mendes do Rio de Janeiro. Graduado em Direito pela Faculdade de Direito de Curitiba do Unicuritiba. Atualmente é professor da graduação e pós-graduação em Direito do Centro Universitário Curitiba (Unicuritiba). Integra a Comissão de Gestão e Controle da Administração Pública da Ordem dos Advogados do Brasil, Seccional Paraná (OAB-PR). Membro da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Política (ABRADEP). Membro Fundador do Instituto Mais Cidadania. É advogado militante no Paraná. E-mail: prof.luiz.gustavo@hotmail.com

atuação do próprio Poder Legislativo na criação de medidas eficazes no combate à desigualdade. Para a realização do artigo científico foi utilizado o método dedutivo, somado a revisão bibliográfica e a pesquisa de jurisprudência do STF.

Palavras-chave: ações afirmativas; fundo partidário; campanhas femininas; cotas de gênero; supremo tribunal federal.

Abstract

This article seeks to discuss the recent decision of the Supreme Federal Court in ADI n. 5617/DF, referring to the request for declaration of unconstitutionality of art. 9 of Law no. 13,165 / 2015. However, as the measure adopted in article 9 of the referred law is an affirmative action, it is necessary to conceptualize equality and affirmative action policies. In this regard, it will be possible to realize that, although the Federal Constitution does not expressly mention the term affirmative measures, it adopted a series of affirmative actions that seek to concretize women's rights. Then, the analysis turns to the judgment of ADI 5617. At this point, we seek to debate the importance of this decision and understand whether the STF has the competence to establish, in a different way from the legislator, a minimum limit of the party fund to be used in women's campaigns. At this point, it is concluded that despite the performance of the Brazilian Constitutional Court is essential for the realization of fundamental rights, the Judiciary Branch cannot, in its decisions, act as a positive legislator, usurping typical powers of the Legislative Branch, a fact that was evident in the judgment of ADI 5617. Therefore, it is understood that the most democratic form of insertion of women in politics should be carried out through the actions of the Legislative Power itself in the creation of effective measures to combat inequality. In order to carry out the scientific article, the deductive method will be used, in addition to the bibliographic review and the case study of the Federal Supreme Court

Keywords: affirmative actions; party fund; women's campaigns; gender quotas; supreme federal court .

Artigo recebido em 01 de fevereiro de 2021 e aprovado pelo Conselho Editorial em 10 de fevereiro de 2021.

Introdução

O artigo procura discorrer sobre a recente decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5617 Distrito Federal (DF), de relatoria do Ministro Edson Fachin, referente ao pedido de declaração de inconstitucionalidade

do artigo 9º da Lei 13.165/2015, que estabelecia uma minirreforma eleitoral.

Porém, antes de adentrar nessa problemática, é necessário reconhecer que a medida adotada pelo Legislador no art. 9º da Lei 13.165/2015 é uma política de ação afirmativa. As políticas de ação afirmativa, em tese, visam promover uma igualdade fática entre as pessoas.

Com base nisso, discorre-se, primeiramente, sobre o surgimento e o conceito da igualdade formal, igualdade material e das ações afirmativas. Posteriormente, busca-se analisar se a Constituição Federal de 1988 estabeleceu medidas afirmativas que possam legitimar a criação delas em âmbito infraconstitucional.

Após discorrer sobre essas questões, analisa-se a decisão da ADI 5617/DF. Nesse ponto, procura-se evidenciar a importância da adoção das medidas afirmativas para incluir as mulheres no processo eleitoral e as limitações da atuação da Corte Constitucional.

Do surgimento das políticas de ação afirmativa

As Revoluções do século XVIII se deram por conta de uma série de arbitrariedades cometidas pelo Monarca, que concentrava em suas mãos todo o poder social. Era ele quem organizava a sociedade, quem dizia e fazia a lei, quem restringia direitos e concedia privilégios.

Com a ascensão da burguesia, principalmente na França, “[...] as lutas contra a negação ou incerteza dos direitos e a insegurança dos que não compartilhavam do Poder Político”, isto é, que ficavam subordinados à constante intervenção do Monarca “em suas atividades pessoais, em sua vida familiar, no exercício de seus ofícios e profissões, na manutenção e no uso de seu patrimônio e no desenvolvimento de suas atividades econômicas e financeiras” (Dallari, 2013, 99), elas tornam-se frequentes.

Deste modo, tão logo se proclama a Revolução, o principal objetivo foi o de assegurar a liberdade contra toda e qualquer tentativa de restrição ou intervenção estatal. Para isso, cria-se um documento jurídico que positivava a liberdade do homem e do cidadão, passando a ser dever do Estado respeitar e não interferir na liberdade de escolha, de locomoção, de manifestação, de organização familiar, profissional e patrimonial dos indivíduos.

Defende-se, assim, que “todos” nasce m livres (França, 1789), e o Estado ao desrespeitar essa garantia, além de agir de maneira

arbitrária e desigual – vez que só restringe a liberdade de alguns –, estaria infringindo o pacto social, e ainda, uma ordem emanada por uma autoridade divina.

Para dar sustentação a esse Estado de liberdades, os institutos jurídicos da época – Declaração de direitos do homem e do cidadão (França, 1789) e Declaração de direitos do bom povo de Virgínia (Estados Unidos, 1776) – proclamam também a igualdade como um direito natural e fundamental dos cidadãos.

A Declaração de direitos do homem e do cidadão positiva nos artigos 1º e 6º que “os homens nascem e são livres e iguais em direitos”; a lei “[...] deve ser a mesma para todos, seja para proteger, seja para punir”; todos são igualmente admitidos “a lugares e empregos públicos, segundo a sua capacidade [...]” (França, 1789).

Já a Declaração de Direitos de Virgínia determina no artigo 1º que “todos os homens são, por natureza, igualmente livres e independentes [...]” e nenhum tipo de lei poderá privar “o gozo da vida e da liberdade” (Estados Unidos da América, 1776).

Essa igualdade positivada nos documentos jurídicos do pós-revolução é chamada de igualdade formal ou estatística (Rocha, 1996, 287), isto porque deve ser aplicada de forma abstrata e neutra a uma generalidade de pessoas, sem qualquer discriminação ou privilégio por parte do Estado. De acordo com Joaquim B. Barbosa Gomes (2001b, 2),

O Estado Moderno, informado pelo constitucionalismo desencadeado pelas revoluções do século dezoito, especialmente a francesa e a americana, presenciou a emergência da ideia de igualdade como princípio incontornável dos documentos constitucionais então nascentes. Com efeito, foi a partir dessas duas experiências institucionais pioneiras que se edificou o conceito de igualdade perante a lei, uma construção jurídico-formal segundo a qual a lei, genérica e abstrata, deve ser igual para todos, sem qualquer distinção ou privilégio, devendo o aplicador fazê-la incidir de forma neutra sobre as situações jurídicas concretas e sobre os conflitos interindividuais [...].

Assim, a lei deve ser a mesma para todos, o privilégio a determinado grupo ou a discriminação a determinada classe social não é, em regra, aceita. Para exemplificar de forma mais clara: se uma lei determina que as alíquotas de imposto serão de 20% ao mês, todos,

sejam eles ricos ou pobres, deverão desembolsar mensalmente esses 20% para o pagamento da referida alíquota de imposto (Cruz, 2011, 26).

Conforme Joaquim Barbosa descreve, o conceito meramente formal de isonomia foi concebido “para o fim específico de abolir privilégios do *ancien régime* e para dar cabo às distinções e discriminações baseadas na linhagem, no “rang” na rígida e imutável hierarquização social por classes [...]” (Gomes, 2001a, 130).

