

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

Paraná Eleitoral

revista brasileira de
direito eleitoral e
ciência política

v.12 n. 3 2023
tre-pr nusp/ufpr ninc/ufpr
npspb/ppgcp/unicentro-pr



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

Paraná Eleitoral

revista brasileira de direito
eleitoral e ciência política



Paraná Eleitoral: Revista Brasileira de Direito Eleitoral e Ciência Política.
Tribunal Regional Eleitoral do Paraná. Escola Judiciária Eleitoral.
Núcleo de Pesquisa em Sociologia Política Brasileira;
Núcleo de Investigações Constitucionais – UFPR –
v.13 n.3. (2023) -. Curitiba: Tribunal Regional Eleitoral do Paraná, 2023.

Quadrimestral

ISSN 1414-7866 (versão impressa)

ISSN 2448-3605 (versão *on-line*)

Título anterior: Paraná Eleitoral n.2 (1986) n.74 (2010)

1. Direito Eleitoral 2. Ciência Política

I. Paraná. Tribunal Regional Eleitoral do. II. Escola Judiciária
Eleitoral do Paraná III. Núcleo de Pesquisa Sociologia Política
Brasileira - UFPR

CDD 342.2805

Paraná Eleitoral

revista brasileira de direito
eleitoral e ciência política

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

Paraná Eleitoral: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política

ISSN 1414-7866 (versão impressa)

ISSN 2448-3605 (versão on-line)

Publicação quadrimestral (abril; agosto; dezembro)

A missão do periódico é estabelecer um contato efetivo entre a área de Ciência Política e de Direito Eleitoral, 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

Seção de Aprimoramento Eleitoral, Memória Institucional e Biblioteca

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 do TRE-PR e Diretor da EJE/PR:

Desembargador Wellington Emanuel Coimbra de Moura

Vice-Presidente e Corregedor:

Desembargador Fernando Wolff Bodziak

Diretor Executivo da EJE/PR:

Juiz Thiago Paiva dos Santos

Coordenadora Executiva da EJE/PR:

Bacharel Jillian Roberto Servat

Direção Geral:

Danièle Cristine Forneck Franzini

Editores:

Editora chefe: Professora Doutora Mary Natsue Ogawa –

Ciência Política (EJE/PR, UNINTER)

Editor honorário: Bacharel Fernando José dos Santos –

Direito (TRE/PR)

Editor associado: Professor Doutor Adriano Codato –

Ciência Política (UFPR)

Editor associado: Professora Doutora Marcia da Silva –

Geografia Política (UNICENTRO)

Editores executivos:

Direito Eleitoral

Frederico Rafael Martins Almeida (TRE-PR, UNIOPET)

Luiz Gustavo de Andrade (UNICURITIBA)

Roosevelt Arraes (UNICURITIBA)

Ana Paula Vianna Barmann (Uninter, Unisino)

Ciência Política

Doacir Gonçalves de Quadros (UNINTER)

Jefferson Carlos Carús Guedes (UNICEUB)

Tiago Alexandre Leme Barbosa (UFRGS)

Rogério Carlos Born – Direito, Ciência Política

e Relações Internacionais (EJE/PR, UNIDOMBOSCO e UNINTER)

Geografia Política

Daniel Galuch Junior (UEM-UFPR-EJE/PR)

Conselho Editorial

Ciência Política

Adriano Codato (UFPR)

Andréa Benetti Carvalho de Oliveira (Uninter)

André Borges (UnB)

André Marengo (UFRGS)

Denise Paiva (UFG)

Emerson Urizzi Cervi (UFPR)

Fabiano Santos (IESP)

Fernanda Cristina Covolan (UNASD)

Fernando Bizarro Neto (UNICAMP)

Karolina Mattos Roeder (UFPR)

Luciana Veiga (UNIRIO)

Lúcio Rennó (UnB)

Maria do Socorro Sousa Braga (UFSCar)

Oswaldo Amaral (Unicamp)

Paolo Ricci (USP)

Paulo Peres (UFRGS)

Rachel Meneguello (Unicamp)

Rodrigo Bordignon (UFSC)

Sérgio Braga (UFPR)

Zaqueu Luiz Bobato (UNICENTRO)

Direito Eleitoral

Alejandro Pérez Hualde (Universidad Nacional de Cuyo)

Augusto Hernández Becerra (Universidad de Externado)

Clémerson Merlin Clève (UFPR)

Denian Couto Coelho (UNIOPET)

Eneida Desiree Salgado (UFPR)

Filomeno Moraes (UNIFOR)

Ivo Dantas (UFPE)

Jorge Fernández Ruiz (Universidad Nacional Autónoma

de México)

Luis Antonio Corona Nakamura (Universidad de

Guadalajara)

Miguel Perez-Moneo (Universitat de Barcelona)

Orides Mezzaroba (UFSC)

Rafael Oyarte Martínez (Pontificia Universidad Católica

de Ecuador)

Rodolfo Viana Pereira (UFMG)

Vânia Siciliano Aieta (UERJ)

Yuri Barbosa Soares da Silva

Bibliotecário

Carlos Alberto Barbosa Ferian - CRB 1.953/O

Capa: Design Próprio

Editoração eletrônica: Maria Aparecida dos Santos | MPM Editora



Diagramação: Thiago Araujo da Costa Silva

Revisão: Maria Luiza Marinho

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 – Seção de Aprimoramento Eleitoral, Memória Institucional e Biblioteca

<https://www.tre-pr.jus.br/institucional/revista-parana-eleitoral/revistas-e-livros>

Rua João Parolin, 224, Prado Velho, Telefone: (41) 3072-4876, CEP 80220-902, Curitiba – PR – BRASIL

Sumário

Voto transferível em eleições majoritárias – vantagens e desvantagens para o sistema eleitoral do Brasil	01-19	<i>Gustavo Inácio de Moraes e João Pedro Zanetti Maffessoni</i>
A impugnação do registro de candidatura no direito eleitoral brasileiro: uma análise para além das disposições legais	20-48	<i>Ralph André Crespo e Vitor de Moraes Peixoto</i>
O falso dilema entre liberdade de expressão e desinformação no contexto Eleitoral	49-71	<i>Allan Titonelli Nunes e João Carlos Souto</i>
Reforma eleitoral brasileira de 2015	72-103	<i>José Carlos Ribeiro Passos Junior</i>
Representatividade e a criação de municípios no estado do Paraná no século XX	104-133	<i>João Matheus Afinovicz de Lima e Márcia da Silva</i>
Presidencialismo de coalizão e o populismo fiscal	134-155	<i>Hugo Garbe, Luiz Renato Arietti Nais e Marcelo Sasso Gonzalez</i>
A tecnologia a favor da democracia e o voto virtual	156-175	<i>Ana Paula Viana Barmann</i>

EDITORIAL

A edição de dezembro da Revista Paraná Eleitoral, traz importantes leituras que passam pela análise dos sistemas eleitorais, registros de candidatura, tecnologias no processo eleitoral e inevitavelmente envolvem também a desinformação, processo nefasto que vem entremeando os sistemas democráticos.

Nesta esteira de discussões temos a produção de Allan Titonelli Nunes e João Carlos Souto que abordam o Falso dilema entre liberdade de expressão e desinformação no contexto eleitoral, analisam os escritos sobre liberdade de expressão, correlacionam às jurisprudências quanto ao combate às fakes News e desinformação, e, por fim, defendem a integridade da informação, da honra e defesa das instituições.

Ana Paula Viana Barmann, por sua vez, ao escrever sobre a Tecnologia a favor da democracia e o voto virtual, percorre os caminhos em direção a ampliação de acesso aos meios digitais à população, o impacto na estrutura social, e relaciona estes elementos ao desenvolvimento da democracia e a possibilidade do voto virtual.

Partindo também da análise de transformações no cenário eleitoral, José Carlos Ribeiro Passos Junior, discute as propositivas e motivações que compõem a reforma eleitoral de 2015, o impacto nas novas configurações políticas.

Os autores Ralph André Crespo e Vitor de Moraes Peixoto trazem reflexões sobre a impugnação do registro de candidatura permitida no direito eleitoral brasileiro, partindo, para isto, de discussões quanto aos direitos políticos e possíveis alterações da legislação eleitoral.

O sistema eleitoral e sua estruturação é tema do artigo de autoria de Gustavo Inácio de Moraes intitulado Voto Transferível em Eleições Majoritárias – vantagens e desvantagens para o sistema eleitoral do Brasil, que discorre sobre a mecânica de funcionamento associada à lógica do voto transferível, seus impactos sob a dinâmica política eleitoral, bem como a sua implementação em nível internacional, e ainda, os prós e contras relacionados à sua eventual adoção nas eleições majoritárias no Brasil.

Ainda sobre os sistemas eleitorais, os autores Hugo Garbe, Luiz Renato Arietti Nais e Marcelo Sasso Gonzalez apresentam um profícuo estudo sobre o tema presidencialismo de coalizão no Brasil, suas nuances e particularidades, e a utilização do populismo fiscal como principal ferramenta para consecução de seus objetivos.

Na perspectiva da geografia política, João Matheus Afinovicz de Lima e Márcia da Silva trazem importantes informações e reflexões quanto a Representatividade e a criação de municípios no estado do Paraná no século XX. Os autores apresentaram o processo de criação de novos municípios no estado do Paraná durante o período de 1872 a 1996, destacando a interação entre fatores políticos e legais

que dão contornos também aos cenários políticos da região.

Dada a diversidade de temas, e riqueza das exposições e reflexões propostas, conclui-se que a presente edição constitui leitura indispensável para os estudiosos do direito eleitoral, da ciência política e também da geografia política, trazendo contribuições de extrema relevância para ampliar nossos arcabouços teóricos.

Desejo ótima leitura e estudos profícuos às leitoras e leitores!

Curitiba, dezembro de 2023.

Mary Natsue Ogawa
Editora-Chefe

Voto transferível em eleições majoritárias – vantagens e desvantagens para o sistema eleitoral do Brasil

Gustavo Inácio de Moraes e João Pedro Zanetti Maffessoni

Resumo

O presente artigo tem como propósito discorrer sobre a mecânica de funcionamento associada à lógica do voto transferível, seus impactos sob a dinâmica política eleitoral, bem como examinar a sua implementação a nível internacional, e avaliar os prós e contras relacionados à sua eventual adoção nas eleições majoritárias no Brasil. Com um consistente crescimento de adoção associado a uma ampla base de utilização, o voto transferível é visto como um instrumental mais eficiente de otimizar os votos, e de permitir que os eleitores expressem suas preferências políticas. Em comparação aos métodos, hoje, empregados nas eleições majoritárias do Brasil e de outros países. Entre as desvantagens apontadas, está a ausência de um calendário de segundo turno, o que resultaria na falta de um debate direto entre os candidatos finalistas. Não obstante, por outro lado, a adoção deste sistema eliminaria a necessidade de realizar uma nova eleição e, assim, a despesa financeira, além de reduzir a pressão ao voto útil e aprimorar a disseminação de informações sobre os potenciais propostas de todos os candidatos ou correntes políticas, sinalizando as propostas favoritas dos eleitores em um universo mais amplo de escolhas.

Palavras-chaves: Voto Transferível; Sistema Eleitoral; Eleição Majoritária; Brasil

Sobre os autores

E-mail: gustavo.moraes@pucrs.br

Abstract

The present article aims to elucidate the mechanics underlying the logic of the transferable vote, its impacts on the electoral political dynamics, as well as to examine its international implementation and assess the pros and cons related to its potential adoption in majoritarian elections in Brazil. With a steadily growing adoption rate and an already broad user base, the transferable vote is regarded as a more efficient tool for optimizing votes and enabling voters to express their political preferences compared to the methods widely employed in majoritarian elections in Brazil and other countries. Among the pointed-out disadvantages is the absence of a second-round schedule, which would result in a lack of direct debate between the finalist candidates. Nonetheless, on the other hand, the adoption of this system would eliminate the need for a new election and thus the associated cost, besides reducing the pressure for strategic voting and potentially enhancing the dissemination of information regarding the proposals of all candidates or political currents.

Keywords: Transfer Vote; Electoral System; Majoritary Election; Brazil.

Resumen

El presente artículo tiene como propósito analizar la mecánica del sistema de voto transferible, sus impactos en la dinámica política electoral, así como examinar su implementación internacional y evaluar los pros y contras asociados con su posible adopción en las elecciones mayoritarias en Brasil. Con un crecimiento constante en su adopción y una base de usuarios cada vez más amplia, el voto transferible es considerado como una herramienta más eficiente para optimizar los votos y permitir que los votantes expresen sus preferencias políticas en comparación con los métodos ampliamente utilizados en las elecciones mayoritarias en Brasil y otros países. Entre las desventajas señaladas se encuentra la ausencia de un calendario de segunda vuelta, lo que resultaría en la falta de un debate directo entre los candidatos finalistas. No obstante, por otro lado, la adopción de este sistema eliminaría la necesidad de realizar una nueva elección y, por ende, el costo asociado, además de reducir la presión para el voto estratégico y potencialmente mejorar la difusión de información sobre las posibles propuestas de todos los candidatos o corrientes políticas.

Palavras Cable: Voto transferible; Sistema electoral; Elección mayoritaria; Brasil.

Introdução

Os processos eleitorais ao redor do mundo acumulam experiências diversas após mais de dois séculos de democracia no Ocidente e, mais tarde, nos países do Oriente e do mundo em desenvolvimento. As

questões relacionadas, em especial, ao sistema de votação continuam em aberto e são debatidas soluções e experiências sob diversos contextos.

Apesar da conclusão de que não há um sistema eleitoral ideal e concluirmos que o contexto da sociedade, e do momento político, apontaria para o melhor sistema de escolha, é possível distinguir práticas que colaboram para a escolha de representantes, seja na forma direta ou indireta, a partir das experiências acumuladas.

No Brasil, desde o momento em que a Constituição de 1988 determinou a eleição majoritária para chefia de executivo federal, estaduais e para um conjunto específico de municípios, no formato de dois turnos há uma ampla validação do processo eleitoral e seu formato. Contudo, entendemos que a prática pode ser aperfeiçoada com a adoção de um sistema que permita ao eleitor classificar suas preferências, ampliando suas escolhas, evitando os custos da realização de um segundo turno, modificando a dinâmica do debate eleitoral e, provavelmente, colaborando para uma escolha ainda mais satisfatória e representativa.

Esse sistema tem sido adotado tanto em eleições majoritárias, bem como proporcionais, ao redor do mundo, notadamente na eleição de representantes ao Legislativo na Austrália. A experiência mais duradoura, se vale nas eleições de importantes prefeituras nos Estados Unidos, como São Francisco, e da Inglaterra, e na capital Londres. Vamos denominá-lo de voto transferível, pois quando a primeira escolha não se mostra viável eleitoralmente, o eleitor ainda pratica sua escolha ao demonstrar preferências pelos demais candidatos viáveis. O sistema também tem sido denominado de segundo turno instantâneo, quando apenas os dois primeiros dentre as primeiras preferências são avaliados ao par entre os demais eleitores que preferiram outros candidatos, para além das escolhas iniciais.

O presente artigo tem por objetivo discutir as vantagens e desvantagens da adoção do sistema de voto transferível, ou de votação por ordenamento, e sugerir sua adoção em eleições majoritárias no Brasil. São objetivos específicos discutir efeitos políticos, ou da dinâmica política, da adoção do sistema, bem como eventuais formatos e restrições, que poderiam colaborar ou limitar o alcance da prática.

Para atingir o objetivo uma segunda seção, após essa introdução, explica o que é o voto transferível. Uma terceira seção relata as experiências já acumuladas, enquanto uma seção subsequente

explicita potenciais custos e benefícios para o Brasil. Uma seção conclusiva, a quinta, encerra o artigo.

O que é o voto transferível?

Esta seção divide-se em duas subseções. A primeira realiza uma apresentação do contexto de eleições majoritárias, cujo objetivo é apresentar os principais sistemas utilizados e/ou previstos para escolhas, para melhor localização do leitor. A segunda apresenta as aplicações possíveis do voto transferível em eleições majoritárias.

Contexto de escolhas majoritárias

O voto transferível tem sido denominado ora como escolha de votação por ordenação, ou ranking, ou ainda segundo turno instântâneo, ora como votação única transferível (IDEA, 2005). Naqueles dois primeiros casos aplicamos a denominação a eleições majoritárias, ou distritos de magnitude unitária, enquanto no caso último é aplicado a denominação a eleições proporcionais (TOPLAK, 2017). Para uma discussão sobre a aplicação e os efeitos do voto transferível em sistemas proporcionais, Mueller (2013) colabora com uma perspectiva. No presente artigo, dedicar-nos-emos às eleições majoritárias, logo à votação por ordenação ou votação única transferível.

Os sistemas majoritários podem ser concebidos segundo a regra da pluralidade, na qual o candidato que obtém a maior quantidade de votos, dentre os concorrentes, é eleito, independentemente do percentual obtido, ou ainda sob a condição da regra da maioria, quando o candidato eleito é apontado pela metade mais um dos eleitores, ou alternativamente é selecionado segundo uma regra de seleção em que os dois candidatos mais votados, pela regra da pluralidade, disputam a preferência dos eleitores em uma nova eleição, denominada segundo turno, para atingimento, enfim, da maioria (TAVARES, 1994). Esse último sistema foi consagrado pela Constituição de 1988 no Brasil e aplicado desde 1989 para eleições para as chefias do executivo federal, estaduais e de municípios selecionados (BRASIL, 1988).

Uma variante possível pode ser lembrada, adotada no caso francês para os distritos unitários legislativos, em que acessam o segundo turno todos os candidatos que tiverem obtido um certo quórum de eleitores no primeiro turno. Sendo, portanto, possível mais de dois

candidatos classificados, transformando o segundo turno em uma eleição por pluralidade (TAVARES, 1994).

A ideia básica por trás da adoção de uma escolha que vá além da pluralidade é estabelecer como vencedor um candidato/opinião capaz de aglutinar um contingente significativo de eleitores envolvidos, o que nem sempre pode ser garantido pela regra da pluralidade, especialmente quando há um grande número de candidatos representativos que, ao fim e ao cabo, podem fragmentar as preferências. Nesta perspectiva, o vencedor poderia carecer de legitimidade política, dificultando a representatividade e a governabilidade.

Esses procedimentos foram consagrados como os de maior utilização na história das democracias e podem ser comparados a outros procedimentos mais complexos como o critério de Condorcet, o sistema Hare, a regra da contagem de Borda, o voto de aprovação e ainda o sistema de Coombs (MUELLER, 2013). Estes procedimentos, atualmente, são adotados em situações que envolvem eleições com um público mais limitado ou escolhas mais restritas, em que os envolvidos podem compreender rapidamente tanto as implicações do sistema, estratégias de captação de votos e manifestações estratégicas de suas preferências. O sistema de Hare, como exemplo, é adotado para a escolha da sede das Olimpíadas entre as cidades candidatas pelo COI- Comitê Olímpico Internacional (VERNIK, 1999). A regra da contagem de Borda, saliente-se, tem sido apontada como a mais eficiente para a escolha majoritária em simulações que tomam em conta a eficiência utilitarista (MERRILL, 1984).

Contudo, embora sejam sistemas eleitorais, citados no parágrafo anterior, que geram escolhas mais eficientes, são sistemas complexos de votação, o que inviabiliza, para o momento, a sua adoção em um eleitorado mais extenso, como é a maioria dos colegiados de cidadãos mundo afora. Ademais, implica também em um custo computacional, ainda que na atualidade esteja caindo consideravelmente, para comunicar a transparência dos resultados ao eleitorado envolvido, bem como em custo financeiro para, muitas vezes, gerar sucessivas rodadas de escolha em um eleitorado numeroso.

Logo, os sistemas de pluralidade, regra de maioria e regra de maioria com dois turnos são aqueles amplamente adotados nas eleições majoritárias mundo afora: são simples para o entendimento do cidadão, para os postulantes e para apuração dos resultados,

facilitando a transparência em todas as dimensões do processo de escolha (IDEA, 2005).

A eficiência utilitária na escolha majoritária tem sido apontada como maior quando temos a regra da maioria com dois turnos do que em comparação à regra da pluralidade, com qualquer número de candidatos à disposição do eleitor (MERRILL, 1984). Também teve enorme aceitação por parte do público em perceber a necessidade da eleição de um postulante com ampla aceitação.

De outro modo, a regra da pluralidade tem sido apontada como uma forma de excluir posições, que não sejam as primeiras ou segundas em termos de preferências no eleitorado, e assim procedendo pode-se afirmar que o sistema renuncia ao consenso, forçando a decisão por maioria, qualquer que seja o tamanho desta. Também tem sido apontado o desalinhamento entre a proporção de votos recebidos pelas correntes políticas e a proporção de assentos parlamentares, muitas vezes tomadas como excessivamente desequilibradas, para eleições legislativas em distritos uni nominais (GALLAGHER, 1991). Como consequência, reforçando dessa maneira uma desconfiança em relação ao sistema, além da dificuldade da ascensão ou consolidação de terceiros partidos (DUVERGER, 1957).

Porém, a adoção de uma regra de maioria com 2 turnos pode amenizar várias das desvantagens da regra da pluralidade sem, contudo, eliminá-las. Em grande medida condicionam-se as vantagens ou desvantagens em relação a existência do segundo turno segundo seu desenho institucional. Tavares (1994), lembra a existência de cinco formatos para um segundo turno, supondo ausência de maioria mais um dos votos no primeiro turno:

1. No limite, poder-se-ia prever a participação de todos os candidatos que concorreram no primeiro turno, tornando-se uma eleição por pluralidade;

2. Um segundo turno em que, grosseiramente, realiza-se uma nova eleição na qual podem participar inclusive candidatos não inscritos no primeiro turno;

3. Candidatos que obtiveram um número mínimo de votos no primeiro turno, sendo eliminados os demais;

4. O segundo turno disputado apenas pelos dois candidatos com as maiores preferências no primeiro turno e, por fim;

5. Um segundo turno que combine qualquer das opções acima, mas transfira a escolha para um colegiado de eleitores, como o Congresso, distinto daquele que participou da escolha no primeiro turno.

A partir da experiência dos países francófonos, notadamente, as opções três e quatro anteriores tornaram-se as mais populares mundo afora, pela sua simplicidade, por sua objetividade e por permitirem que tendências políticas para além das duas mais frequentes possam ter viabilidade de vitórias eleitorais, desde que fossem competentes em construir consenso entre os eleitores.

O processo do Voto transferível em eleições majoritárias

O voto transferível, na sua versão em eleições majoritárias, é precisamente adotado nas tipologias 3 e 4 anteriores. Em uma descrição simples, o eleitor envolvido pode criar um ordenamento (ou ranking) de até “n-1” preferências entre os candidatos (em uma eleição onde haja “n” candidatos), do mais preferível até alcançar o menos preferível dentre as candidaturas. Este eleitor hipotético pode cessar suas escolhas antes de completar as “n-1” preferências, manifestando assim sua não aprovação dos demais candidatos não citados ou escolhidos. Justifica-se, assim, a denominação votação por ordenamento (ou classificação) (TIDEMAN, 1984) (IDEA, 2005) (TAVARES, 1994) (ROBERT, 2011).

É também possível uma variação na qual a lei eleitoral preveja um limite para o ordenamento e, em vez de considerar a possibilidade de ordenamento de todas as candidaturas, estabeleça um número ou proporção de candidatos a serem apontados como preferíveis.

Logo, se o candidato classificado pelo eleitor como o mais preferível é eliminado no primeiro turno, qualquer que seja o critério três ou quatro, assume a preferência no segundo turno o candidato subsequente no ordenamento do eleitor e, claro, mantendo-se a opção para os eleitores cujos candidatos permanecem na disputa (ROBERT, 2011). Esse é o mecanismo que legitima denominarmos de voto transferível a metodologia.

Note, entretanto, que ao construir esse ordenamento em um único boletim eleitoral o eleitor não precisa retornar para novas rodadas de processos eleitorais, fazendo-o em uma única oportunidade/data

e, ainda assim, produzindo resultados equivalentes a uma eleição de dois turnos.

Compreendido este processo básico de apontamento das preferências, esquemas alternativos são viabilizados sem acréscimos de ônus para os eleitores.

Um esquema viabilizado pela adoção do ordenamento é eliminar, em diferentes rodadas e sucessivamente, o candidato com a menor quantidade de preferências na respectiva rodada. Assim, tendo-se “n” candidatos, ao final de “n-2” rodadas de eliminações restariam 2 postulantes, sendo enfim decidido o vencedor da disputa, ou quando algum candidato obtivesse a maioria, mais um dos votos a qualquer rodada de apuração (IDEA, 2005) (ROBERT, 2011).

Esta metodologia poderia fazer com que, no limite, um candidato pouco preferido na primeira rodada de votação pudesse eventualmente tornar-se o vencedor na medida em que, em rodadas sucessivas, ultrapasse os candidatos mais preferidos das primeiras rodadas, a partir da reunião dos votos dos eleitores cujos candidatos menos preferidos já estejam eliminados. Em outras palavras, um candidato que construiu consenso a partir de várias posições minoritárias e, eventualmente, surja como a posição majoritária ao final da votação, poderá ser o vencedor.

Assim, reproduzir-se-ia uma situação como a de número 3 na seção anterior na votação tradicional, mas ao invés de eliminarmos candidaturas por percentuais mínimos, eliminaríamos por posição, ou última colocação dentre as restantes até a obtenção da maioria por algum dos postulantes.

Uma outra alternativa é classificar como potenciais vencedores os candidatos que tenham atingido um mínimo de percentuais de votos na primeira preferência manifestada pelos eleitores. Assim, procedendo limitaríamos a capacidade de um candidato pouco preferido nas rodadas iniciais construir consenso e, no limite, obter a vitória na rodada definitiva ou até algum candidato atingir uma maioria com mais da metade dos votos (IDEA, 2005) (ROBERT, 2011).

Finalmente, uma metodologia alternativa ainda é a semelhança da votação tradicional descrita no item 4 da seção anterior, selecionarmos para a apuração das preferências apenas os 2 candidatos cujas preferências foram as mais frequentes na primeira rodada e na ausência de maioria mais um dos votos. Então, produzir-se-ia a apuração

em torno de duas opções, gerando como consequência uma decisão (IDEA, 2005) (ROBERT, 2011).

Esses procedimentos têm sido reconhecidos com os nomes de “segundo turno instantâneo”, “voto contingente”, “voto preferencial” ou “voto alternativo” ao redor do mundo. São também classificados dentro de uma categoria maior, onde várias metodologias de “votos por ranking” ou “votos por ordenamento” são previstas (TAVARES, 1994) (IDEA, 2005) (ROBERT, 2011).

A experiência internacional com o voto transferível majoritário

Esta seção tem como objetivo mostrar as experiências internacionais na adoção do voto transferível majoritário. É importante, nesta altura, considerar que existem experiências com sistemas de votação transferíveis mesmo no caso de eleições proporcionais, porém que aqui não serão tratadas.

As diferentes experiências documentadas envolvem eleições na Austrália, Nova Zelândia, Irlanda, Estados Unidos e Reino Unido, com diferentes magnitudes de eleitorado e jurisdições federais, estaduais e municipais, bem como para eleições executivas e/ou legislativas.

Na Austrália, onde as circunscrições legislativas para a câmara baixa são uni nominais o voto transferível tem sido empregado desde as eleições de 1918, portanto uma experiência secular, em eleições que ocorrem a uma frequência mínima de três anos. Para a Câmara alta do legislativo, onde um esquema proporcional de representação e distritos multinominais são adotados um esquema de voto transferível proporcional é, ademais, também adotado (AEC, 2020).

A experiência australiana é consagrada pela utilização de um esquema onde prevalece a eliminação de candidatos menos votados, ou de impossibilitados de alcançarem uma vitória, em sucessivas rodadas até que um alcance a maioria mais um dos votos. Essa experiência australiana recente tem uma análise em Green (2015), em que fica claro, na regra geral, que o candidato mais votado na primeira rodada de preferências torna-se eleito. Porém, o resultado pode estar condicionado pelo fato de se tratar de um sistema partidário com poucas agremiações.

Na Irlanda tem sido adotado desde a independência política, em 1922, para eleições majoritárias executivas, como as de presidente,

ou eleições legislativas onde se escolhe um representante para repor o preenchimento de uma cadeira, ou by-elections, eleição fora do calendário ou eleição solteira) cujo incumbente tenha a deixado com o mandato ainda por cumprir (IRLANDA, 2020).

Na República de Malta desde 1921 a eleição parlamentar tem adotado a metodologia, muito embora predominem poucos partidos na estrutura eleitoral. Ainda assim, a experiência foi estendida para a escolha de representantes ao Parlamento europeu através de um sistema distrital unitário (MALTA, 2020). Quinlan e Schwarz (2020) demonstram que o voto transferível em Malta, no contexto de eleições legislativas, para além de moderados e aqueles que não disputam reeleições, mas talvez mais importante beneficia candidatas de gênero feminino, portanto um sistema substituto ou complementar às cotas partidárias.

As experiências de Austrália, Irlanda e Malta até 2021 tem sido as mais duradouras, frequentes e consolidadas. Porém, as experiências têm sido frequentes, em número crescente, em outras democracias.

A Irlanda do Norte tem utilizado a metodologia para todas as suas eleições, exceto as dos representantes ao parlamento em Londres (NORTHERN IRELAND, 2020). Jarrett (2017) avalia que, à semelhança de Quinlan e Schwarz (2020) para Malta, os partidos com posturas centristas da Irlanda do Norte tem obtido maior sucesso em capturar vantagens eleitorais: em uma sociedade que por vezes tem grupos sectários representativos, a adoção do sistema colabora para reduzir impasses parlamentares.