Além disso, a igualdade formal, tal como foi positivada, possuía como finalidade assegurar o exercício do direito à liberdade, ou seja, a participação na vida pública e privada de maneira igual, sem nenhum embaraço a todos aqueles considerados cidadãos.

Todos que não eram considerados cidadãos e que “[...] não dispusessem de meios para viver segundo os princípios liberais” não seriam efetivamente livres, e a desigualdade a que eram implicitamente submetidos era justa por ser “[...] resultante de relações estabelecidas e desenvolvidas com liberdade.” (Dallari, 2013, 104).

Em outras palavras, o direito à igualdade, nesse período, é um direito secundário (Dallari, 2013, 104), sendo de extrema relevância para assegurar a liberdade somente daquele que fez a Revolução: o homem branco e burguês. É, dessa forma, um tanto quanto ilusório discorrer que as Revoluções do século XVIII serviram para conceder ao trabalhador, ao negro, ao estrangeiro e à mulher o direito à livre e igual participação no seio da sociedade.

Diante disso, é necessário reconhecer que a igualdade formal, exigindo certa neutralidade estatal, por si só, não foi e não é capaz de reduzir os constantes desequilíbrios existentes na sociedade. Chega assim o momento em que o Estado reconhece que deve atuar de maneira positiva para concretizar os direitos fundamentais igualmente.

Como a igualdade formal não foi suficiente para garantir a todos o acesso igual e digno nos diversos rumos políticos e econômicos da sociedade, surge uma nova concepção de igualdade, a material ou, como também é chamada, substancial (Cruz, 2011, 26) ¹.

1. Luis Felipe Mendonça Cruz disserta que o conceito de igualdade material surgiu no Estado Liberal, para ele “a verdade é que ambas as dimensões de igualdade [igualdade formal e igualdade material] coexistem e sempre coexistiram, ainda que de forma menos ou mais evidente”. O autor aponta como exemplo a própria Declaração dos direitos do homem e do cidadão de 1789, que, no artigo 1º,

Por ela, o Estado de mero agente passivo passa a ser um agente ativo, devendo não mais se abster, mas agir de forma direta ou indireta na criação de mecanismos para garantir que as minorias² políticas, sociais e econômicas tenham a oportunidade de concretizar efetivamente o direito e a garantia à igualdade.

Esse conceito, presente também em alguns trechos bíblicos, tem como objetivo “tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais na medida em que se desigualem [...]” (Rocha, 1996, 288), isto é, os agentes políticos devem analisar a situação de determinada pessoa ou grupo perante a sociedade e, caso estejam em situação de fragilidade e desfavorecimento, (Gomes, 2001a, 131) estabelecer um tratamento que vise diminuir ou erradicar essa conjuntura de vulnerabilidade.

Assim, segundo Joaquim Barbosa, essa é uma discriminação positiva, constitucionalmente legítima, vez que “cuida-se de dar tratamento preferencial, favorável, àqueles que historicamente foram marginalizados, de sorte a colocá-los em um nível de competição similar ao daqueles que historicamente se beneficiaram da sua exclusão” (Gomes, 2001b, 131).

Cármem Lúcia Antunes Rocha também narra que “a definição jurídica objetiva e racional da desigualdade dos desiguais, histórica e culturalmente discriminados, é concebida como uma forma para se promover a igualdade daqueles que foram e são marginalizados por preconceitos enraizados na cultura dominante da sociedade” (Rocha, 1996, 286).

Seguindo os exemplos de Luis Felipe Ferreira Mendonça Cruz, a igualdade material estabelece que, por exemplo, nem todas as pessoas pagarão alíquota de imposto de 20% ao mês. Os mais ricos pagarão proporcionalmente mais impostos do que aqueles que são mais pobres, tendo em vista que, se a lei estabelece o mesmo

além de utilizar a expressão de que todos são naturalmente iguais, também descreve que “as distinções sociais só podem fundamentar-se na utilidade comum”. Diante disso, é possível afirmar que, se os Estados proclamaram a igualdade material no século XVIII, eles somente se valeram dess e conceito a partir do final do século XIX e início do XXI (Cruz, 2011, 26).

2. Importante deixar claro que, conforme a Excelentíssima Ministra Carmen Lúcia destaca, a expressão minoria não quer dizer minoria em um sentido quantitativo, mas em relação à distribuição de poder na sociedade. A minoria pode ser formada por “um contingente que supera em número (mas não na prática, no respeito etc.)” (Rocha, 1996, 285).

imposto, um grupo de pessoas será prejudicado, quais sejam, os mais pobres terão o seu nível de vida significativamente afetado, enquanto o outro grupo será privilegiado, vez que não terão seu nível de vida significativamente afetado (Cruz, 2011, 26).

Da mesma forma, Celso Antônio Bandeira de Mello explica que a igualdade material pode estabelecer, por exemplo, diferenças no tratamento das sociedades empresárias para as sociedades civis, do servidor estatutário para o celetista, do advogado para as demais profissões, entre outras. Essas diferenças são aceitas pelas características diferentes que as sociedades empresárias, os servidores públicos e os advogados apresentam em relação às sociedades civis, aos celetistas e às demais profissões (Mello, 2000, 33)³.

Neste sentido, para concretizar a igualdade material, surgem as ações afirmativas. Elas são políticas públicas ou privadas que, com o objetivo concretizar a igualdade material (Gomes, 2001a, 132), tentam reduzir as desigualdades existentes em razão da raça, cor, gênero, sexo, orientação sexual, nacionalidade, entre outros.

Dess e modo, correspondem a “um conjunto de estratégias, iniciativas ou políticas [do Estado ou de agentes privados] que visam favorecer grupos ou segmentos sociais que se encontram em piores condições de competição em qualquer sociedade em razão, na maior parte das vezes, da prática de discriminações negativas [...]” (Menezes, 2001, 27).

Conforme destaca Mendonça Cruz (2011, 77),

As políticas de ação afirmativa se distinguem das demais políticas que visam aos mesmos objetivos mediatos pelo seu modus operandi: operam-se pelo estabelecimento de tratamentos juridicamente desiguais e portanto, mediante o estabelecimento de restrições ao

3. Celso Antônio Bandeira de Mello descreve que não se admite a discriminação de pessoas ou coisas por características que são alheias a elas. Dess a forma, o traço que as diferencia deve ser encontrado em si mesmas. De acordo com o autor, “o que se põe em pauta, nuclearmente, portanto, são sempre as pessoas, fatos ou situações, pois só neles podem residir diferenças. Uma destas diferenças é a reintegração maior ou menor. É a sucessão mais dilatada ou menos dilatada; é, em suma, a variação da persistência. Esta variação demarca-se por um período, por uma data, mas o que está sendo objeto de demarcação não é, obviamente, nem o período em abstrato nem a data em abstrato, mas os próprios fatos ou situações contemplados e demarcados”.

princípio da igualdade jurídica. Não se deve negar a existência de outros gêneros de políticas públicas que visam a alguns dos objetivos mediatos também visados pelas medidas de ação afirmativa. No caso do combate a discriminações, por exemplo, além da adoção de certas medidas de ação afirmativa, pode-se procurar coibir ou suprimir práticas discriminatórias por meio de normas proibitivas ou inibitórias. Contudo, em muitos casos, como se verá oportunamente, as medidas inibitórias ou universalistas são insuficientes, o que justifica, em certos casos, os tratamentos jurídicos desiguais estabelecidos pelas medidas de ação afirmativa.