Na Nova Zelândia todas as eleições em que se deve eleger um único representante está prevista a utilização do voto por ordenamento para a apuração de um vencedor (NEW ZEALAND, 2020). Ainda na Oceania, em Papua Nova Guiné tivemos duas fases de adoção: uma primeira, entre 1964 e 1975, e uma segunda, desde 2007 até o presente, sendo que nesta última fase a lei eleitoral prevê a limitação para a ordenação de até três candidatos em cada eleição realizada, independentemente do número de candidatos (EMTV, 2020).

Desde 1978 a lei eleitoral do Sri Lanka prevê a utilização do sistema nas eleições presidenciais, embora, desde então, não se tenha observado situação em que apareceu como decisivo para alterar fundamentalmente o resultado em comparação ao “primeiro turno” ou primeira rodada de preferências (UNITED STATES, LIBRARY OF CONGRESS, 2020).

Na Inglaterra, a aplicação mais popular do sistema tem sido utilizada nas eleições para prefeitos, inclusive de Londres, e comissários de polícia no que tem sido ainda denominado “voto suplementar”, marcando um outro nome possível. A singularidade reside no fato de que a lei eleitoral limita a escolha a apenas dois nomes no ordenamento de preferências e seleciona, complementarmente, apenas os dois mais preferidos para a rodada decisiva, ou “segundo turno instantâneo”. A experiência torna-se mais curiosa quando se sabe que os conselheiros municipais, ou os membros do braço legislativo, são eleitos por pluralidade, paralelamente (LONDON ELECTS, 2021).

Como exemplo, na eleição para prefeito de Londres em 2016, a candidata do partido verde foi eliminada, a exemplo de outros nove candidatos, ao ter 5,8% dos votos e obter apenas a terceira colocação. Os classificados melhores posicionados foram os candidatos, respectivamente, do partido trabalhista e do partido conservador. O candidato do partido trabalhista somou 161.427 votos “transferidos” àqueles obtidos na primeira apuração, ao passo que o candidato conservador somou 84.859 votos “transferidos” em relação à primeira rodada de apuração. Portanto, o candidato trabalhista, que já possuía vantagem, ampliou-a após a transferência de votos ou preferências dos eleitores que haviam optado por outros 10 candidatos eliminados na primeira rodada (LONDON ELECTS, 2020). Com efeito, consolida-se no nível municipal uma experiência que pode, eventualmente, a exemplo da Austrália, irmã cultural, alcançar os distritos parlamentares da câmara baixa nacional.

Nos Estados Unidos, a experiência da transferência de votos em rodadas sucessivas tem sido também crescente e quase sempre no nível municipal até o momento. A eleição para prefeito de São Francisco tem adotado o critério de rodadas sucessivas, eliminando os candidatos que são os menos preferidos, ou não possuem chances matemáticas, até o alcance de uma maioria mais um dos votos por algum concorrente, sendo que o sistema foi decisivo na eleição de 2011, após 12 rodadas de eliminações, e de 2018, porém premiando em ambas, por coincidência, o mais preferido na primeira rodada de apuração, culminando em 2018 com o resultado tendo sido de uma diferença de apenas 1,1% na rodada final (MCDANIEL, 2016)(SAN FRANCISCO DEPARTMENT OF ELECTIONS, 2020).

Ainda nos Estados Unidos, Minneapolis é outra importante cidade que tem vivenciado a experiência do voto transferível. Na eleição de

2017 foram necessárias 5 rodadas até um candidato obter maioria, premiando também o mais preferido na primeira rodada, mas eliminando o segundo mais preferido na primeira rodada na rodada 3 da apuração, devido a transferência de votos aos candidatos posicionados atrás, mas próximos. O candidato derrotado na última rodada de apuração foi apenas o quarto mais votado na primeira rodada, mas angariou apoio junto aos eleitores de outros candidatos eliminados em rodadas sucessivas (MINNEAPOLIS, 2020). As cidades de Nova York, Cleveland e Cincinnati também utilizam o sistema para a escolha de seus respectivos prefeitos (NEW YORK TIMES, 2021).

Outra eleição nos Estados Unidos que adotou o procedimento e merece o registro é a eleição em 2018 para congressista no estado de Maine. Como os estados possuem liberdade para decidir qual sistema de escolha prevalecerá, o estado do Maine adotou o sistema de voto transferível para suas eleições legislativas federais. A eleição no segundo distrito do estado foi decidida em duas rodadas, visto que na primeira nenhum candidato obteve a maioria mais um dos votos, porém com registro de virada, ou seja, o candidato mais preferido na primeira rodada acabou derrotado pelo então segundo colocado, após a transferência de votos. A questão não foi bem absorvida pela parte derrotada, resultando em ações legais contra as autoridades eleitorais, mas enfim confirmados os resultados (STATE OF MAINE, 2021).

Sem deixarmos os Estados Unidos, merece o registro a atitude do estado do Alasca, que aprovou a adoção a partir de 2022 da metodologia em suas eleições de qualquer nível. Como não se bastasse a novidade, sem abarcar e evitando polêmicas a eleição presidencial, a eleição será limitada a 4 candidatos mais bem votados em primárias que aconteceriam semanas antes da eleição. Desse modo, apenas a rodada da eleição contemplaria a transferência de votos, caracterizando um sistema de “dois turnos”, onde apenas no segundo, com a participação de múltiplos candidatos, ocorreria o ordenamento de preferências (ALASKA DIVISION OF ELECTIONS, 2021).

Como complemento vale notar que várias eleições internas de partidos, especialmente no Canadá e no Reino Unido, são realizadas com a utilização do voto transferível, na suposição estratégica de selecionar-se o líder partidário com maior aceitação entre os adeptos da sigla, e não simplesmente o mais preferido por um segmento da legenda (AMY, 2007). Nas eleições escocesas, o voto transferível é adotado desde 2007, com Clark (2020) avalia que as preferências ideológicas

são bem marcantes, constituindo uma aproximação da adoção de sublegendas à direita e à esquerda.

Finalmente, em países como a Índia, o Paquistão e o Nepal, no subcontinente sul asiático, a metodologia surge em eleições indiretas, sobretudo voltadas para a escolha de membros da câmara alta do Parlamento, a partir de colegiados mais restritos (VENKATAMARAN, 2020).

Decorre desta revisão que o método é largamente empregado, em suas diferentes configurações, em vários países e regiões do mundo, e tem utilização, bem como aceitação, crescente. Com efeito, ficaram de fora dessa revisão sistemas transferíveis para votações proporcionais, uma vez que não se pretende, ainda, sugerir a sua adoção ao Brasil, limitando-se a experiência para o momento para as eleições majoritárias.

Quais os benefícios e custos para uma hipotética adoção no Brasil?

Após 34 anos de experiência, ou desde 1989, o sistema de eleição majoritária em dois turnos é amplamente conhecido, aceito e empregado no Brasil. Sua utilização é comum nas eleições executivas federais, estaduais e de municípios selecionados. E a opção tem sido selecionar os dois mais preferidos do primeiro turno para uma disputa em segundo turno, semanas após a realização da primeira rodada.

Essa experiência, aliada a experiência internacional no uso do voto transferível, portanto, pode servir para se pensar a adoção do voto transferível nas eleições majoritárias brasileiras, em qualquer nível, inclusive nos municípios hoje não contemplados com eleições de segundo turno, pela legislação vigente.

Rodrigues (2022) assinala a preferência de um corpo de cientistas políticos brasileiros pelo voto transferível dentro das opções de reforma política.

Entre as hipotéticas vantagens, podemos listar:

1. Ausência do custo financeiro de realização e organização de um segundo turno eleitoral, que se refere tanto a organização da eleição, mas também a cedência do horário eleitoral gratuito;
2. Permitir que todas as candidaturas se mantenham na disputa e em condições de concorrência até o momento do voto (ZOCH, 2020);
3. A validação de múltiplas candidaturas por parte do eleitor, permitindo que não seja forçado a abandonar candidaturas outras para as

quais tenha criado simpatia ou construído credibilidade, encorajando pequenas candidaturas demonstrando sua aprovação (ZOCH, 2020);

4. Indução para a diminuição do denominado “voto útil” (ZOCH, 2020);

5. Realização de um cálculo estratégico por parte das candidaturas, no sentido de evitar enfrentamentos mais contundentes, ao nutrir a expectativa de angariar segundas ou outras preferências (ZOCH, 2020);

6. Obtenção de maioria como em segundo turno ordinário ou tradicional (ZOCH, 2020);

7. Extensão do processo de “segundo turno” a todo o universo de municípios brasileiros;

8. A eleição pode ser caracterizada por uma aproximação de aprovação, mais do que uma disputa entre ideias concorrentes.

Entre as hipotéticas desvantagens podemos listar:

9. Complexidade de escolha por parte do eleitor e dificuldade de entendimento do mecanismo (LAGAN, 2014) (BURNETT e KOGAN, 2015), (MCDANIEL, 2016)(ALVAREZ, HALL e LEVIN, 2018) (ZOCH, 2020);

10. Multiplicação de candidaturas majoritárias (ZOCH, 2020);

11. Escolha de um candidato com pouca manifestação de preferência na primeira rodada;

12. Ausência do debate direto entre as candidaturas finalistas na última rodada;

13. Demora na divulgação dos resultados (TIDEMAN, 1984);

14. Ausência de monotonicidade (TIDEMAN, 1984), (MUELLER, 2013);

15. Ausência de independência de escolhas irrelevantes (TIDEMAN, 1984) (MUELLER, 2013).

Contudo, o desenho do sistema pode amenizar parte dos problemas e potencializar as qualidades.

Essas desvantagens, na grande parte, podem ser superadas com a adoção de diversos mecanismos no desenho institucional da adoção do voto transferível em eleições majoritárias. Afinal, existem diversas formas de detalhes que compõem o sistema eleitoral e, portanto, podem dificultar ou facilitar a operacionalização das concepções do sistema como um todo.

A ausência de monotonicidade e independência de escolhas irrelevantes são duas desvantagens insuperáveis, qualquer que seja o formato do voto transferível. De toda forma, os sistemas atualmente vigentes, em grande parte, também não cumprem essas condições.

A dificuldade quanto a complexidade de votação pode ser compensada por comunicação e programas institucionais. De outro modo, o cidadão em outras dimensões da vida cotidiana já está habituado a construir um ordenamento de escolhas, consequência das escolhas diárias que realiza. Ademais, vale lembrar que tecnologias complexas e mudanças complexas estiveram no cotidiano de geração de brasileiros, com mudanças de moeda, meio circulante e adoção de tecnologias móveis.

Pode também haver uma multiplicação de candidaturas majoritárias em nossa avaliação. Essa é uma constatação que, todavia, não é verdadeira em países que adotaram o sistema, ressaltando-se, porém, que se tratam de sistemas partidários mais restritos. Ainda assim, a adoção do sistema poderia encorajar candidatos que julgarem terem uma rejeição baixa, para no processo de transferência de votos logram-se vencedores. Especialmente, esse é um efeito que esperamos para pequenos eleitorados que hoje, no Brasil, elegem seus chefes de executivo pela regra da pluralidade.

Por outro lado, ao limitar-se a participação no processo de transferência de votos aos dois ou três primeiros colocados, como no mecanismo de Londres, o efeito de multiplicação de candidaturas pode abrandar os potenciais concorrentes, pois ainda haveria necessidade de criar um saldo de votos ou de posição nas primeiras preferências.

A ausência de um debate direto entre os candidatos finalistas pode ser também superada por debates em duplas entre os candidatos favoritos, bem como evita algum oportunismo que possa surgir das alianças no segundo turno, sobretudo quando fica claro que há um candidato favorito, como no processo atual.

Finalmente, a demora na divulgação dos resultados é limitada pelo uso de métodos computacionais que sistematizam o ordenamento das escolhas e proporcionam a possibilidade de automação na apuração. Ademais, as rodadas de apuração podem ser limitadas, ao se selecionar dois ou três candidatos melhor posicionados nas primeiras preferências.

Um aspecto importante é que na eleição de 2010, federais e estaduais, o custo por eleitor da organização das eleições esteve em valores de R\$ 3,72 para o primeiro turno e R\$ 3,62 para o segundo turno. Ou seja, considerando-se o número aproximado de 143 milhões de eleitores

temos que o primeiro turno custou aos cofres públicos, R\$ 532 milhões e o segundo turno, R\$ 518 milhões, (ESTADO DE MINAS, 2014).

Para 2020, apenas a organização em torno do primeiro turno custou R\$ 647 milhões, justificando a adoção de um sistema que obrigue a uma segunda custosa mobilização (TSE, 2020).

Conclusão

Como conclusão, queremos enfatizar a possibilidade da adoção do voto transferível no Brasil, aperfeiçoando o sistema em termos de custos e benefícios. No processo hipotético de adoção, é preciso estar atento aos detalhes de sua implementação considerando desvantagens potenciais, especialmente a compreensão do eleitorado acerca do funcionamento do sistema.

De outra parte, as vantagens parecem convidativas à sua adoção: além da economia de recursos de cerca de meio bilhão de reais, o potencial de cooperação entre as correntes políticas, o encurtamento do calendário eleitoral e a economia de recursos de campanha, bem como de ações institucionais como o horário eleitoral. Ademais, destacamos que os efeitos do segundo turno se mantêm no voto transferível, obrigando o atingimento de uma maioria e em um único boletim de voto.

Por fim, importante salientar que não seria uma experiência estranha e exótica se adotado no Brasil. Importantes cidades como Londres, Nova Iorque e São Francisco, dentre outras, já adotam o sistema e, mais importante, é uma experiência centenária em países como Austrália, Irlanda e Malta. Com efeito, está nítido que há mais benefícios do que custos em sua adoção no sistema eleitoral brasileiro.

Referências

- AEC - Australian Election Commission. Preferential Voting. Access in October 2020. Available in: <https://www.aec.gov.au/learn/preferential-voting.htm>
- ALASKA DIVISION OF ELECTIONS. Alaska better elections implementation. Access in 2021. Available in: <https://www.elections.alaska.gov/Core/RCV.php>
- ALVAREZ, R. Michael; HALL, Thad E.; LEVIN, Ines. Low-Information Voting: Evidence From Instant-Runoff Elections. *American Elections Research*, v. 46, n. 6, pp. 1012-38, 2018.