Assim, o Poder Público e os agentes privados além de criarem normas que proíbam qualquer tipo de discriminação (igualdade formal), é essencial que estipulem determinadas estratégias e incentivos de tratamento desigual, para impelir pessoas, empresas e a própria Administração Pública a incluir, na sociedade, os grupos que foram e ainda são marginalizados (ações afirmativas que buscam concretizar a igualdade material). As cotas sociais são um clássico exemplo de ação afirmativa. Por meio delas, algumas vagas de emprego, e até mesmo em instituições privadas de ensino, são destinadas a minorias.

Entretanto, as ações afirmativas não se reduzem a cotas sociais (Menezes, 2001, 31). Elas também consistem na concessão de bolsas de estudos às pessoas mais pobres⁴, nos incentivos fiscais destinados às instituições públicas e privadas que reservem vagas a determinados grupos, e entre outras medidas.

Geralmente, as medidas afirmativas são tidas como “temporárias” (ONU, 2019), uma vez que, quando a igualdade fática entre, por exemplo, brancos e negros, pobres e ricos, mulheres e homens for eliminada, a ação afirmativa, por perder seu objeto, deve deixar de existir. Contudo, Mendonça Cruz explica que existem exceções a essa regra: “Um exemplo seria reserva de cargos e empregos públicos para as pessoas portadoras de deficiência [...], já que esses indivíduos têm

4. A exemplo, no caso brasileiro, o Programa Universidade para Todos (ProUni) em que, preenchidos todos os requisitos, o Estado disponibiliza às pessoas mais pobres bolsas de estudo de 100% e 50%. E o Financiamento estudantil (FIES) que consiste basicamente em um empréstimo estatal a juros menores aos estudantes de curso superior.

desvantagens permanentes na competição pelas vagas ofertadas a todos, o que exige atenção permanente”. Assim “[...] a característica da ‘temporiedade’ perde seu caráter definidor das medidas de ação afirmativa e passa a ser apenas contingente” (Cruz, 2011, 84).

Além disso, Paulo Menezes (Menezes, 2001, 33) descreve que as ações afirmativas não são um remédio único e exclusivo do Poder Judiciário.

Pode-se dizer que os Estados Unidos é considerado o país precursor das ações afirmativas. O termo *affirmative action* foi utilizado pela primeira vez em 1961, quando o Presidente Kennedy expediu a *Executive Order 10.925* que proibia o Poder Público de deixar de contratar funcionários ou de analisar o currículo dos candidatos a uma vaga de emprego por conta da raça, credo, cor ou nacionalidade.

Segundo ela, a ação afirmativa deveria ser adotada pelo contratante “para assegurar que os candidatos sejam empregados, como também tratados durante o emprego sem consideração de sua raça, seu credo, sua cor ou nacionalidade”. Além disso, garantiria “sem limitação, o seguinte: emprego; promoção; rebaixamento ou transferência; recrutamento ou anúncio de recrutamento; dispensa ou término de índice de pagamento ou outras formas de remuneração; e seleção para treinamento; inclusive aprendizado” (Menezes, 2001, 88).

Outrossim, para garantir que as contratações fossem realizadas pelo Poder Público sem nenhuma discriminação, a *Executive Order 10.925/61* criou *Equal Employment Opportunity Commission* (EEOC) – Comissão de Igualdade de Oportunidade de Emprego. Uma agência governamental independente que servia para fiscalizar os agentes públicos e como uma via administrativa pela qual a suposta vítima de discriminação poderia realizar a sua denúncia (Gomes, 2001b, 156).

Essa ordem emanada pelo Poder Executivo norte-americano representou o início do combate às desigualdades e possibilitou que novas medidas fossem adotadas, questionadas e, posteriormente, declaradas constitucionais pela Suprema Corte norte-americana.

Mais precisamente em relação às questões de gênero, no final do século XX, a Corte Constitucional também chegou a enfrentar algumas problemáticas relacionadas à igualdade formal e às ações afirmativas sobre o tema.

Um dos primeiros casos relacionados a medidas afirmativas para incluir mulheres, que chegou para a apreciação da Suprema

Corte norte-americana, foi o de *Reed v. Reed* de 1971, em que ficou reconhecida a inconstitucionalidade de uma lei do estado de Idaho “[...] que concedia preferências aos homens, em detrimento das mulheres, para serem indicados como inventariantes” (Menezes, 2001, 120).

Já na decisão de *Price Whaterhouse v. Hopkins*, Ana Hopkins, gerente sênior do escritório Price Whaterhouse, foi cogitada a ocupar o cargo de *partner* na empresa, porém, o tempo passou, e ela continuou exercendo a mesma função de gerente sênior. Diante disso, Hopkins ingressou com uma ação judicial e alegou que a empresa havia violado o título VII do Estatuto de Direitos Civis de 1964.

O caso chegou a Suprema Corte que, após realizar amplas pesquisas, descobriu que, juntamente com a autora da ação, havia mais 88 mulheres concorrendo ao cargo de *partner*, destas, 47 foram promovidas. A princípio não havia nenhuma violação ao Estatuto dos Direitos Civis e, portanto, a empresa não tinha praticado nenhum ato de discriminação em razão do sexo.

A Corte decidiu aprofundar o estudo sobre o caso e acabou percebendo, através de documentos da própria empresa, que Hopkins não conseguiu a promoção porque os membros da comissão avaliadora esperavam que ela fosse “mais feminina”, “mais arrumada”, “mais comportada” (Gomes, 2001b, 156). Comprovou-se assim que a discriminação por parte da comissão avaliadora de fato ocorreu.

Sobre discriminação de gênero, também é possível citar a decisão proferida em *United States v. Virgínia*, que se refere a uma instituição de ensino militar dos Estados Unidos que era mantida com recursos públicos. E só aceitava, como alunos, homens. Para isso, a universidade declarava que a educação da instituição era voltada para a formação de cidadãos soldados, e isso acabava por demandar dos estudantes esforços físicos e psicológicos que as mulheres não possuíam.

O Governo Federal ingressou, no ano de 1990, com uma ação judicial contra a universidade. A corte decidiu que houve a violação da 14ª Emenda Constitucional. Assim, para tentar se adequar à decisão do Poder Judiciário, a instituição criou, separadamente, um instituto de formação específico que admitia apenas mulheres, entretanto ele possuía uma qualidade de educação inferior à dos homens.

O caso continuou sendo apreciado pela corte de apelação e, quando chegou a Suprema Corte, reconheceu-se que a prática de criar uma instituição de ensino somente para as mulheres não

solucionou o problema, vez que a educação fornecida era inferior e, com isso, acabou perpetuando a desigualdade de gênero.

Em 1982, a Suprema Corte julgou o caso *Mississippi University for Women v. Hogan*. Em síntese, tratava-se de uma faculdade de enfermagem que era beneficiária de programas do governo e que só admitia, como alunas, mulheres. Ao analisar os fatos, a Suprema Corte entendeu que o critério de discriminação adotado pela universidade não era constitucional. Nas palavras da Juíza Sandra Day O’Connor da Suprema Corte (1982, apud. Menezes, 2001, 120-121)

[...] Longe de constituir uma compensação pelas barreiras discriminatórias enfrentadas pelas mulheres, a medida adotada pela Universidade do Mississippi para Mulheres tende a perpetuar a visão estereotipada da Enfermagem como uma ocupação exclusiva para mulheres. Além do mais, o Estado-membro não logrou demonstrar que o discrimen fundado no gênero é substancial e diretamente relacionado à meta compensatória anunciada [...]

Em 1987, a Suprema Corte julgou o caso *Johnson v. Transportation Agency Santa Clara County*, Califórnia, em que a empresa de transporte, ao entender que as mulheres estavam sendo sub-representadas nesta área, começou a adotar medidas de inclusão.

O funcionário Johnson, ao ter a vaga de promoção indeferida pelo fato de que a nomeação levou em conta o critério sexo, ingressou com uma ação judicial. A ação foi julgada improcedente. A Corte entendeu que essa medida visava dar uma “atenção especial às minorias (étnicas e raciais), às mulheres e aos deficientes físicos existentes entre os funcionários, que tivessem disponibilidade e aptidão profissional [...]”.

Além do mais, conforme Menezes cita o voto do Relator, havia constitucionalidade da medida porque (1987, apud. Menezes, 2001, 123-124)

[...] a) nenhuma pessoa era automaticamente excluída de qualquer apreciação por parte de seus superiores; b) os candidatos ao cargo em disputa não tinham direito absoluto ao mesmo, visto que o diretor do órgão municipal tinha discricionariedade para escolher entre os sete funcionários aprovados nos testes de classificação; c) o autor da ação não tinha perdido o seu emprego, salário ou tempo de serviço (seniority), mantendo-se em condições de disputar outra promoção;

d) o órgão municipal visara corrigir uma desigualdade entre os sexos, e não manter um desequilíbrio já existente.

Assim, pode-se dizer que os Estados Unidos da América foi o berço precursor das ações afirmativas, propiciando a eventual positivação dessas medidas em grande parte dos países ocidentais.

Feita esta breve conceituação e análise, o foco da pesquisa retoma à Carta Constitucional Brasileira de 1988.

Constituição brasileira de 1988 e a positivação de ações afirmativas

O princípio da igualdade foi positivado em todas as Constituições Republicanas do Brasil. A Carta Constitucional de 1934, por exemplo, além de estipular a igualdade, vedou a concessão de privilégios e distinções “por motivo de nascimento, sexo, raça, profissões ou dos próprios pais, classe social, riqueza, crenças religiosas ou ideias políticas Pesquisar .” Essa redação foi suprimida pelos textos constitucionais de 1937 e 1947, reaparecendo apenas na Constituição de 1967, no seu art. 150, § 1º, que além de os privilégios e distinções, estipulava a punição do preconceito.

O texto constitucional de 1988 por sua vez, ao estabelecer que “constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil” a promoção do “bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”, reconheceu que ainda existem discriminações, e o Estado tem o dever de adotar medidas para eliminá-las.

Além disso, pela primeira vez, preceitua, no artigo 5º, inciso I a igualdade entre homens e mulheres em direitos e obrigações. De acordo com Renato Bernardi e Raquel Neves, a intenção do Legislador Constituinte ao positivizar esse artigo foi a de “[...] suprimir toda forma de discriminação de gênero, alçando a mulher a um status de plena capacidade identificando-a ao homem.” (Bernardi e Neves, 168).

No mesmo sentido, Alexandre Ribeiro descreve que a “[...] preocupação do legislador constituinte foi a de assegurar o princípio da igualdade de forma ampla e abrangente, com o objetivo de proteger os cidadãos contra práticas discriminatórias em relação ao gênero” (Ribeiro, 2019, 40).

Já José Afonso da Silva descreve que esse dispositivo “[...] resume décadas de lutas das mulheres contra discriminações. Mais relevante ainda é que não se trata de mera isonomia formal. Não é igualdade perante a lei, mas igualdade em direitos e obrigações”. Significando que onde “[...] houver um homem e uma mulher, qualquer tratamento desigual entre eles, a propósito de situações pertinentes a ambos os sexos, constituirá uma infringência constitucional” (Silva, 2007, 217).

Em decorrência desse dispositivo, a Lei Maior garante o direito à igualdade de gênero no âmbito familiar, trabalhista, de posse e propriedade.

Porém, apesar de garantir a igualdade de gênero, em nenhum dos seus artigos, a Carta Constitucional adotou expressamente o termo *ações afirmativas*, em consequência disso, poder-se-ia descrever que ela não adotou medidas afirmativas. Entretanto, tal conclusão seria um tanto quanto equivocada pelos fatos a seguir expostos.

Quando a Carta Magna, no seu artigo 3º, inciso III e IV, estipula que a República Federativa do Brasil tem como objetivo “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” e “prover o bem de todos, sem preconceitos de raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”, reconhece que esses preceitos ainda não foram atingidos.

Assim, reconhece também que a igualdade formal, apesar de ser um mecanismo de extrema importância para o cumprimento do princípio da dignidade da pessoa humana e para a efetivação do Estado Democrático de Direito, não foi, por si só, capaz de eliminar a pobreza, a marginalização, o preconceito e as desigualdades sociais e regionais existentes. Desse modo forma, passa a entender que o Estado tem o dever de um agir positivo, isto é, interferir na economia e nas relações privadas, criando mecanismos para que os seus objetivos sejam efetivamente cumpridos.

Mas além disso, a própria Constituição estabelece medidas afirmativas quando, a título de exemplo, concede tratamento diferenciado às micro e pequenas empresas em obrigações administrativas, tributárias e creditícias (art. 179); determina a criação de lei para reservar percentual de cargos e empregos públicos pessoas portadoras de deficiência (art. 37, inciso VIII); estipula que parte dos precatórios alimentícios cujos titulares tenham 60) anos ou mais, de doença grave com deficiência, e sejam pagos com preferências sobre os demais débitos (art. 100, § 2º, vide Emenda constitucional. 94/2016);

estipula a gratuidade dos transportes coletivos urbanos a pessoas maiores de sessenta 65 (art. 230, § 2º), e entre outros.

Em relação às questões de gênero, também estabelece medidas afirmativas ao prescrever a criação de uma lei que proteja o mercado de trabalho da mulher inserida no mercado (art. 7º, inciso XX); licença à gestante com duração de 120 (cento e) dias (art. 7º, inciso XVIII); estabilidade da empregada gestante desde a confirmação da gravidez até cinco meses após o parto (art. 10, inciso II, alínea “b” do ADCT); licença paternidade (art. 7º, inciso XIX); isenção do serviço militar obrigatório em tempo de paz (art. 143, § 2º); aposentadoria com menor tempo de serviço e de idade que o homem (art. 40, § 1º, inciso III e art. 201, § 7º, inciso I), e a obrigatoriedade de criação, pela legislação infraconstitucional, de mecanismos para coibir a violência no âmbito das relações domésticas e familiares (art. 226, § 8º).

Esses dispositivos propiciaram que, posteriormente, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADPF 186 declarasse a constitucionalidade das medidas afirmativas, legitimando a adoção pela Legislação infraconstitucional dessas políticas, como é o caso do art. 10, § 3º da Lei das Eleições que procurou, por meio de ações afirmativas, incluir mais mulheres no espaço político.

Leis de n. 9.504/95 e n. 13.165/2015 e a tentativa (frustrada) de inclusão da mulher no processo eleitoral

Diante do quadro de sub-representação da mulher na política Estatal, o Brasil, seguindo os onze países latino-americanos (Campos, 2019, 601), adotou a ação afirmativa de quotas de gênero, isto é, estipulou, no § 3º do artigo 10 da Lei 9.504/95, que cada partido ou coligação partidária deveria preencher, “no mínimo 30% e no máximo 70% para candidaturas de cada sexo.”

Segundo este artigo, ao menos 30% das candidaturas lançadas pelo partido ou coligação partidária deveriam ser femininas. Com esse dispositivo esperava-se que a desigualdade entre homens e mulheres, no âmbito político, fosse reduzida.

Porém, de acordo com Lígia Campos, o dispositivo legal não foi capaz de reduzir expressivamente o quadro sub-representação política das mulheres, tendo em vista que ele foi “[...] convenientemente

interpretado pelos partidos políticos como uma determinação para que 30% das vagas fossem meramente reservadas para este fim, e não necessariamente ocupadas por candidatas” (Campos, 2019, 603).