- AMY, Douglas J. The forgotten history of the single transfereable vote in the United States. *Journal of Representative Democracy*, v. 34, n.1, pp. 13-20, 2007.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.
- BURNETT, Craig M.; KOGAN, Vladimir. Ballot (and voter) “exhaustion” under Instant Runoff Voting: An examination of four ranked-choice elections. *Electoral Studies*, v. 37, pp. 41-49, 2015.
- CLARK, Alistair. “The effects of electoral reform on party campaigns, voters and party systems at the local level: from single member plurality to the single transferable vote in Scotland,” *Local Government Studies*, Taylor & Francis Journals, vol. 47(1), pages 79-99, January, 2021.
- DUVERGER, Maurice. *Los partidos políticos*. Traducción de Julieta Campos y Enrique González Pedrero. Cidade do México: FCE, Fondo de Cultura Economica, 1957.
- DUVERGER, Maurice. Which is the best electoral system? In: A. Lijphart and B. Grofman (eds.) *Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives*, New York, Praeger, 1984.
- EMTV. Understanding the Limited Preferential Voting System. Access in 2020. Available in: <https://emtv.com.pg/understanding-the-limited-preferential-voting-system/>
- ESTADO DE MINAS. Abstenção de Eleitor gera prejuízo de R\$ 195 milhões, divulga TSE. 12 de maio de 2014. Access in 2021. Available in: https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2014/05/12/interna_politica,527859/abstencao-de-eleitor-gera-prejuizo-de-r-195-milhoes-divulga-tse.shtml
- FARRELL, David M., SUITER, Jane & HARRIS, C. (2017). The challenge of reforming a ‘voter-friendly’ electoral system: the debates over Ireland’s single transferable vote. *Irish Political Studies*. Volume 32, Issue 2, Pages 293 – 310. DOI: 10.1080/07907184.2016.1174111
- GALLAGHER, Michael. Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems. *Electoral Studies*. v. 10, pp .33–51, 1991.
- GREEN, Anthony. Preferences Donkey Votes and the Canning By-Election. Australian Broadcasting Corporation: Blog, September 2015. Available in: <https://www.abc.net.au/news/2015-09-08/preferences-donkey-votes-and-the-canning-by-election/9388654>
- IDEA – Institute for Democracy and Electoral Assistance. *Electoral Design System: The new international IDEA handbook*. Available in: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/electoral-system-design-the-new-international-idea-handbook.pdf>

- IRELAND. Constitution of Ireland Republic. Access in 2020. Available in: https://www.servat.unibe.ch/icl/ei00000_.html
- LANGAN, James P. Instant Runoff Voting: A cure that is likely worse than the disease. *Willian & Mary Law Review*, v. 46, n. 4, 2005.
- JARRETT, Henry. The Single Transferable Vote and the Alliance Party of Northern Ireland. *Representation*, Volume 52, Issue 4, Pages 311, 2016.
- LONDON ELECTS. How to complete your ballot papers. Access in 2021. Available in: <https://www.londonelects.org.uk/im-voter/how-complete-your-ballot-papers>
- LONDON ELECTS. Mayor of London & London Assembly Elections. Access in 2020. Available in: <https://www.londonelects.org.uk/im-voter/election-results/results-2016>
- MALTA. Electoral Comission Malta. Access in 2020. Available in: <https://electoral.gov.mt/>
- MCDANIEL, JASON A. Writing the Rules of Rank Candidates: Examining the Impact of Instant Runoff Voting on Racial Group Turnout in San Francisco Mayoral Elections. *Journal of Urban Affairs*, v. 38, n. 3, 2016.
- MERRILL, Samuel III. A comparison of efficiency of multicandidate electoral system. *American Journal of Political Science*, p. 23-48, 1984.
- MINNEAPOLIS. Your city, your vote. Access in 2020. Available in: <https://vote.minneapolismn.gov/ranked-choice-voting/>
- MUELLER, Dennis. *Public Choice III*. 15 ed. New York: Cambridge University Press, 2013.
- NEW ZEALAND. Department of Internal Affairs. Access in 2020. Available in: https://www.dia.govt.nz/diawebsite.nsf/wpg_URL/Resource-material-STV-Information-Index?OpenDocument
- NEW YORK TIMES. How Does Ranked-Choice Voting Work in New York? Access in 2021. Available in: <https://www.nytimes.com/interactive/2021/nyregion/ranked-choice-voting-nyc.html>
- NORTHERN IRELAND. Northern Ireland Direct Government Services. Access in 2020. Available in: [https://www.nidirect.gov.uk/articles/elections#:~:text=Voting%20systems,-Proportional%20Representation%20\(PR&text=The%20system%20used%20in%20Northern,sure%20it%20is%20not%20wasted](https://www.nidirect.gov.uk/articles/elections#:~:text=Voting%20systems,-Proportional%20Representation%20(PR&text=The%20system%20used%20in%20Northern,sure%20it%20is%20not%20wasted).
- QUILAN, S.; SCHWARZ, H. The transfers game: A comparative analysis of the mechanical effect of lower preference votes in STV systems. *International Political Science Review*, 43(1), 118–135, 2022.
- ROBERT, Henry. *Robert's Rules of Order Newly Revised* (11th ed.). Da Capo Press. pp. 425–428, 2011.

- RODRIGUES, T.C.M. Proposals for reform of the electoral system in Brazil: What does Brazilian political science think? | [Propostas de reforma do sistema eleitoral no Brasil: O que pensa a ciência política brasileira?] *Revista Brasileira de Estudos Políticos* | Belo Horizonte | n. 124 | pp. 487-526, 2022.
- STATE OF MINE. Ranked-Choice Vote. Access in 2021. Available in: <https://www.maine.gov/sos/cec/elec/upcoming/rankedchoicefaq.html>
- TAVARES, José A. G. *Sistemas Eleitorais nas Democracias Contemporâneas: teoria, instituições, estratégia*. Rio de Janeiro: Relumbe-Dumará, 1994.
- TIDEMAN, Nicolas. The Single Transferable Vote. *Journal of Economic Perspectives*,
- TOPLAK, Jurij. Preferential Voting: Definition and Classification. *Lex Localis*, v. 15, n. 4, 2017.
- TSE - TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Eleições 2020: custo do pleito deve girar em torno de R\$ 647 milhões. 7 de outubro de 2020. Access in 2021. Available in: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Outubro/eleicoes-2020-custo-do-pleito-deve-girar-em-torno-de-r-647-milhoes>
- UNITED STATES, LIBRARY OF CONGRESS. *Country Studies*. Access in 2020. Available in: <http://countrystudies.us/sri-lanka/64.htm>
- VERNIK, Aleksander. *International Olympic Committee vote history*. 1999. Available in: <http://www.aldaver.com/votes.html>
- SAN FRANCISCO DEPARTMENT OF ELECTIONS. Ranked Choice Voting. Access in 2020. Available in: <https://web.archive.org/web/20170715160018/http://sfgov.org/elections/ranked-choice-voting>
- VENKATARAMANAN, K. The Hindu Explains - How are elections to the Rajya Sabha held? *The Hindu*, June 2020. Available in: <https://www.thehindu.com/news/national/the-hindu-explains-how-are-elections-to-the-rajya-sabha-held/article31879432.ece>
- ZOCH, Amanda. The Rise of Ranked Choice Voting. *LegisBrief, National Conference of States Legislature*, v. 28, n. 34, 2020.

A impugnação do registro de candidatura no direito eleitoral brasileiro: uma análise para além das disposições legais

Ralph André Crespo e Vitor de Moraes Peixoto

Resumo

Este artigo tem o objetivo de refletir sobre a impugnação do registro de candidatura permitida no direito eleitoral brasileiro. A impugnação é o ato de refutar; contestar; opor-se, que neste caso, será analisado o registro de candidatura de um interessado em participar do processo eleitoral. Esse processo é o ato formal que possibilita que um cidadão possa pedir votos para si, e realizar todos os atos de campanha. Impugnar um registro de candidatura é, portanto, impedir que alguém participe do processo eleitoral. Metodologicamente, trata-se de uma revisão bibliográfica sobre a temática, além de uma análise documental de legislações brasileiras que dispuseram (ou poderiam dispor) sobre o tema em análise. Portanto, trata-se de uma pesquisa qualitativa. Será apresentada uma análise histórica do tema, no qual mostrará que nem sempre a impugnação do registro de candidaturas esteve presente no ordenamento jurídico brasileiro. Na realidade, tampouco o registro prévio foi uma condição para participar do processo eleitoral. Admite-se que a capacidade eleitoral passiva de um cidadão, uma das facetas dos direitos políticos, pode ser restringida em situações específicas, o que faz surgir para este cidadão uma condição de inelegibilidade. Assim, seu pretense registro de candidatura poderá ser impugnado, conforme se tem observado com frequência no processo eleitoral brasileiro, especialmente em períodos de alterações da legislação eleitoral.

Palavras-chaves: Impugnação de candidatura, Registro de candidatura, Inelegibilidades, direitos políticos, cidadania.

Sobre os autores

pr.ralph@yahoo.com.br

Abstract

This article aims to reflect on the impugnation of candidacy registration allowed in Brazilian electoral law. Impugnation is the act of refuting; contest; oppose to, which in the case analyzed here is the candidacy record of an interested party in participating in the electoral process. This registration is the formal act that allows a citizen to request votes for himself and carry out all campaign acts. Impugning a candidacy record is, therefore, preventing someone from participating in the electoral process. Methodologically, it is a bibliographical review on the subject, in addition to a documental analysis of Brazilian laws that have (or could have) on the subject under analysis. Therefore, it is qualitative research. A historical analysis of the theme will be presented, which will show that the contestation of the registration of candidacies was not always present in the Brazilian legal system. In reality, prior registration was not always a condition for participating in the electoral process. It is accepted that the passive electoral capacity of a citizen, one of the facets of political rights, can be restricted in specific situations, which gives rise to a condition of ineligibility for this citizen. Thus, your alleged candidacy record may be challenged, as has been frequently observed in the Brazilian electoral process, especially in periods of changes in electoral legislation.

Keywords: Impugnation of candidacy, Registration of candidacy, Ineligibility, political rights, citizenship.

Introdução

O termo impugnação é bastante utilizado na área do Direito. Com frequência, advogados e membros do Ministério Público utilizam-se de impugnações para contestar aspectos de um processo jurídico. É um dos elementos mais comuns e importantes da área processual, que indica discordância, de uma das partes, a respeito de itens apresentados pela outra parte como provas, documentos, pessoas, valores ou quaisquer outras manifestações expressas nos autos, incluindo as decisões.

Portanto, a impugnação é o ato de refutar; contestar; opor-se a; discordar de. No caso analisado neste artigo, trata-se da refutação, da contestação, da oposição à participação de determinado cidadão interessado em disputar um cargo eletivo; interesse formalizado pelo registro de candidatura. Este é um ato formal que autoriza, após o deferimento, o interessado em praticar atos de campanha e pedir votos para si.

O ordenamento jurídico eleitoral vigente, estabelece que o interessado deve integrar um partido político, o qual, após suas convenções

partidárias e escolha dos filiados interessados, deve realizar o registro das candidaturas destes escolhidos para participar da disputa eleitoral (Gomes, 2018). Estabelece ainda a possibilidade de impugnação destes registros e a ação eleitoral própria para este fim é a Ação de Impugnação de Registro de Candidatura (AIRC).

Os registros das candidaturas constituem a formalização da pretensão de candidatar-se; a oficialização de que um cidadão se apresentou para a disputa eleitoral e está, em sua concepção (e de seu partido), em condição de elegibilidade, a qual será verificada e poderá ser questionada na Justiça Eleitoral. “O registro de candidaturas é uma das importantes fases das eleições, pois é nesse momento que os partidos e as coligações solicitam à Justiça Eleitoral o registro das pessoas que concorrerão aos cargos eletivos”.¹

Os pesquisadores Elaine Harzheim Macedo e Rafael Morgental Soares afirmam que o momento do registro de candidaturas é um momento decisivo do processo eleitoral por dois motivos: “primeiro porque define o quadro de partidos políticos, coligações e candidatos que disputarão as eleições, e segundo porque essa definição é resultado de uma decisão da Justiça Eleitoral” (Macedo e Soares, 2015, p. 254). Mas nem sempre existiu a Justiça Eleitoral, como instituição responsável por organizar as eleições na história eleitoral brasileira, incluindo a fase de registro de candidaturas.

O cientista político Jairo Nicolau destaca que a história eleitoral brasileira é muito rica. Já no período colonial, a população das vilas e cidades elegia seus representantes para os Conselhos Municipais (Nicolau, 2002). Desde então, eleições, de maneira geral, fazem parte de nossa história. Neste sentido, o pesquisador José Valente Neto afirmou que o Brasil, “possui uma robusta tradição eleitoral” (Valente Neto, 2004, p. 83). Contudo, é possível observar que as disposições referentes ao registro de candidatura e a possibilidade de sua impugnação, nem sempre estiveram presentes na nossa legislação eleitoral, como observado hodiernamente.

A temática voltou a ganhar destaque recentemente quando em maio de 2023, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) cassou o mandato do então deputado federal Deltan Dallagnol. “A decisão se

1. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/o-tse/escola-judiciaria-eleitoral/publicacoes/revistas-da-eje/artigos/registro-de-candidatura>. Acesso em 28 nov. 2022.

2. <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2023/Maio/por-unanimidade-tse-cassa-registro-do-deputado-federal-deltan-dallagnol-pode?SearchableText=deltan%20dellagnol>

deu na análise de recursos interpostos pelo Partido da Mobilização Nacional (PMN) e pela federação Brasil da Esperança, ambos do Paraná, contra acórdão do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná (TRE-PR) que havia deferido o registro de candidatura do político”.² Apesar do destaque dado na mídia a esta cassação e a esta impugnação de registro de candidatura, pelo político envolvido, fato é que no cenário político brasileiro estas impugnações ocorrem com certa frequência nos processos eleitorais, o que indica a necessidade de pesquisas abordando a temática.

Este artigo tem o objetivo de refletir sobre a impugnação do registro de candidatura no direito eleitoral brasileiro, além das determinações legais. Para tanto, pretende-se apresentar uma análise histórica desta temática a partir das legislações eleitorais que trataram (ou poderiam ter tratado) o tema. Para além das disposições legais, discutir-se-á aspectos sociológicos relacionados à impugnação do registro de candidatura, inserindo a temática nas discussões sobre o conceito e exercício da cidadania e nas discussões sobre a possibilidade de restrição ao exercício dos direitos políticos.

Metodologicamente, trata-se uma pesquisa qualitativa de revisão bibliográfica sobre a temática e análise de documentos (Constituições Federais e legislações infraconstitucionais – códigos eleitorais, leis complementares, decretos, dentre outros) que abordavam a matéria do registro de candidatura e a possibilidade de sua impugnação.

O artigo será dividido em 3 seções. Na primeira, será apresentada uma discussão sobre a possibilidade de impugnação de registros de candidaturas, diante do aparente conflito que ela possui com a ideia de exercício da cidadania. Para tanto, será apresentado o conceito de cidadania e a relação deste conceito com a ideia de democracia e participação política. Na segunda seção será abordado o conceito de inelegibilidade, o qual fundamenta e justifica, na legislação eleitoral vigente, a impugnação do registro de candidaturas. Nessa seção também será apresentada uma discussão sobre a restrição ao exercício dos direitos políticos, como reconhecimento da condição de inelegibilidade de um cidadão. Por fim, na terceira seção, será apresentada uma análise histórica do registro de candidatura e da possibilidade de sua impugnação nas legislações eleitorais, especialmente nos códigos eleitorais, que fizeram e fazem parte

da história brasileira, tendo como divisor de águas o Código Eleitoral de 1932.