Do mesmo modo, a autora narra que a política de quotas não apresentou melhores resultados na América Latina, posto que “[...] a representação feminina aumentou de uma média de 9% em 1990, para 15% em 2002, e no mesmo período, de 5% para 12% no Senado” (Campos, 2019, 603).

De acordo com pesquisa realizada pelo Senado Federal intitulada de *Mais Mulher na política; Mulher, tome partido*, no ano de 1986, as mulheres ocupavam cerca de 5,4% da Câmara dos Deputados e 0,0% do Senado Federal. Já ano de 1990, ocupavam cerca de 6,0% nas duas casas. No ano de 1998, representavam cerca de 5,7% na Câmara dos Deputados e 7,0% no Senado (Brasil, 2016, 21).

Desta forma é possível perceber que, após 13 anos (2010) de vigência da lei que estabelece quotas de gênero, o quadro de sub-representação não se altera profundamente, vez que mulheres chegam a representar, apenas cerca de 9,0% na Câmara e 13% no Senado Federal (Brasil, 2016, 21).

Diante da manutenção da desigualdade, a Lei n. 12.034/2009, alterou a redação do § 3º do artigo 10, para, agora determinar, que cada partido ou coligação partidária deveria preencher, no mínimo 30% e no máximo 70% com candidaturas de cada sexo.

Contudo, as mudanças esperadas não ocorreram. No ano de 2013, por exemplo, em um estudo realizado com 188 países o Brasil ocupou a 156ª posição, no ranking de participação feminina no Parlamento (Brasil, 2016, 21). Já no ano de 2017, um Estudo da ONU mulheres analisando 174 países, demonstrou que o Brasil ficou na 154ª colocação de participação feminina no Parlamento. Já na América Latina e Caribenha, o Brasil ocupou a 32ª colocação, ficando atrás apenas de Belize (Tribunal Superior Eleitoral, 2019).

Nas eleições de 2018, o Tribunal Superior Eleitoral apontou que as mulheres representavam cerca de 52,5% das eleitoras, mas que apenas 31,6%, cerca de 9.204 mil delas concorreram a algum cargo eletivo e, apenas 290 (duzentos e noventa) foram eleitas. Os dados do TSE apontam que houve um aumento de 52,6% de eleitas, se comparado com o ano de 2014. (Tribunal Superior Eleitoral, 2019).

Entretanto, os resultados ainda apontam uma desigualdade substancial na política⁵.

Uma das causas para tamanha desigualdade consiste no fato de que, apesar da Constituição reconhecer o direito a igualdade e a proibição de discriminações por razões de sexo, no Brasil ainda

5. Em razão destes índices de sub-representação da mulher na política, no Município de Curitiba, existe um projeto de lei que pretende incluir mais mulheres na política. O projeto de alteração na Lei orgânica municipal é encabeçado pela vereadora Maria Letícia Fagundes (PV), que pretende acrescentar o parágrafo único ao artigo 17 para determinar que “[...] A representação no parlamento municipal será dividida igualmente entre homens e mulheres, considerando-se a distribuição de vagas a cada partido segundo a legislação eleitoral”. Desta forma, o projeto pretende destinar metade das vagas – 19 cadeiras - da câmara de vereadores do Município de Curitiba, a candidatas mulheres. De acordo com site informativo da Vereadora Maria Letícia, políticas de ação afirmativa como essas, são necessárias para que grupos sub-representados, como o de mulheres “[...] assumam o espaço a que têm direito nos espaços públicos.” Destaca ainda que o que está se reivindicando é a paridade de participação “[...] Considerando que as mulheres são hoje 52% do eleitorado, é justo que tenham ao menos metade da representação no Poder Legislativo de Curitiba.” Aparentemente, esse projeto de lei de sofre um vício de inconstitucionalidade formal por violar a competência privativa da União para legislar sobre direito eleitoral (art. 21, inciso I da CRFB). Em relação a essa preocupação, o site da vereadora informa que o projeto não incide em violação ao disposto no art. 22, inciso I da CRFB, tendo em vista não legisla propriamente sobre direito eleitoral, apenas estabelece novas regras de organização da Câmara de Vereadores, sendo está uma competência Municipal, decorrente de sua autonomia prevista no art. 18 da CRFB. De fato, o artigo 18 da Constituição estabelece que os Municípios possuem capacidade de auto-organização, de autogoverno, de autoadministração e capacidade normativa própria. A Capacidade normativa se limita as matérias de natureza comum da União, dos Estados e do Distrito Federal (art. 23 da CRFB), assuntos de interesse local e legislação suplementar aos atos normativos federais e estaduais. Já a capacidade de auto-organização, a competência da criação da própria lei orgânica, dentro dos parâmetros da Constituição Federal e da Constituição Estadual. O projeto de lei apresentado, aparentemente não se enquadra em nenhuma dessas hipóteses, isto porque, ele altera toda uma lógica positivada no Código Eleitoral e na própria Constituição Federal (art. 14 da CRFB). Além do mais o problema da falta de representatividade feminina na política não é algo único de um ou outro Município, mas é, conforme os dados apresentados acima, algo nacional, que deve ser debatido pelo Congresso Nacional, ente legítimo para a criação de uma possível medida afirmativa que reserve cadeiras na política para mulheres. Assim, se a medida for aprovada, é possível que sua constitucionalidade possa vir a ser questionada mediante ação em controle difuso, ou ADPF, haja vista a possível violação de preceitos constitucionais (art. 60, § 4º, inciso I da CRFB). MANDATO MARIA LETÍCIA, 2020.

predomina o discurso de que o ambiente público, e por assim dizer, a política, não é um espaço natural da mulher. Conforme Lígia Campos (2019, 601), descreve

Um dos aspectos que contribui para essa desigualdade é a existência de diversas barreiras sociais e psicológicas, resultantes do discurso da diferença e dos espaços ‘naturalmente’ apropriados para cada sexo. Esse discurso contribuiu fortemente para a aceitação de não interferência da mulher na coisa pública e, por consequência direta de supostas características e aptidões que lhe seriam inerentes. Com a ideologia de sua vinculação ‘natural’ à esfera privada (e doméstica) as mulheres ficam alheias aos espaços de poder, que eram então ocupados por homens. Internalizam obrigações domésticas e familiares, o que torna, por exemplo, a sua disponibilidade de tempo, muitas vezes, limitada em relação às demandas de dedicação quase exclusiva de campanhas políticas [...].

Outro problema é o de que os partidos políticos tendem a burlar o sistema de quotas estabelecido, isto é, eles lançam candidaturas femininas, mas não destinam recursos suficientes para que elas consigam efetivamente concorrer ao pleito eleitoral. Essas são as chamadas “candidaturas laranjas”.

Um outro aspecto contribuiu para a manutenção dessa desigualdade. Em 2015, foi aprovada a lei de n. 13.165 de 2015, que estabelecia a minirreforma no âmbito eleitoral, alterou as “[...] Leis de nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 [...]. Possuía como objetivo, “[...] reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina.”

Segundo o Congresso Nacional, a norma incentivava a participação política feminina porque em seu artigo 9º estipulava que nas eleições de 2016, 2018 e 2020, os partidos políticos deveriam destinar, no mínimo 5% e no máximo 15% do fundo partidário para o financiamento de campanhas de candidatas.

Isto, em síntese significava que, as candidatas, teriam acesso a, no máximo 15% do fundo partidário para o financiamento de suas campanhas, enquanto o restante, cerca de 85%, seria destinado ao financiamento de campanhas masculinas.

Diante da evidente inconstitucionalidade da medida, por violação da igualdade formal e material, o Procurador-Geral da República,

propôs, no STF, uma Ação Direta de Inconstitucionalidade, do referido dispositivo. O Julgamento desta ação, representou o início da construção de uma jurisprudência que busca proteger e concretizar os direitos políticos das mulheres, como será demonstrado a seguir.

Atuação do Supremo Tribunal Federal na ADI 5617

Contra o disposto no art. 9º da Lei de 13.165/2015, a Procuradora Geral da República propôs uma Ação Direta de Inconstitucionalidade sob a alegação de que violava o disposto nos artigos 1º, incisos II e V e parágrafo único; 3º, inciso I; 5º, inciso I; 17, § 1º; e 37, caput, ambos da CRFB.

O dispositivo impugnado violava o art. 5º inciso I, vez que não protegia suficientemente o direito à participação feminina na política. Ainda sobre a participação feminina no Congresso Nacional, destacou que, no ano de 1997, o Brasil adotou o sistema de cotas de gênero, obrigando o preenchimento de no mínimo 30% e no máximo 70% das vagas para candidaturas de cada sexo. Entretanto, essa medida não foi e não tem sido suficiente para garantir a igualdade de gênero na política. (Brasil, 2018).

Para o autor da ação, os altos índices de sub-representação feminina na política brasileira decorrem de diversos fatores, entre eles, preconceitos e estigmas culturais, dificuldade da mulher conciliar a dupla jornada de trabalho (afazeres domésticos e emprego) com a vida pública, falta de incentivos e até mesmo falta de destinação de recursos financeiros para campanhas femininas, e entre outros.

Ressaltou que a participação da mulher na política é de extrema importância, uma vez que temas como aborto, violência no ambiente doméstico e familiar, discriminação no ambiente de trabalho, não podem ser discutidos, tão pouco solucionados de forma satisfatória sem a participação das mulheres.

Destacou que a fixação do limite máximo (15%) de gastos nas campanhas femininas, não apenas violava o princípio da igualdade, mas também invertia o sistema de cotas eleitorais, vez que as candidatas, cerca de 30%, ficariam com no máximo 15% do fundo partidário para o financiamento de suas campanhas, enquanto os homens, ficariam com o restante, cerca de 85%.

Destacou que as medidas de ação afirmativa são necessárias, porque ajudam na eliminação de desigualdades culturais, políticas

e econômicas, produzindo a justiça social. Porém, o limite máximo estabelecido pela lei, ao contrário do objetivo das ações afirmativas, acabava produzindo maior desigualdade.

Em relação ao limite mínimo (5%) para o financiamento de campanhas femininas, discorreu que da mesma forma viola o princípio da igualdade. Porém, como a norma é parte de um sistema de cotas eleitorais, defendeu que ela deveria ser interpretada de acordo com o disposto no art. 10, § 3º da Lei de n. 9.504/97, no sentido de que no mínimo 30% do fundo partidário teria que ser destinado as campanhas femininas.

Por fim discorreu que o prazo de vigência das ações afirmativas estabelecido de 3 eleições (2016, 2018 e 2020), também deveria ser considerado inconstitucional vez que o legislador não teria o direito de estipular um prazo para a duração de uma medida afirmativa, sem juntar estudos técnicos.

Diante do exposto pediu a (i) a declaração de inconstitucionalidade dos limites mínimo e máximo prescritos no art. 9º da Lei 13.165/2015; (ii) a interpretação conforme à Constituição para equiparar o limite mínimo do fundo partidário a ser destinado com campanhas femininas ao previsto no art. 10, § 3º da Lei n. 9.504/97, ou seja, de 30%; (iii) declarar a expressão “nas três eleições que se seguirem à publicação desta Lei” como inconstitucional (Supremo Tribunal Federal, ADI 5617, 2019).

Após ser comunicado, o Congresso Nacional apresentou informações sobre o artigo questionado, defendendo a constitucionalidade do mesmo sob a alegação de que respeitou todos os ditames constitucionais referentes ao processo ordinário de criação da lei (Brasil, 2018).

Destacou que, após discussões prolongadas entre os parlamentares, foi possível atingir um mínimo de verbas para as candidaturas femininas. Este, “[...] foi o acordo possível, e apesar de não ser o melhor cenário, sem este mínimo a situação seria muito pior (Brasil, 2018).

Defendeu que a interpretação que o autor requereu na petição inicial – no mínimo 30% das verbas do fundo partidário ao financiamento de candidatas -, acabaria violando o princípio da separação dos poderes.

Em caráter subsidiário pediu a aplicação, pelo Supremo, da técnica da “norma ainda constitucional”, em que a Corte reconhece a validade temporária da norma que a princípio seria declarada

inconstitucional, para não causar um dano maior ao bem jurídico protegido pela Carta Política (Brasil, 2018).

Também pediu em caráter subsidiário, a eventual declaração de inconstitucionalidade da lei, sem a pronúncia da sua nulidade, tendo em vista que a retirada da lei do mundo jurídico, de imediato, acarretaria a falta de proteção as candidatas.

Por fim, Fernandes e Nelson, ressaltaram que com o advento do neoconstitucionalismo (2017, 18. apud. Brasil, 2018) no Brasil, houve uma significativa expansão do Poder Judiciário, “[...] que não mais aplica as normas contidas nas leis, mas se investe do poder de criar as normas jurídicas a partir de diversos métodos de interpretação de textos legais.” Porém, ressaltou que a expansão da jurisdição levada ao extremo, “[...] propiciará ao Poder Judiciário investir-se da função de realizar escolhas entre as concretizações politicamente possíveis [...], aparentemente desconsiderando a legitimidade democrática ínsita ao corpo legislativo” (Brasil, 2018).

Advertiu que o objetivo do autor da demanda foi o de “[...] alterar a decisão prevalecente no Congresso Nacional, transformando o Supremo Tribunal Federal em instância revisora do político”. Sendo assim, o dever do STF seria o de reconhecer a necessidade de autocontrole, sob o risco de ser investido em um suprapoder (Brasil, 2018).

A Advogada Geral da União, por sua vez, cumprindo a obrigação legal de defender a constitucionalidade da norma impugnada na petição inicial, em preliminar, alegou que se o pedido fosse julgado procedente haveria o esvaziamento da norma de ação afirmativa de inclusão da mulher no processo político (Brasil, 2018).

Ademais ressaltou que se o STF estipulasse o patamar mínimo de 30% para o financiamento de campanhas femininas, violaria o princípio da separação dos poderes atuando como legislador positivo.

No mérito, apontou que o art. 9º da Lei n. 13.165/15 “[...] inovou ao determinar a criação de conta específica destinada ao financiamento das candidaturas femininas, estabelecendo limites mínimo e máximo de aporte de recursos do Fundo Partidário [...]” (Brasil, 2018)”.

Depois da manifestação de todos os interessados nos autos do processo, os Ministros do Supremo Tribunal Federal acordaram, por maioria, nos termos do voto do relator do processo em (i) declarar a inconstitucionalidade da expressão “três”; (ii) dar interpretação conforme à Constituição ao dispositivo impugnado para destinar no mínimo 30% dos recursos ao financiamento de campanhas de candidatas femininas

nas eleições proporcionais e majoritárias; (iii) declarar a inconstitucionalidade por arrastamento do § 5º-A e do § 7º do art. 44 da Lei 9.096/1995 (Supremo Tribunal Federal, ADI 5617, 2019).

O Ministro Luiz Fux relator do processo rejeitou as preliminares arguidas pelo Congresso Nacional e pela Advogada-Geral da União.