Cidadania e impugnação de candidaturas

Ao propor uma AIRC, objetiva-se impugnar a participação de determinado cidadão no processo eleitoral. Sabe-se que para figurar como candidato, um cidadão precisa ser escolhido na convenção de seu partido, e este deve proceder ao registro deste indivíduo junto à Justiça Eleitoral. Com este registro, como já dito, o cidadão poderá pedir votos para si, praticar atos de campanha eleitoral e ser votado. A possibilidade de ser votado, se apresenta para o cidadão/candidato em função do exercício de seus direitos políticos, os quais podem ser pensados a partir da ligação destes direitos ao conceito de cidadania.

O sociólogo britânico Thomas Humprey Marshall em sua obra *Cidadania, Classe Social e Status*, desenvolveu um conceito para cidadania observando a realidade social na Inglaterra. Para o Marshall, “a cidadania é um status concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. Todos aqueles que possuem o status são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes ao Estado” (Marshall, 1967, p. 76). Um dado merece destaque no conceito apresentado, a saber, a ideia de pertencimento a um grupo social (“membros integrais de uma comunidade”).

No desenvolvimento do seu trabalho, Marshall afirmou que a cidadania possui três elementos (direitos): civil, político e social. Para ele, “o elemento civil é composto dos direitos necessários à liberdade individual – liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, o direito de propriedade e de concluir contratos válidos e o direito à justiça” (Marshall, 1967, p. 63). Já o elemento político refere-se ao “direito de participar no exercício do poder político, como um membro de um organismo investido da autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal organismo” (Marshall, 1967, p. 63). Por fim, o elemento social seria, “tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade” (Marshall, 1967, p. 63-64).

O cientista político José Murilo de Carvalho afirmou que “tornou-se costume desdobrar a cidadania em direitos civis, políticos e sociais” (Carvalho, 2001, p. 9), e também apresentou uma distinção entre esses direitos, colaborando para seu melhor entendimento, alinhada as definições apresentadas por Marshall (1967). Disse José Murilo de Carvalho:

Direitos civis são os direitos fundamentais à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei. Eles se desdobram na garantia de ir e vir, de escolher o trabalho, de manifestar o pensamento, de organizar-se [...]. São eles que garantem as relações civilizadas entre as pessoas e a própria existência da sociedade civil surgida com o desenvolvimento do capitalismo. [...] É possível haver direitos civis sem direitos políticos. Estes se referem à participação do cidadão no governo da sociedade. Seu exercício é limitado a parcela da população e consiste na capacidade de fazer demonstrações políticas, de organizar partidos, de votar e de ser votado. Em geral, quando se fala de direitos políticos, é do direito do voto que se está falando. [...] Finalmente, há os direitos sociais. Se os direitos civis garantem a vida em sociedade, se os direitos políticos garantem a participação no governo da sociedade, os direitos sociais garantem a participação na riqueza coletiva. Eles incluem o direito à educação, ao trabalho, ao salário justo, à saúde, à aposentadoria. [...] Os direitos sociais permitem às sociedades politicamente organizadas reduzir os excessos de desigualdade produzidos pelo capitalismo e garantir o mínimo de bem-estar para todos (Carvalho, 2001, p. 9-10).

Assim, passou-se a admitir que “o cidadão pleno seria aquele que fosse titular dos três direitos” (Carvalho, 2001, p. 9). No entanto, vale destacar que a cidadania não se desenvolveu da mesma forma nos diferentes países, e o surgimento (desenvolvimento) dos direitos civis, políticos e sociais variaram conforme o tempo e a realidade de cada país. Ressalta-se, contudo, que, ao longo do século XX, associaram-se “os direitos políticos direta e independentemente à cidadania como tal” (Marshall, 1967, p. 70). Em outras palavras, o elemento (direito) político passou a ter mais peso do que os demais na análise conceitual da cidadania. Por isso, observa-se atualmente uma estreita ligação entre cidadania e direitos políticos, expressa em muitos conceitos, como o apresentado pela jurista e professora

Maria Helena Diniz. Para ela, cidadania é o “vínculo político que gera para o nacional deveres e direitos políticos, uma vez que o liga ao Estado. É a qualidade de cidadão relativa ao exercício das prerrogativas políticas outorgadas pela Constituição de um Estado democrático” (Diniz, 1998, s.p.).

Ao voltar à definição de elemento político de Marshall, apresentada anteriormente, percebe-se que esta traz a ideia de participação política, aproximando o conceito de cidadania das discussões sobre democracia. Assim, concorda-se com os pesquisadores Clovis Gorczewski e Nuria Belloso Martin quando afirmam que “cidadania, democracia e participação política são três noções que estão profundamente inter-relacionadas. A forma de governo democrático não pode ser entendida sem participação política e, por sua vez, quem exerce a participação política são os cidadãos” (Gorczewski e Martin, 2018, p. 11), ou seja, aqueles revestidos de cidadania.

A participação política (exercício da cidadania política), possui diferentes significados e diferentes espaços nas teorias democráticas modernas. O cientista político Joseph Schumpeter, um dos mais importantes teóricos políticos da democracia e um dos primeiros a romper com a teoria clássica, afirmou:

(...) democracia não significa e não pode significar que o povo realmente governe, em qualquer sentido óbvio dos termos ‘povo’ e ‘governe’. Democracia significa apenas que o povo tem a oportunidade de aceitar ou recusar as pessoas designadas para governá-lo. Mas como o povo também pode decidir isso de maneira inteiramente não-democrática, temos de estreitar nossa definição, acrescentando mais um critério que defina o método democrático, ou seja, a livre competição entre líderes potenciais pelo voto do eleitorado (Schumpeter, 1984, p. 355).

Embora a democracia reivindique a participação política, para o cidadão comum, segundo Schumpeter (1984), essa participação se manifesta apenas na escolha dos representantes; ou seja, apenas no exercício do voto, escolhendo seu representante dentro da chamada elite política. Assim, conforme Schumpeter (1984), os integrantes da elite política são aqueles que desfrutam tanto do direito de votar, quanto do direito de ser votado, o seja, são aqueles que podem exercer a participação política plena.

Destaca-se ainda, outro importante teórico da democracia, o cientista político americano Robert Dahl. Na obra *Poliarquia*, ele afirma haver pelo menos duas dimensões a serem consideradas na democracia: contestação pública e direito de participação (Dahl, 1997). Para o referido cientista político, em uma democracia observa-se grande contestação e grande participação política. Contudo, destaca Dahl que “nenhum grande sistema no mundo real é plenamente democratizado” (Dahl, 1997, p. 31), e o regime mais próximo da democracia idealizada ele chamou de *poliarquia*.

Para Dahl, a participação política também tinha importante papel na democracia e esta participação relaciona-se com os direitos políticos dos cidadãos, o que reforça a relação entre cidadania, democracia e participação política.

Vale destaca que “a participação política pressupõe, necessariamente, vários elementos tais como a referência a indivíduos como cidadãos, a alusão a uma atividade, a presença de uma ação volitiva e a referência à política e ao governo” (Gorczewski e Martin, 2018, p. 152). Entende-se que a cidadania tem sido um conceito que reivindica a democracia e associa-se, especialmente, a uma atuação política no seio de uma sociedade democrática (Chauí, 1992), como é por exemplo, registrar candidatura para ocupar um cargo político eletivo.

Nos ensinamentos de Carvalho (2001), sobre os direitos políticos constata-se que, dentre outras implicações, tais direitos referem-se com a capacidade de votar e de ser votado. Votar e ser votado são lados de uma mesma “moeda”, faces de um mesmo direito – o direito político. No entanto, podem ser empenhados separadamente. Dessa forma, surge a ideia de que há capacidades eleitorais no exercício dos direitos políticos: a capacidade ativa (relacionada às condições de alistabilidade e ao direito de votar), e a capacidade passiva (relacionada às condições de elegibilidade e ao direito de ser votado), (Venturini e Spinardi, 2021).

A plenitude dos direitos políticos, e, conseqüentemente da cidadania, é observada quando um cidadão tem a possibilidade de votar (exercício da capacidade eleitoral ativa), e de ser votado (exercício da capacidade eleitoral passiva). Há situações em que o indivíduo tem o direito de votar, porém, não possui o direito de ser votado. Nesse caso, diz-se que o indivíduo está inelegível e, nesta condição, seu registro de candidatura poderá ser impugnado.

Inelegibilidade e a restrição ao exercício dos direitos políticos.

Para participação do processo político eleitoral como candidato, um cidadão precisa observar, basicamente, a dois critérios simultaneamente: estar em condições de elegibilidade e não incorrer em alguma causa de inelegibilidade.

inelegibilidade e a elegibilidade integram o estado ou status político-eleitoral da pessoa. Esse status decorre da conformação da pessoa ao regime jurídico-eleitoral. [...] O status de inelegível impõe restrições à esfera jurídica da pessoa, a qual não pode ser eleita; já o status de elegível confere-lhe o direito subjetivo público de disputar o certame e participar do governo (Gomes, 2018, p. 67).

Alguns pesquisadores analisaram estes institutos e procuraram defini-los. O professor Adriano Soares da Costa define a elegibilidade como um direito subjetivo público, por meio do qual, um cidadão pode concorrer nas eleições e praticar todos os atos relacionados a ela, como pedir votos para si. Portanto, não sendo apenas o direito de ser votado (Costa, 2008). Quando não presente essa condição, infere-se que o cidadão está em condição de inelegibilidade, a qual, segundo o professor José Jairo Gomes, é “o impedimento ao exercício da cidadania passiva” (Gomes, 2018, p. 67). Neste mesmo sentido, José Afonso da Silva afirma que a “inelegibilidade revela impedimento à capacidade eleitoral passiva (direito de ser votado). obsta, pois, à elegibilidade” (Silva, 2008, p. 388).

Para o presente artigo, interessa especialmente a inelegibilidade, pois são suas causas e hipóteses que fundamentam as AIRCs, uma vez que, “quando ela incide, o cidadão fica impossibilitado de exercer seu direito subjetivo público de disputar cargo eletivo, sendo coibido de ser escolhido para ocupar cargo político-eletivo” (Gomes, 2018, p. 67), e assim, poderá ter seu pedido de registro de candidatura impugnado.

Admite-se aqui que as inelegibilidades são restrições à capacidade eleitoral passiva, assim, são empecilhos ao pleno exercício dos direitos políticos, e, conseqüentemente, da cidadania. Vale destacar que “toda inelegibilidade apresenta um fundamento ou uma causa específica. Enquanto algumas tem origem na prática de ilícito [...], outras se fundam na mera situação política que o cidadão se

encontra no momento da formalização do pedido de registro de candidatura [...]” (Gomes, 2018, p. 68).

Na Constituição Federal de 1988, especificamente no art. 14, §§ 4º e 8º, e em legislações infraconstitucionais como a Lei Complementar nº64/1990 são encontradas hipóteses de restrições ao exercício da capacidade eleitoral passiva. Em outras palavras, há dispositivos legais que trazem as causas, as circunstâncias e/ou as situações em que um cidadão fica impedido de candidatar a um cargo eletivo e ser votado.

As hipóteses de inelegibilidade objetivam não só impedir o abuso no exercício dos cargos, empregos e funções públicos, como também salvaguardar a normalidade e a legitimidade das eleições contra influências nocivas ou deslegitimadoras do pleito, tais como as atinentes a abuso de poder econômico e político. Trata-se, pois, de instituto destinado a proteger o normal funcionamento da democracia (Gomes, 2018, p. 67).

Gomes (2018), afirma ainda que os direitos políticos fazem parte dos chamados direitos fundamentais. Contudo, o jurista e professor Ingo Wolfgang Sarlet destaca que a expressão “direitos fundamentais” na doutrina tem sido usada de forma heterogênea; por vezes contraditória, o que indica dissenso na esfera conceitual e terminológica (Sarlet, 2009). Os pesquisadores Carlos Alberto Ferri e Moisés Alves de Souza admitem que os “direitos fundamentais podem ser conceituados como os direitos positivados no âmbito constitucional de determinado Estado, são direitos essenciais ao homem, garantindo condições materiais e morais indispensáveis à vida humana, tanto do indivíduo como da coletividade”, (Ferri e Souza, 2018, p.9).

Sobre os direitos fundamentais, é possível ler na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948:

1. Todo homem tem o direito de tomar posse no governo de seu país, diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos.
2. Todo homem tem igual direito de acesso ao serviço

público de seu país. 3. A vontade do povo será a base da autoridade do governo; esta vontade será expressa em eleições periódicas e legítimas, por sufrágio universal, por voto secreto ou processo equivalente que assegure a liberdade do voto.⁴

No trecho destacado é possível perceber a referência aos direitos políticos, colocando-os como um dos direitos humanos e como um dos direitos fundamentais. Dessa forma, o debate sobre restrição aos direitos políticos alinha-se aos debates sobre restrições aos direitos fundamentais.

Ao considerar que os direitos fundamentais são os direitos do Homem positivados nos textos constitucionais de um Estado, estes direitos poderiam sofrer restrições? Trabalhos como os apresentados por Ferri e Souza (2018), Strapazzon e Mezzaroba (2011), Barros (2009), Dias (2007), Novais (2006), dentre outros, enfrentaram esta questão.

Para responder à pergunta acima, a doutrina jurídica convive com duas teorias – a Teoria Interna dos Limites aos Direitos Fundamentais, que compreende os direitos fundamentais como normas, e a Teoria Externa, que os compreendem como princípios (Nakamura, 2018). O pesquisador André Luiz dos Santos Nakamura destaca que, sendo os direitos fundamentais entendidos como normas, não se poderia falar em restrição destes, uma vez que como norma só poderia ser aplicada na sua totalidade. No entanto, sendo os direitos fundamentais entendidos como princípios, entende-se que a restrição destes direitos, com base na aplicação da teoria da ponderação dos princípios, alinhada à regra da proporcionalidade e razoabilidade, seria possível (Nakamura, 2018).

Ao analisar as decisões do STF, parece que a jurisprudência deste tribunal adota a Teoria Externa, como se pode verificar no trecho extraído do voto do relator, ministro Celso de Mello, de um recurso analisado no referido tribunal. Por ocasião de seu voto, o ministro afirmou:

Não há, no sistema constitucional brasileiro, direitos ou garantias que se revistam de caráter absoluto, mesmo porque razões de relevante

4. Recurso Ordinário em Mandato de Segurança (RMS) 23.452/RJ.

interesse público ou exigências derivadas do princípio de convivência das liberdades legitimam, ainda que excepcionalmente, a adoção, por parte dos órgãos estatais, de medidas restritivas das prerrogativas individuais ou coletivas, desde que respeitados os termos estabelecidos pela própria Constituição.⁴

A Teoria Externa parece prevalecer também entre pesquisadores e estudiosos do tema, os quais admitem que os direitos fundamentais, e, conseqüentemente, os direitos políticos, podem ser restringidos. Dentre estes pesquisadores, está o professor João Trindade Cavalcante Filho, o qual afirmou que “nenhum direito fundamental é absoluto. Com efeito, direito absoluto é uma contradição em termos. Mesmo os direitos fundamentais sendo básicos, não são absolutos, na medida em que podem ser relativizados” (Cavalcante Filho, 2016, p. 7).

Assim, com base na Teoria Externa dos Limites aos Direitos Fundamentais, entende-se que a restrição à capacidade eleitoral passiva, uma das faces dos direitos políticos, e, desta forma, dos direitos fundamentais, pode ocorrer, o que leva à condição de inelegibilidade. Vale destacar que isso é possível porque os direitos fundamentais (dentre eles os direitos políticos) são admitidos como princípios e, estando em desacordo com outros princípios, podem ser restringidos. Nesse sentido, afirma o pesquisador Guilherme de Abreu e Silva que “ainda que as inelegibilidades sejam restrições de direitos fundamentais, a sua previsão constitucional possibilita a sua aplicação” (Silva, 2015, p. 21).

Este argumento de Abreu e Silva alinha-se com as reflexões trazidas pelo jurista e professor José Gomes Canotilho, que divide as restrições em duas categorias: 1) diretamente constitucional e 2) indiretamente constitucional (reserva de lei restritiva). Quanto a primeira, estas restrições são àquelas que estão definidas expressamente no texto constitucional (Canotilho, 2003), como a definida no art. 14, § 2º da Constituição Federal de 1988, que estabelece a restrição ao alistamento eleitoral de estrangeiros e dos conscritos durante o período de serviço militar obrigatório.

Já a segunda categoria de restrições, decorrem de normas infraconstitucionais (Canotilho, 2003). Um exemplo importante para o processo político eleitoral é a Lei Complementar (LC) nº 64/1990, com redação alterada pela LC nº 135/2010 (conhecida como a Lei

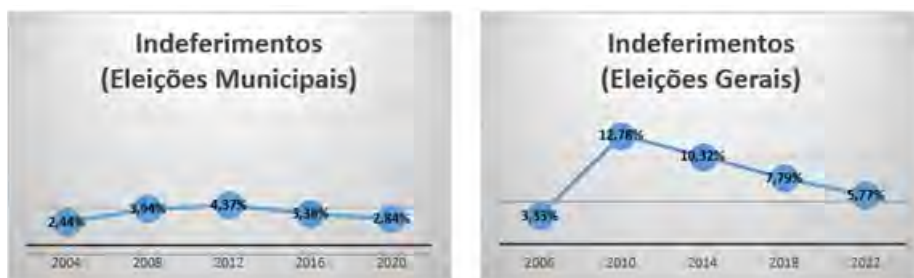
da Ficha Limpa) e LC 184/2021. Esta lei complementar trouxe os casos de inelegibilidade, conforme havia sido previsto no art. 14 § 9º da Constituição Federal de 1988.

O pesquisador Rodrigo López Zílio afirma que a norma que restringe os direitos políticos, deve ter como base um fundamento manifestadamente ético, e buscar a proteção da normalidade e legitimidade das eleições (Zílio, 2008). No entanto, Abreu e Silva afirma que “a sua ampliação desmedida e eventualmente vinculada a simples e pura moralização do ambiente político é combatida e criticada [...]” (Silva, 2015, p. 21). Se as inelegibilidades possuem um fundamento ético, estas não podem ser vistas como um moralismo dissociado de bases democráticas, pois, se assim o fosse, colocariam em risco a própria democracia (Silva, 2008).

A impugnação de registro de candidatura na história eleitoral brasileira

No site do TSE é possível obter dados referentes aos registros de candidaturas indeferidos pela Justiça Eleitoral. Os gráficos a seguir mostram os dados de indeferimentos de candidaturas de dez eleições brasileiras (cinco eleições municipais e cinco eleições gerais, inclusive a última de 2022).

Gráfico 1 -Indeferimentos de candidaturas entre 2004 e 2022



Fonte: Elaborado a partir das informações no site do TSE.⁵

Os dados referem-se aos indeferimentos de candidaturas, mas nos permitem inferir sobre as impugnações, haja vista que estes

5. <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapt/t/seai/sig-candidaturas/home?session=6590648604742>

indeferimentos são normalmente resultados dessas ações de candidaturas e possuem, dentre as causas que os fundamentam, a ausência de requisitos para o registro (requisitos formais); causas de inelegibilidades (elencadas na LC nº 64/1990 e nova redação dada pela Lei da Ficha Limpa) e o abuso de poder político e econômico, dentre outras.

Embora não seja diretamente o objetivo deste artigo, mas por interessar à discussão que aqui se apresenta, vale destacar que os anos de maior porcentagem de indeferimentos (2010 nas eleições gerais e 2012 nas eleições municipais), apresentam um fator explicativo relevante – a Lei da Ficha Limpa.

A referida lei foi aprovada em 2010 e o TSE havia definido que sua aplicação ocorreria já nas eleições daquele ano. Contudo, posteriormente, o STF decidiu que sua aplicação não poderia ocorrer nas eleições de 2010, mas somente nas eleições de 2012. Este dado merece consideração, pois nos permite afirmar que mudanças legislativas do processo eleitoral tendem a promover aumento de ações judiciais. Tratando-se de mudanças relacionadas às inelegibilidades, como ocorreu com a edição da Lei da Ficha Limpa, estas mudanças tendem a promover aumento nos indeferimentos e impugnações dos registros de candidaturas.

Neste sentido, os pesquisadores Eduardo Borges Espíndola Araújo e Júlia Maurmann Ximenes (2019), destacaram que “a cada reforma da legislação político-partidária, a democracia experimenta uma crescente judicialização da disputa política” (Araújo e Ximenes, 2019, p. 427). Esta observação também é apresentada pelo cientista político Vitor Marchetti (2008) que afirmou: “a busca pelo TSE aumentou logo após a conclusão de um ciclo que reformou a base legal da competição político-partidária no Brasil” (Marchetti, 2008, p. 887).

Assim, concordando com Marchetti (2008) e Araújo e Ximenes (2019), destaca-se que as alterações legislativas, e as mudanças jurisprudenciais, influenciaram e influenciam na incidência das impugnações/indeferimentos de candidaturas. Por isso, serão analisadas legislações eleitoras que regularam o processo eleitoral brasileiro, tendo como referência o primeiro código eleitoral no período republicano, o Código de 1932, o qual instituiu a obrigatoriedade do registro prévio de candidaturas – condição para as impugnações. Contudo, antes do referido código eleitoral já havia eleições no Brasil. Desta forma, a análise histórica, que se passa a fazer neste ponto, será dividida em antes e depois do Código Eleitoral de 1932.

O Registro e a impugnação de candidaturas antes do Código Eleitoral de 1932

Eleições fazem parte da história do Brasil desde o tempo de colônia, ainda que com um formato muito diferente do atual. Graciela Jaeger pesquisou a história do voto no Brasil e afirmou que “as eleições não são uma experiência recente no país. O livre exercício do voto surgiu em terras brasileiras com os primeiros núcleos de povoadores, logo depois da chegada dos colonizadores” (Jaeger, 2004, p. 93). A primeira eleição, de que se tem registro, ocorreu em 1532, para a escolha de representantes do Conselho da Vila de São Vicente, hoje São Paulo (Jaeger, 2004; Nicolau, 2002; Valente Neto, 2004).

Desde o início da história política eleitoral brasileira, legislações específicas regulam o processo eleitoral e tratam de aspectos de suas etapas. O quadro 1 apresenta um resumo das principais legislações eleitorais antes do Código Eleitoral de 1932 com foco nas disposições de registro prévio de candidatura e a possibilidade de sua impugnação.

Quadro 1 -Registro prévio de candidatura e sua impugnação nas legislações eleitorais anteriores ao Código Eleitoral de 1932

Legislação regulatória do processo eleitoral	Ano	Registro prévio de Candidatura	Impugnação do Registro de Candidatura
1º livro das Ordenações do Reino	--	Não era obrigatório	Não trazia a possibilidade
1ª lei eleitoral no solo brasileiro	1822	Não era obrigatório	Não trazia a possibilidade
Constituição de 1824	1824	Não era obrigatório	Não trazia a possibilidade
Lei Saraiva	1881	Não era obrigatório, no entanto, previa a possibilidade de ocorrer mediante lista assinada de apoio às candidaturas	Não trazia a possibilidade
Regulamento Alvim	1890	Não era obrigatório	Não trazia a possibilidade
Lei Rosa e Silva	1904	Trazia a ideia de registro prévio de candidatura, mas não diretamente a obrigatoriedade e nem apresentava os procedimentos para o registro prévio	Não trazia a possibilidade

Fonte: Elaborada pelo autor com base na análise das legislações eleitorais indicadas no quadro.

Desde o início da história política eleitoral brasileira, legislações específicas regulam o processo eleitoral e tratam de aspectos de suas etapas. O quadro 1 apresenta um resumo das principais legislações eleitorais antes do Código Eleitoral de 1932 com foco nas disposições de registro prévio de candidatura e a possibilidade de sua impugnação.

As primeiras eleições que ocorreram no Brasil seguiram as regulamentações estabelecidas nas Ordenações do Reino, primeiro código eleitoral adotado no Brasil – ainda no período colonial – vigente em Portugal e em suas colônias. Conforme as Ordenanças do Reino a realização de eleições deveria ocorrer a cada 3 anos para o Conselho Municipal (Valente Neto, 2004). Os demais procedimentos eleitorais constavam no primeiro livro das Ordenações do Reino, no Título 67.

A partir da análise do primeiro livro das Ordenações do Reino, é possível constatar que o registro prévio de candidaturas não era uma condição necessária ou uma etapa do processo eleitoral. Da mesma forma, as Ordenanças não traziam a possibilidade de impugnação desse registro prévio, ou seja, não traziam a possibilidade de impugnação de uma candidatura. Na verdade, não faria sentido prever a impugnação de registros de candidatura, uma vez que, na teoria, essas candidaturas prévias não existiam: “o princípio da eletividade das câmaras respondia, em grande parte, às conveniências da Coroa, e as próprias Ordenações se preocupavam em impedir que os eleitos recusassem o mandato, que era frequentemente um encargo” (Leal, 2012, p. 62).

6. Este documento trazia as instruções referentes ao Decreto Real de 3 de junho de 1822, que convocava a Assembleia Geral Constituinte e Legislativa para a primeira Constituição Federal brasileira.
7. Continuava a sistemática dos graus de eleitores, conforme se verifica no artigo 90 da Constituição de 1824: “As nomeações dos Deputados, e Senadores para a Assembléa Geral, e dos Membros dos Conselhos Geraes das Provincias, serão feitas por Eleições indirectas, elegendo a massa dos Cidadãos activos em Assembléas Parochiaes os Eleitores de Provincia, e estes os Representantes da Nação, e Provincia” (sic).
8. Entre os artigos 91 e 96 da Constituição de 1824, estabelecia-se os que poderiam votar e os que não poderiam; dentre os últimos, os menores de 25 anos, os escravos (ainda que libertos), os criminosos e os que não tivessem renda líquida anual de cem mil réis. Com a última exigência, regulamentava-se na Carta de 1824 o direito do sufrágio ativo (um direito limitado e restrito de sufrágio) – o voto censitário – sistemática que permaneceu até a República. Embora não estivesse explicito na Constituição de 1824, as mulheres estavam excluídas do direito de votar.

A primeira lei eleitoral elaborada em solo brasileiro foi assinada por D. Pedro I, ainda na condição de príncipe regente, em 1822. Trata-se da Decisão nº 57 editada em 19 de junho de 1822⁶. Estabelecia a referida decisão a implantação do voto censitário, e a sistemática de verificação de poderes para controle e validação do processo eleitoral.

A Constituição de 1824 apresentou regras mais abrangentes para as eleições, no entanto, não trouxe grandes alterações nos procedimentos eleitorais adotados.⁷ As mudanças mais significativas do processo eleitoral relacionaram-se aos requisitos que habilitavam os cidadãos⁸ como eleitores. Ao analisar as disposições da Constituição de 1824 em relação às práticas e procedimentos eleitorais, é possível perceber que o registro prévio de candidatura continuava não sendo necessário.

Esta constatação é destacada por Jairo Nicolau, o qual afirmou que “não havia inscrição prévia de candidatos e nem era exigido que os nomes se apresentassem por partidos. Por isso era possível votar em qualquer nome da paróquia” (Nicolau, 2002, p. 15). Dessa forma, continuava a não existir a possibilidade de impugnação de um registro prévio de candidatura, uma vez que não havia, em regra e na teoria, candidatos. Diz-se na teoria, pois na prática, era possível identificar interessados em ocupar cargos públicos, e “fazer campanha”.

Se não havia candidatos formais, em quem os eleitores votavam? A Constituição de 1824 definia que, além do direito de votar, qualquer cidadão eleitor poderia ser votado.⁹ Contudo, destaca-se que o termo eleitor não era utilizado para todo e qualquer cidadão.¹⁰ Neste sentido, Jairo Nicolau apresenta uma distinção e afirma que “no meio político da época, o termo ‘votante’ passou a designar os cidadãos que votavam nas eleições de primeiro grau, e o termo ‘eleitor’ era usado para os cidadãos que votavam nas eleições de segundo grau” (Nicolau, 2012, p. 15-16). Assim, o “qualquer

9. Constituição de 1824, artigo 95: “Todos os que podem ser Eleitores, abeis para serem nomeados Deputados”.

10. No livro *Eleições no Brasil: Do império aos dias atuais*, Jairo Nicolau sintetiza a sistemática eleitoral no período do império e afirma: “A Constituição de 1824 adotou um sistema de voto indireto em dois graus para as eleições para a Câmara dos Deputados e para o Senado: ‘a massa dos cidadãos ativos’ da paróquia escolhia os eleitores, que, por sua vez, escolhiam os parlamentares” (Nicolau, 2012, p. 15).

eleitor” tratava-se daqueles que eram considerados eleitores de segundo grau, conforme as premissas estabelecidas para esta condição do cidadão.

Ainda buscando responder à pergunta acima, Graciela Jaeger destaca que “durante o Império, o povo votava em quem o alistava. A grande maioria dos eleitos durante o período monárquico eram padres, pois algumas eleições eram realizadas dentro das igrejas, os padres é que faziam o recrutamento dos eleitores no dia das eleições [...]” (Jaeger, 2004, p. 99). Isso mostra a importância que assumiu o alistamento eleitoral, tanto é que, embora não houvesse disposições quanto ao registro prévio de candidaturas e nem de sua impugnação, haviam disposições quanto ao registro de eleitores e a impugnação destes eleitores.

As regras eleitorais sofreram alterações ao longo do período imperial. As alterações mais significativas foram trazidas pela Lei Saraiva de 1881. Segundo o pesquisador Manoel Rodrigues Ferreira, “essa legislação eleitoral foi da mais alta importância na vida política do país” (Ferreira, 2005, p. 229). Ela “instituiu em todo o Império a eleição direta” (Leal, 2012, p. 63), abolindo a sistemática de eleições indiretas como regra do sistema eleitoral.