No mérito do processo demonstrou que, apesar das mulheres representarem mais da metade do eleitorado brasileiro, ainda estão sub-representadas no âmbito político e que essa sub-representação necessita ser eliminada pela adoção de cotas constitucionalmente legítimas. Demonstrou que os limites de cotas, mínimo e máximo estipulados pela Lei 13.165/2015, não eram legítimos.

O Ministro Alexandre de Moraes por sua vez, destacou que os índices de sub-representação feminina são elevados tanto no âmbito do Poder legislativo quanto no âmbito Poder executivo. E, em razão disto, demonstrou que a norma impugnada não era razoável, nem adequada, estando assim em desacordo com o art. 10, § 3º da Lei 9.504/94 e com os preceitos da igualdade, cidadania e pluralismo político.

Para ele a participação da mulher dentro do processo político sempre se fez necessária, e poderia ajudar a diminuir a violência doméstica contra a mulher, e outras desigualdades existentes no seio da sociedade brasileira.

A Ministra Rosa Weber, votou junto com o relator do processo, iniciando o seu voto argumentando que as mulheres precisam de voz, e esta voz deve ter o mesmo peso da voz masculina. A participação feminina, para a referida relatora só aumentará por meio de políticas públicas, incentivos e cotas. Ela explicitou que a desigualdade estrutural e institucional referente a falta de participação feminina na política justificariam a adoção de medidas afirmativas para garantir de fato, o adimplemento dos direitos fundamentais.

Ressaltou que as medidas afirmativas de cotas devem ser adotadas em casos como esses, e que, elas já foram declaradas constitucionais pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADPF 168. Portanto, segundo a Ministra, não há motivos para questionar a adoção ou não de medidas afirmativas de cotas sociais, porque “os valores públicos e direitos fundamentais concorrentes na análise da proporcionalidade de políticas públicas afirmativas já foram deliberados e decididos, cabendo a sua observância [...]” (Brasil, 2018).

Informou que a Lei de 9.504/97, estabeleceu no § 4º do art. 10, a chamada cota partidária, obrigando os partidos políticos e

convenções partidárias a preencher, no mínimo 30% e no máximo 70% com candidaturas femininas. Porém, demonstrou que a medida não foi suficiente para reduzir, de maneira suficiente, o déficit de sub-representação feminina. Consequentemente, argumentou que as cotas partidárias não são suficientes, por si sós, para implementar a igualdade de gênero na política, sendo necessária a “[...] criação de recursos ou mecanismos coletivos para incrementar a efetividade da própria política afirmativa (Supremo Tribunal Federal, ADI 5617, 2019).”

Em relação ao art. 9º da Lei 13.165/2015, alertou que os percentuais mínimo e máximo e o tempo de duração da medida, que foram estabelecidos acabaram por resultar no estímulo ao financiamento desproporcional entre homens e mulheres, acarretando assim, a “[...] situação de agravamento da desigualdade e discriminação entre candidaturas (Brasil, 2018).”

Concluiu que existem outras maneiras além das cotas sociais que, se tomadas, podem aumentar a representação política das mulheres, algumas dessas medidas cabem aos partidos políticos porque eles “[...] são os guardiões do equilíbrio de gênero na tomada de decisão política porque eles controlam as nomeações e diretrizes dos procedimentos internos, de acordo com sua autonomia (Brasil, 2018).”

O Ministro Dias Toffoli também votou no mesmo sentido do relator e ainda argumentou que a decisão do Supremo Tribunal Federal não estava “[...] a fazer, de maneira nenhuma, um ativismo judicial ou, então, estabelecendo uma técnica de solução em que se estaria a pronunciar uma normativa em substituição àquilo que o Congresso Nacional editou”. Ao contrário, a decisão estaria “[...] dando enfornecemrnt à igualdade de gênero prevista no art. 5º, I, da Constituição, que dispõe sobre que os homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações dentro do processo político-eleitoral e, em especial, partidário (Brasil, 2018).”

Ressaltou, também, que a decisão tomada pelo STF, de destinar no mínimo 30% do fundo eleitoral com campanhas femininas “[...] é uma decisão que, a meu ver, é inclusive, impassível de ser alterada por emenda constitucional, porque nós estamos aqui a dar uma decisão quanto a direitos e garantias fundamentais, de procura da igualdade de gênero [...] (Brasil, 2018).”

O Ministro Ricardo Lewandowski votou no mesmo sentido do Relator, porém incluiu no seu voto, o entendimento de que as

verbas a que o inciso V do art. 44 da Lei 9.096/95, se refere, não deveriam ser destinadas ao financiamento de campanhas femininas. Neste último ponto, seu voto foi vencido.

O Ministro Marco Aurélio e o Ministro Gilmar Mendes, julgaram parcialmente procedente o pedido. O Marco Aurélio concordou que os limites estabelecidos pela Lei são inconstitucionais, porém discordou do voto do relator que destina no mínimo 30% do financiamento do fundo partidário ao financiamento de campanhas femininas. Segundo ele, fixar a porcentagem mínima de 30%, acabaria violando o princípio da separação dos poderes.

O Ministro Gilmar Mendes acompanhou o voto do Ministro Marco Aurélio e ressaltou a preocupação do argumento de que a decisão do Supremo, neste caso, seria definitiva e não poderia, nem mesmo ser alterada pelo Congresso Nacional, isto porque, a decisão em controle concentrado de constitucionalidade, em tese, não produz efeitos vinculantes ao Legislador.

Deste modo, os Ministros do Supremo Tribunal Federal por maioria acordaram que o disposto no art. 9º da Lei 13.165/2015 que estipulava que

Nas três eleições que se seguirem à publicação desta Lei, os partidos reservarão, em contas bancárias específicas para este fim, no mínimo 5% (cinco por cento) e no máximo 15% (quinze por cento) do montante do Fundo Partidário destinado ao financiamento das campanhas eleitorais para aplicação nas campanhas de suas candidatas, incluídos nesse valor os recursos a que se refere o inciso V do art. 44 da Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995.

Deveria, então, ser interpretado conforme à Constituição no sentido de que nas eleições que seguirem a publicação desta Lei, os partidos políticos reservarão em contas bancárias específicas para este fim, no mínimo 30% (trinta por cento) do montante do Fundo Partidário destinado ao financiamento das campanhas eleitorais para a aplicação nas campanhas de suas candidatas, incluídos nesse valor os recursos a que se refere o inciso V do art. 44 da Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995.

Após o julgamento desta ação, o TSE foi questionado, por meio de consulta de n. 0200252/TSE, se a decisão, em sede da ADI n. 5617, que conferiu interpretação conforme à Constituição

seria também aplicada para a distribuição do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e para a distribuição do tempo da propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão, devendo-se equiparar o mínimo de recursos e tempo “[...] destinado a cada partido, ao patamar legal mínimo de 30% de candidaturas femininas, nos termos do art. 10, § 3º, da Lei 9.504/97” E se, “havendo percentual mais elevado do que 30% de candidaturas femininas, o mínimo de recursos globais do partido” e do tempo da propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão, “destinado às respectivas campanhas, deve ser na mesma proporção? (Tribunal Superior Eleitoral, Consulta n. 0200252/2019, 2019).”

Ao examinar o questionamento, a relatora da consulta, Ministra Rosa Weber, explicitou que “[...] as estatísticas demonstram que os reflexos espaço político feminino ainda se mostram tímidos, evidenciando-se a urgência da adoção de práticas afirmativas que garantam o incremento da voz ativa da mulher na política brasileira [...]” fazendo-se assim necessária a atuação mais proativa da Justiça Eleitoral (Tribunal Superior Eleitoral, Consulta n. 0200252/2019, 2019).