A Lei Saraiva apesar de não trazer explicitamente disposições sobre a necessidade de registro prévio de candidaturas, trazia disposições que indicavam que alguns cidadãos se apresentavam como candidatos, pois trazia referência a uma lista de assinaturas de cidadãos que apoiavam uma candidatura.¹¹ No entanto, não trazia a Lei Saraiva disposições sobre como se faria esse “registro prévio”, nem condições para sua impugnação. Constata-se, ainda, que a Lei Saraiva manteve o voto censitário e excluiu os analfabetos do sistema eleitoral.

Com a Proclamação da República em 1889, inaugurou-se não só um novo regime de governo, mas também uma nova fase no processo eleitoral, ou seja, a Proclamação da República “inaugurou um novo período da nossa legislação eleitoral, iniciou-se um novo

11. Decreto nº 3.029/1881, art. 15, §16: “Havendo, porém, mais de três candidatos, terão preferência os fiscais daqueles que apresentarem maior número de assinaturas de eleitores, declarando que adotam a sua candidatura”.

12. Decreto nº 511, de 23 de Junho de 1890.

ciclo da legislação brasileira, que passou a inspirar-se em modelos norte-americanos, e caíram por terra todos os privilégios eleitorais do Império [...]” (Jaeger, 2004, p. 103).

O primeiro ordenamento eleitoral do período republicano, que merece destaque, foi o Regulamento Alvim,¹² que, embora não tenha sido um código eleitoral propriamente dito, promoveu inovações ao processo eleitoral. Dentre as inovações estão o fim do voto censitário e a regulamentação da eleição proporcional (Ricci e Zulini, 2014). Este regulamento detalhava as etapas do processo eleitoral, além dos ritos a serem seguidos pelos envolvidos no referido processo.

No que se refere aos registros de candidaturas, e à possibilidade de sua impugnação, o Regulamento Alvim também não trazia definições sobre estas ações relacionadas ao processo eleitoral. As disposições eram referentes ao eleitor (registro e impugnação), assim, para retirar algum cidadão da disputa eleitoral, era necessário desabilitá-lo como eleitor, ou seja, era necessário questionar sua condição de eleitor, não de candidato propriamente. Destaca-se que neste momento da história eleitoral brasileira, as capacidades eleitorais ativa e passiva do cidadão não se dissociavam tal como se observa atualmente.

Outra legislação importante para o processo eleitoral brasileiro que surgiu no início do período republicano foi a Lei nº 1.269 de 1904, conhecida como a Lei Rosa e Silva. Para o pesquisador Emmanuel Roberto Girão de Castro Pinto, a lei “apresentava a estrutura de um verdadeiro Código Eleitoral” (Pinto, 2008, p. 63). Ela trazia a ideia (não a determinação) de registros prévios de candidaturas, pois afirmava que o eleitor poderia “acumular todos os seus votos, ou parte deles, em um só candidato, escrevendo o nome do mesmo candidato tantas vezes quantos forem os votos que lhe quiser dar”¹³.

Em outros trechos da Lei Rosa e Silva (art. 100), a ideia de registro prévio é reforçada, por exemplo, quando se lê que seriam apurados os votos dados a um candidato pelo nome com o qual ele se apresentou, ou como ele era conhecido notoriamente. Também estabelecia a referida lei que boletins seriam entregues aos candidatos e fiscais, o que nos permite inferir que esses candidatos seriam conhecidos previamente. Enfatiza-se, no entanto, que o referido regulamento não tratava das formalidades para o registro prévio dos candidatos.

13. Lei nº 1.269 de 1904 (Lei Rosa e Silva), art. 59.

Outro ponto importante da Lei Rosa e Silva é que esta trazia causas de inelegibilidades. Estas causas relacionavam-se mais com os cargos e funções públicas exercidas pelos candidatos do que com atos por eles praticados, seja no exercício desse cargo ou função pública, ou em sua vida privada. Desta forma, eram inelegíveis para o Congresso Nacional o presidente e o vice-presidente República, por exemplo. Porém, os atos de improbidade que cometessem o presidente e o vice-presidente da República, citando como análogo, o abuso de poder político que praticassem, a condenação por crimes comuns que tivessem, ainda que reprováveis socialmente e que hoje integram o rol de causas de inelegibilidade, naquela época não eram causas de inelegibilidades.

O Registro e impugnação de candidaturas depois do Código Eleitoral de 1932

Com o advento do Código Eleitoral de 1932 (Decreto nº 21.076/1932), “nasceu aí a obrigatoriedade do prévio registro de candidatura” (Wassilevski, 2018, p. 302). Neste sentido, José Jairo Gomes destaca as disposições do artigo 57 do referido código. Este artigo determinava a necessidade do “registro obrigatório dos candidatos, até 5 dias antes da eleição”.

Depois desse, outros quatro códigos eleitorais foram publicados: um em 1935 (Lei nº 48/1935), outro em 1945 (Decreto-Lei nº 7.586/1945), mais um em 1950 (Lei nº 1.164/1950) e o último e atual código eleitoral vigente em 1965 (Lei nº 4.737/1965) (Gomes, 2016). Em todos eles havia disposições sobre a necessidade de registro prévio de candidaturas, contudo, as disposições referentes a este registro não são as mesmas nestes códigos, assim como também não há em todos eles a previsão de impugnação desses registros.

Rodrigo López Zílio destaca, no entanto, que os pedidos de registro de candidaturas, encontram-se regulados pela Lei das Eleições (Lei nº 9.504/1997), e somente vigoram os dispositivos do Código Eleitoral naquilo que forem compatíveis com a Lei das Eleições e outros dispositivos posteriores (Zílio, 2018). Legislações específicas sobre matéria eleitoral surgiram depois do Código Eleitoral de 1965 e modificaram algumas de suas disposições, mas que não o revogaram. A própria Constituição Federal de 1988 é posterior ao referido código, o que

suscitou (e ainda suscita) questionamentos sobre a recepção ou não dos dispositivos deste código eleitoral pela Carta Magna.

Quadro 2 - Registro prévio de candidatura e sua impugnação nas legislações eleitorais posteriores ao Código Eleitoral de 1932

Legislação regulatória do processo eleitoral	Ano	Registro prévio de Candidatura	Impugnação do Registro de Candidatura
Código Eleitoral de 1932 (Decreto nº 21.076/1932)	1932	Procedimento obrigatório. Uma lista de candidatos deveria ser apresentada pelo partido político, aliança de partidos, ou grupos de cem eleitores. Apesar destes legitimados para apresentar a lista de candidatos, também se permitia candidatura avulsa (porém com registro prévio).	Não trazia a possibilidade.
Código Eleitoral de 1935 (Lei nº 48/1935)	1935	Procedimento continuava obrigatório e semelhante às determinações do código eleitoral anterior. Entretanto, este código não chegou a ser aplicado.	Não trazia a possibilidade.
Código Eleitoral de 1945 (Decreto-Lei nº 7.586/1945)	1945	Procedimento continuava obrigatório, no entanto, a apresentação da lista de candidatos para registro tornou-se exclusividade dos partidos políticos.	Não trazia a possibilidade.
Código Eleitoral de 1950 (Lei nº 1.164/1950)	1950	Procedimento continuava obrigatório e manteve as determinações do código eleitoral anterior.	Não trazia a possibilidade.
Código Eleitoral de 1965 (Lei nº 4.737/1965)	1965	Procedimento continuava obrigatório e novas determinações foram trazidas para o processo eleitoral, incluindo o período em que seria admitido o pedido de registro, por exemplo.	Diferente dos códigos eleitorais anteriores, trazia a possibilidade de impugnação do registro de candidatura (prazo e legitimados).
Lei das Eleições (Lei nº 9.504/1997)	1997	Procedimento continuava obrigatório e detalhava aspectos relacionados a esta prática.	Continha a possibilidade de impugnação e trazia aspectos formais para a propositura da impugnação.

Fonte: Elaborada pelo autor com base na análise das legislações eleitorais indicadas no quadro.

Atualmente tramita no Congresso Nacional um Projeto de Lei Complementar (PLC nº 112/2021) que visa elaborar um novo código eleitoral, mais atualizado e que unifique as legislações eleitorais esparsas que regulam diferentes etapas e circunstâncias do processo eleitoral.

O PLC 112/2021 propõe um código eleitoral com mais de 890 artigos, bem mais extenso do que o atual código, com 383 artigos.

No primeiro código eleitoral, não havia um capítulo ou uma seção específica com as disposições referentes ao registro dos candidatos. A obrigatoriedade de registro prévio de candidatos estava no capítulo “Do Voto Secreto”. Dispunha o código eleitoral de 1932 que fosse elaborada uma lista de candidatos e esta lista deveria ser apresentada, por qualquer partido, aliança de partidos, ou grupos de cem eleitores nos Tribunais Regionais correspondentes às circunscrições eleitorais. Apesar dessa previsão dos legitimados a apresentar a lista de candidatos, o referido código permitia a candidatura avulsa, ou seja, fora da lista registrada dos partidos.

Conforme expresso no primeiro Código Eleitoral, os casos de inelegibilidades foram definidos por “lei especial” (Decreto nº 22.194/1932). No entanto, essa lei não trazia de forma explícita como poderiam ser alegadas as inelegibilidades dos candidatos registrados previamente. Portanto, o referido código trazia a determinação expressa da necessidade de registro prévio de candidatura, mas não definia a forma como esse registro poderia ser impugnado.

Determinava a “lei especial” que, se alguém se enquadrasse em algum dispositivo e, mesmo assim, fosse inscrito no alistamento eleitoral, a sua exclusão se faria *ex-officio* ou por requerimento de qualquer eleitor ou delegado de partido.. Determinava ainda, que o processo de exclusão seguiria os trâmites processuais definidos no artigo 55 do Código Eleitoral de 1932.¹⁵

Três anos após a publicação do primeiro, foi editado o segundo código eleitoral (Lei nº 48/1935). Como destacado por José Jairo Gomes (2016), este novo código manteve a obrigatoriedade de registro prévio de candidatura, porém, não chegou a entrar em vigor devido à instauração da ditadura do Estado Novo por Getúlio Vargas em 1937. Em sua estrutura, identificava-se um capítulo (II) dedicado ao registro dos candidatos e determinava o prazo de 15 dias antes para as eleições federais e estaduais e cinco dias para as

14. Lei nº 4.737/1965 (Código Eleitoral vigente): Art. 97 (...) § 2º Do pedido de registro caberá, no prazo de 2 (dois) dias, a contar da publicação ou afixação do edital, impugnação articulada por parte de candidato ou de partido político. § 3º Poderá, também, qualquer eleitor, com fundamento em inelegibilidade ou incompatibilidade do candidato ou na incidência deste no artigo 96 impugnar o pedido de registro, dentro do mesmo prazo, oferecendo prova do alegado.

eleições municipais. Também havia diferenças quanto ao número de assinaturas no requerimento de eleitores para inscrição de um candidato. Para as eleições Federais e Estaduais, estabelecia o código em análise que seriam necessários 200 eleitores e nas municipais 50. Como o primeiro, o código de 1935 também não trazia a previsão de impugnação de registros de candidaturas. Apresentava as condições de inelegibilidade, mas, não apresentava como essas inelegibilidades seriam apresentadas para impugnar um registro de candidatura.

O terceiro código eleitoral (Decreto-Lei n.º 7.586/1945), também conhecido como Lei Agamenon Magalhães, foi publicado no início de 1945. Com ele, foi restabelecida a Justiça Eleitoral e regulamentados o processo eleitoral e a organização partidária. O registro prévio de candidaturas continuava a ser exigido; no entanto, os legitimados a fazê-lo tornaram-se mais restritos, passando a ser apenas os partidos ou as alianças de partidos. Desta forma, tornou-se, a partir de então, exclusividade dos partidos políticos a apresentação e registro dos candidatos (Pinto, 2008). Independente da dimensão das eleições (federais, estaduais ou municipais), foi estabelecido o prazo de 15 dias antes das eleições para que os registros prévios fossem realizados. Nesse código também havia um capítulo (I) dedicado ao registro dos candidatos. Porém, como nos códigos anteriores, não havia a previsão da impugnação do registro de candidatura. O texto ainda trazia as condições de elegibilidade e inelegibilidade, mas, como os códigos anteriores, não estabelecia os procedimentos para a impugnação.

Em relação ao registro prévio de candidaturas e à previsão legal de impugnação desse registro, o quarto código eleitoral do período republicano (Lei n.º 1.164/1950), não trouxe mudanças. O referido código também apresentava um capítulo dedicado ao registro de candidatos (I), que determinava o registro prévio de candidaturas, além de definir que esse registro só poderia ser feito por partido ou aliança de partidos, no prazo de 15 dias antes das eleições. Como os códigos anteriores, também não havia previsão expressa para a impugnação de candidaturas.

O quinto e atual código eleitoral brasileiro do período republicano (Lei n.º 4.737/1965), surgiu após o Golpe Militar de 1964, que inaugurou um novo período ditatorial no Brasil. Ele estabeleceu os

princípios básicos do atual sistema eleitoral brasileiro. Diferente da ditadura Vargas, a ditadura militar não extinguiu a Justiça Eleitoral, a qual teve sua atuação ampliada pelas disposições do código em análise (Pinto, 2008). Embora, na teoria, a atuação da Justiça Eleitoral no período analisado tenha sido ampliada, na prática, sua atuação mostrou-se limitada, haja vista a forma como ocorriam as eleições e todo processo eleitoral naquele período.

Pode-se notar que a Justiça Eleitoral, no período de 1945 a 1964, foi totalmente revigorada e exerceu o papel de guardião das eleições. [...] Ora, se o período posterior à queda de Vargas até o início da ditadura militar foi uma época de grande evolução e firmamento da Justiça Eleitoral na condução das eleições brasileiras, os deslindes que premiaram o início da ditadura até seu final foram marcados pela limitação e enfraquecimento dessa Justiça especializada no comando das eleições (Oliveira, 2012, p. 14).

Diferentemente dos códigos anteriores, o quinto código eleitoral, ainda vigente, além de manter a obrigatoriedade do registro prévio de candidatura, inovou trazendo a previsão de impugnação do registro candidatura, estabelecendo para ela um prazo. Estabeleceu-se que os pedidos de registro de candidatura seriam publicados ou fixados por edital e, após essa publicidade, algum candidato ou partido político (os legitimados para esta impugnação), poderia impugnar um pedido de registro de candidatura.

No entanto, como ensina Zílio (2018), algumas disposições do referido código foram modificadas por outras legislações. Um exemplo pertinente ao tema analisado é a edição da Lei Complementar nº 64/1990 (Lei de inelegibilidade). Esta lei trouxe modificações a dispositivos do código eleitoral sobre a impugnação de registro de candidaturas e ampliou de dois para cinco dias o prazo para oferecer a impugnação, além de ampliar os legitimados para a propositura da ação correspondente. Além de um candidato ou partido político, também as coligações e o Ministério Público foram incluídos como legitimados. Destaca-se, contudo, que as coligações já não são mais legitimadas por não serem mais permitidas no processo eleitoral brasileiro.

Voltando ao projeto do novo código que tramita no Congresso Nacional (PLC 112/2021), este será o sexto código eleitoral do período republicano. Muitos defendem a necessidade de atualização e modernização do código eleitoral brasileiro. Na época em que o atual código foi publicado, não faziam parte do processo eleitoral as urnas eletrônicas, o sistema de biometria para identificação do eleitor e tantas outras inovações que se observam atualmente.