Destacou que, apesar da decisão do Supremo ter se resumido a distribuição de recursos ao fundo partidário, ela deverá ser interpretada no sentido de que o mínimo de 30% deve também ser destinado ao Fundo Especial de Financiamento de Campanhas e ao tempo da propaganda eleitoral gratuita no rádio e televisão de candidaturas femininas.

Por fim, a Ministra ressaltou que esse entendimento não violaria a autonomia partidária prevista no art. 14 da Carta Constitucional, mas ao contrário, estaria amparando o “fortalecimento da democracia interna da própria grei, contribuindo para o desenvolvimento da política (Tribunal Superior Eleitoral, Consulta n. 0200252/2019, 2019).”

Portanto, a consulta foi respondida afirmativamente no sentido de determinar que os partidos e coligações partidas a destinem, no mínimo 30% dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), e do tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão as candidatas femininas. E, “[...]. No caso de percentual superior de candidaturas, impõe-se o acréscimo de recursos do FEFC e do tempo de propaganda na mesma proporção (Tribunal Superior Eleitoral, Consulta n. 0200252/2019, 2019).”

Diante dos fatos narrados acima, pode-se descrever que o Supremo Tribunal Federal, ao destinar 30% do montante do fundo

partidário ao financiamento de campanhas femininas, criou uma política de ação afirmativa que, posteriormente teve o seu âmbito de incidência ampliado pelo TSE.

Deste modo revela-se a importância da atuação do Poder Judiciário na concretização da igualdade material e assim, inclusão das mulheres no processo eleitoral.

Todavia, é necessário atentar-se para o fato de que, a Corte Constitucional, ao criar uma medida afirmativa atuou como se legislador fosse usurpando as competências constitucionais que lhe foram incumbidas.

Apesar de a Corte atuar como guardiã da Constituição, as suas decisões devem estar de acordo com o princípio da separação dos poderes, o que não ocorreu na decisão da ADI 5617.

Conclusão

Diante do exposto acima, é possível concluir que as políticas de ação afirmativa são essenciais para que os objetivos estabelecidos nos artigos 1º e 3º da Carta Constitucional Brasileira, sejam de fato cumpridos.

Em relação ao ambiente político, é evidente que, no Brasil, existe um quadro de sub-representação das mulheres e, em razão disto, é fundamental a adoção de medidas afirmativas.

Porém, apesar de a atuação da Corte Constitucional Brasileira ser essencial para a concretização dos direitos fundamentais, o Poder Judiciário não pode, em suas decisões, atuar como legislador positivo, usurpando as competências típicas do Poder Legislativo, fato que restou evidente no julgamento da ADI 5617.

Neste sentido, entende-se que a forma mais democrática de inserção das mulheres na política, deve ser realizado por meio da atuação do próprio Poder Legislativo na criação de medidas eficazes no combate à desigualdade.

Referências

- BRASIL. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: <https://bit.ly/2ZyQdWM>. Acesso em: 1 fev. 2021.
- _____. (1997). *Lei nº 9.504*, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: <https://bit.ly/37xu8MG>. Acesso em: 1 fev. 2020.
- _____. (2002). *Decreto nº 4.377*, de 13 de setembro de 2002. Promulga a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979, e revoga o Decreto nº 89.460, de 20 de março de 1984. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: <https://bit.ly/2Zv8BQi>. Acesso em: 1 fev. 2020.
- _____. (2006). *Lei nº 11.340*, de 7 de agosto de 2006. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: <https://bit.ly/3pF1K1s>. Acesso em: 29 nov. 2019.
- _____. (2015). *Lei nº 13.165*, de 29 de setembro de 2015. Altera as Leis nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: <https://bit.ly/37q7Uwf>. Acesso em: 2 fev. 2021.
- _____. (2016). *+ Mulheres na política: retrato da sub-representação feminina no poder*. Brasília, DF: Senado Federal, Procuradoria Especial da Mulher.
- _____. (2018). Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5617. Relator: Ministro Edson Fachin. *Diário de Justiça*, Brasília, DF. Disponível em: <https://bit.ly/2OLnY56>. Acesso em: 4 ago. 2019.
- _____. (2019). *Tribunal Superior Eleitoral. Consulta de n. 0200252/2019*. Rel. Min. Rosa Weber. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/>. Acesso em: 12 abr. 2020.
- _____. (2019). *Tribunal Superior Eleitoral. Número de Mulheres Eleitas em 2018 cresce 52,6% em relação a 2014*. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Marco/numero-de-mulheres-eleitas-em-2018-cresce-52-6-em-relacao-a-2014>. Acesso em: 5 fev. 2020.

- CAMPOS, L. F. (2019). Litígio estratégico para igualdade de gênero: o caso das verbas de campanha para mulheres candidatas. *Revista Direito e Práxis*. vol. 10, n. 1, p. 593-629.
- CRUZ, L. F. F. M. (2011). *As ações afirmativas e o princípio da igualdade*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo.
- DALLARI, D. A. (2013). *A constituição na vida dos Povos: da Idade Média ao Século XXI*. 2. ed. São Paulo: Saraiva.
- ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. (1776). *Declaração de direitos do bom povo de Virgínia*. Disponível em: <https://bit.ly/3dxTiP9>. Acesso em: 2 fev. 2020.
- FRANÇA. (1789). *Declaração dos direitos do homem e do cidadão*. Disponível em: <https://bit.ly/2Nq4Ysu>. Acesso em: 16 ago. 2019.
- GOMES, J. B. B. (2001a). A recepção do instituto da ação afirmativa pelo direito constitucional brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*, vol. 38, n. 151, p. 129-52.
- _____. (2001b). *Ação afirmativa e princípio constitucional da igualdade: o direito como instrumento de transformação social: a experiência dos EUA*. Rio de Janeiro: Renovar.
- MELLO, C. A. B. (2000) *O conteúdo jurídico do princípio da igualdade*. São Paulo: Editores Malheiros.
- MENEZES, P. L. (2001). *A ação afirmativa (affirmative action) no direito norte-americano*. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher*. Disponível em: <http://www.onumulheres.org.br>. Acesso em: 7 set. 2019.
- RIBEIRO, A. G. (2019). A evolução do trabalho da mulher e as inovações jurisprudenciais na proteção deste direito fundamental. *A Mulher e o Direito do Trabalho*, Curitiba, ano IX, n. 83, Disponível em: <http://www.mflip.com.br/pub/escolajudicial/?numero=83&edicao=11220#page/1>. Acesso em: 4 fev. 2020.
- ROCHA, C. L. A. (1996). Ação afirmativa: o conteúdo democrático do princípio da igualdade jurídica. *Revista de Informação Legislativa*, vol. 33, n. 131, p. 283-95.
- SILVA, J. A. (2007). *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 28. ed. São Paulo: Editores Malheiros.

Paraná Eleitoral

revista brasileira de direito eleitoral e ciência política

ISSN 1414-7866 versão impressa

ISSN 2448-3605 (versão on-line)

Apresentação

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

Objetivo e política editorial

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

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

Normas para envio de artigos

Os artigos devem ser enviados à revista **Paraná Eleitoral** em formato .doc, .docx ou compatível com o editor de textos

Word for Windows, aos cuidados dos editores, para o seguinte endereço (assunto do e-mail: artigo submetido à Revista *Paraná Eleitoral*): paranaeleitoral@tre-pr.jus.br

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Livros:

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

Artigos de periódicos:

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

Capítulos de livros:

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

Internet (documentos eletrônicos):

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

Trabalhos não publicados:

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

Documentos:

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

A seleção dos artigos

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

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

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

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

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

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

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

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