Constata-se com essa análise histórica que o registro prévio de candidaturas só passou a fazer parte da legislação eleitoral brasileira com a publicação do primeiro código eleitoral do período republicano em 1932. Porém, desse primeiro código até o quarto, só havia a determinação de registro prévio sem disposições para oferecimento de impugnações a estes registros prévios. Só no quinto e atual código eleitoral encontram-se disposições regulando e trazendo a possibilidade de impugnação (ainda que, como já dito, legislações posteriores modificaram algumas disposições deste código).

Desta forma, destaca-se que a impugnação de registro de candidaturas tem previsão legal relativamente recente na história eleitoral brasileira, o que justifica o interesse e o entendimento da importância de trazer esta discussão, diante da frequência de sua utilização no jogo político.

Considerações finais

Após uma análise histórica sobre a impugnação de registro de candidatura na legislação eleitoral brasileira, constata-se que nem sempre houve, no ordenamento jurídico, a previsibilidade deste ato. Na realidade, constata-se que, na vasta história eleitoral brasileira, nem sempre houve a necessidade de registro prévio de candidaturas. Ora, como nem sempre era exigido conhecer previamente os candidatos, não era de se estranhar que não havia previsibilidade de impugnar um candidato, mais especificamente, seu registro de candidatura.

Desde o Código Eleitoral de 1932, o registro prévio de candidaturas passou a ser exigido, mas não havia disposição explícitas à possibilidade de impugnação do registro de candidatura. Esta previsibilidade veio com o atual código eleitoral sancionado em 1965 e teve dispositivos modificados em legislação infraconstitucionais posteriores.

A discussão sobre impugnação do registro de candidatura envolve as discussões sobre a restrição ao exercício dos direitos políticos, mais

especificamente à capacidade eleitoral passiva (uma das facetas dos direitos políticos), e o exercício da cidadania. Ao longo do século XX, os direitos políticos, direta e/ou independentemente, passaram a ser associado à cidadania como tal (Marshall, 1967), o que explica a estreita ligação entre os conceitos de cidadania e exercício dos direitos políticos, observado atualmente.

Entende-se que a plenitude dos direitos políticos, e, conseqüentemente da cidadania, é vista quando um cidadão tem a possibilidade de votar (capacidade eleitoral ativa) e de ser votado (capacidade eleitoral passiva). A falta da capacidade eleitoral passiva gera para o cidadão a condição de inelegibilidade, o que justifica e fundamenta a impugnação de registro de candidatura. Toda inelegibilidade tem um fundamento, ou uma causa específica, seja a prática de um ilícito, ou alguma situação política que o cidadão se encontra no momento do registro de candidatura, como por exemplo, ser parente de um ocupante de cargo público que não se descompatibilizou do cargo.

A doutrina admite duas teorias em relação à restrição aos direitos políticos, entendendo que estes fazem parte dos direitos fundamentais que são a Teoria Interna dos Limites aos Direitos Fundamentais e a Teoria Externa dos Limites aos Direitos Fundamentais. A primeira define os direitos fundamentais como normas e a segunda como princípios (Nakamura, 2018). Decisões do STF apontam que a jurisprudência deste tribunal adota a Teoria Externa, pois ela admite que, sendo princípios, estes podem ser restringidos com base na teoria da ponderação dos princípios e na regra da proporcionalidade e razoabilidade. Desta forma, prevalece a ideia de que “nenhum direito fundamental é absoluto” (Cavalcante Filho, 2016).

A Lei Complementar 64/1990, cuja redação foi modificada pela Lei da Ficha Limpa (LC 135/2010), é conhecida como a Lei de Inelegibilidade. Esta lei traz causas e efeitos para restrição aos direitos políticos e tem fundamentado as ações eleitorais destinadas à impugnação de registro de candidaturas, as AIRCs. Estas impugnações levam aos indeferimentos de registros, os quais podem ser identificados no site do Tribunal Superior Eleitoral. Constata-se que nos anos de inovação legislativa eleitoral sobre o tema, há uma tendência de aumento nos indeferimentos, o que sugere que as impugnações de registro de candidatura têm sido utilizadas para restringir a participação do cidadão no processo eleitoral.

Ainda que relativamente recente no ordenamento jurídico, as impugnações de registro de candidatura mostram-se relevantes para o processo eleitoral, pois em um primeiro momento, afastam e afetam os interesses dos candidatos e dos partidos políticos que buscam lançá-los na disputa eleitoral. Em um segundo momento as impugnações de registro de candidatura podem frustrar o eleitorado, pois têm potencial para afastar o resultado das urnas (expressão da vontade popular), quando sua decisão final, ocorrer depois das eleições, ou em momento próximo ao dia das eleições, e os votos dados ao candidato cujo registro foi impugnado serão “anulados”, ou melhor, invalidados para aquele candidato — não para seu partido, conforme jurisprudência admitida nos tribunais superiores. Assim, reflexões e pesquisas sobre as impugnações de registro de candidatura mostram-se relevantes e importantes para melhor compreensão do tema.

Referências

- BARROS, Vlnícius Alexandre Fortes De. Restrição aos direitos políticos. *Revista de Julgados*, v. 5, p. 233–241, 2009.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.
- CARVALHO, José Murilo De. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- CAVALCANTE FILHO, João Trindade. *Teoria Geral Dos Direitos Fundamentais*. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portaltvustica/portaltvjusticanoticia/anexo/joao_trindadade_teorias_geral_dos_direitos_fundamentais.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2021.
- CHAUÍ, Marilena. Cultura política e política cultural. *Estudos Avançados*, v. 23, n. 9, p. 71–84, 1992.
- COSTA, Adriano Soares Da. Inelegibilidade cominada por rejeição das contas: a criatividade judicial por meio da edição de resoluções do TSE. *Revista Brasileira de Direito Municipal*, v. 9, n. 28, p. 31–48, 2008.
- DAHL, Robert Alan. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: Edusp, 1997.
- DIAS, Eduardo Rocha. Fundamentais na Constituição Brasileira de 1988. *Revista ESMAFE*, v. 13, p. 77–94, 2007. Disponível em: <<https://revista.trf5.jus.br/index.php/esmafe/article/view/170>>.
- DINIZ, Maria Helena. *Dicionário Jurídico*. São Paulo: Saraiva, 1998.

- ESPÍNDOLA ARAÚJO, Eduardo Borges; XIMENES, Júlia Maurmann. Contencioso eleitoral em tempos de judicialização da política: a disputa no Supremo e o Supremo na disputa. *Revista de Investigações Constitucionais*, v. 6, n. 2, p. 423–448, 2019.
- FERREIRA, Manoel Rodrigues. *A evolução do sistema eleitoral brasileiro*. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2005.
- FERRI, Carlos Alberto; DE SOUZA, Moisés Alves. Limitações ou Restrições dos Direitos Fundamentais: aplicabilidade das Teorias Interna e Externa. *Acta Científica. Ciências Humanas*, v. 26, n. 1, p. 7–25, 2018.
- GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral Essencial*. Rio de Janeiro: Forense, 2018.
- GOMES, José Jairo. Registro de Candidatura. Disponível em: <<http://genjuridico.com.br/2016/11/10/registro-de-candidatura/>>. Acesso em: 23 nov. 2022.
- GORCZEVSKI, Clovis; MARTIN, Nuria Belloso. *Cidadania, democracia e participação política: os desafios do século XXI*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2018.
- JAEGER, Graciela Elis Reinheimer. *História do voto no Brasil*. 2004. 158 f. Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2004.
- LEAL, Vitor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o unicípio e o regime representativo no Brasil*. 7. ed. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2012.
- MACEDO, Elaine Harzheim;; SOARES, Rafael Morgental. O procedimento do registro de candidaturas no paradigma do processo eleitoral democrático: atividade administrativa ou jurisdicional? *Revista Populus*, v. 1, p. 239–265, 2015. Disponível em: <<http://biblioteca.digital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/5539>>.
- MARCHETTI, Vitor. *Governança Eleitoral: O Modelo Brasileiro de Justiça Eleitoral*. Dados, v. 51, p. 865–893, 2008.
- MARSHALL, Thomas Humphrey. *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.
- NAKAMURA, André Luiz dos Santos. Restrições aos Direitos Fundamentais. *Revista Direitos Humanos Fundamentais*, v. 2, n. 16, p. 153–166, 2018.
- NICOLAU, Jairo. *Eleições no Brasil: do Império aos dias atuais*. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2012.
- NICOLAU, Jairo. *História do voto no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2002.
- NOVAIS, Jorge Reis. *Direitos fundamentais: trunfos contra a maioria*. Coimbra: Coimbra, 2006.
- OLIVEIRA, Daniel Carvalho. 80 anos de Justiça Eleitoral: Perspectiva histórica e desafios democráticos futuros. *Paraná Eleitoral: Revista Brasileira de Direito Eleitoral e Ciência Política*, p. 11–23, 2012.

- PINTO, Emmanuel Roberto Girão de Castro. O Poder Normativo da Justiça Eleitoral. 2008. 186 f. Universidade Federal do Ceará, 2008.
- RICCI, Paolo; ZULINI, Jaqueline Porto. Partidos, competição política e fraude eleitoral: a tônica das eleições na Primeira República. *Dados*, v. 57, n. 2, p. 443–479, jun. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582014000200006&lng=pt&tlng=pt>.
- SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2009.
- SCHUMPETER, Joseph Alois. Capitalismo, Socialismo e Democracia. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1984.
- SILVA, José Afonso Da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 30. ed. São Paulo: [s.n.], 2008.
- SILVA, Guilherme de Abreu e. A Experiência da Lei da Ficha Limpa nas Eleições de 2012: uma análise do perfil dos impugnados e dos reflexos da aplicação da lei. 2015. 93 f. Universidade Federal do Paraná, 2015.
- STRAPAZZON, Carlos Luiz; MEZZARROBA, Orides. Moralismo Político e Restrições a Direitos Fundamentais. *Direitos Fundamentais e Justiça*, v. 14, p. 216–243, 2011.
- VALENTE NETO, José. A evolução político-eleitoral do Brasil. *Pensar - Revista de Ciências Jurídicas*, v. 9, n. 1, p. 82–88, 2004. Disponível em: <http://hp.unifor.br/pdfs_notitia/1680.pdf>.
- VENTURINI, Otavio; SPINARDI, Felipe. Improbidade administrativa e restrições ao exercício de direitos políticos. *Revista Digital de Direito Administrativo*, v. 8, n. 1, p. 50–79, 29 jan. 2021. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/173594>>.
- WASSILEVSKI, Shalimar. Direitos políticos, causas de inelegibilidades e registro de candidatura. *Paraná Eleitoral: Revista brasileira de direito eleitoral e ciência política*, v. 7, n. 2, 2018.
- ZÍLIO, Rodrigo Lopes. *Direito Eleitoral*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2008.
- ZÍLIO, Rodrigo Lopes. *Direito Eleitoral*. 6. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2018.

O falso dilema entre liberdade de expressão e desinformação no contexto Eleitoral

Allan Titonelli Nunes e João Carlos Souto

Resumo

O presente artigo objetiva fazer uma análise, ainda que perfunctória, a respeito de uma possível antinomia entre a liberdade de expressão e a tutela da honra e informação correta, na perspectiva político-eleitoral. Procurando responder se a liberdade de expressão é um direito absoluto. Assim, por meio de um trabalho essencialmente teórico e qualitativo, com base na doutrina histórica, ordenamento jurídico e jurisprudência, percorreu-se o caminho dessa resposta. Conforme se constata no decorrer do artigo, os próprios teóricos que construíram os fundamentos em defesa da liberdade de expressão admitem alguma forma de limitação, as quais também existem no nosso ordenamento jurídico e na jurisprudência. Soma-se a isso o fenômeno recente das Fake News, que estão provocando uma série de violações aos direitos constitucionalmente previstos, exigindo uma resposta imediata da Justiça Eleitoral, uma vez que a mentira e o ataque à honra estão sendo repetidos à exaustão, correndo risco de serem transformados em verdades e até mesmo descredenciarem o processo eleitoral e democrático. Logo, essa antinomia se mostra de forma apenas aparente, uma vez que a tutela da integridade da informação, da honra e defesa das instituições, sempre prevaleceu quando a liberdade de manifestação exorbitava seus alicerces centrais. Até porque a liberdade de expressão não pode ser escudo para a prática de crimes.

Palavras-chaves: Liberdade de expressão; Desinformação; Tutela da honra; Justiça Eleitoral.

Sobre os autores

professor.carusguedes@gmail.com

Abstract

This article aims to make an analysis, albeit perfunctory, about a possible antinomy between freedom of expression and protection of honor and correct information, in the political-electoral perspective. Trying to answer if freedom of expression is an absolute right. Thus, through an essentially theoretical and qualitative work, based on historical doctrine, legal order and jurisprudence, the path of this answer was covered. As noted throughout the article, the very theorists who built the foundations in defense of freedom of expression admit some form of limitation, which also exist in our legal system and in jurisprudence. Added to this is the recent phenomenon of Fake News, which are causing a series of violations of constitutionally provided for rights, demanding an immediate response from the Electoral Justice, since the lie and the attack on honor are being repeated to exhaustion, running risk of being transformed into truths and even discrediting the electoral and democratic process. Therefore, this antinomy is only apparent, since the protection of the integrity of information, the honor and defense of institutions, has always prevailed when freedom of expression exorbitated its central foundations. Especially because freedom of expression cannot be a shield for committing crimes.

Keywords: Freedom of expression; Disinformation; Guardianship of honor; Electoral justice.

Introdução

O presidente da Assembleia Nacional Constituinte, Deputado Ulysses Guimarães, nominou a Constituição de 1988 de cidadã, posto que colocava fim a um ciclo ditatorial, inaugurando uma nova era democrática, com direitos e garantias fundamentais aos cidadãos entre suas cláusulas pétreas, cujas premissas podem ser sintetizadas no seu artigo primeiro.

Destaca-se, eminentemente, a ressignificação da forma de governo, que dará ensejo a toda uma mudança estrutural. Assim, repensamos a República, que tem como característica primordial a participação popular e a democracia, cuja expressão advém do latim *res publica*, que significa coisa pública. Em contraposição colocamos fim a um governo centralizador e ditatorial, dirigido por e para poucos, cujos interesses não se coadunavam com a vontade popular.

É natural que, psicologicamente e antropológicamente, após tanto tempo do fim da ditadura, tenhamos esquecido de como algumas práticas centralizadoras e controladoras eram nefastas. Entre elas, as restrições sem justa causa à liberdade de expressão e de imprensa.

Principalmente porque a liberdade é um valor universal nas democracias modernas, a qual possui diversos mecanismos de defesa.

Todavia, a liberdade de expressão não pode ser escudo para a prática de crimes, conforme destaca o Ministro Alexandre de Moraes no julgamento da ADPF 572 “Liberdade de expressão não é liberdade de agressão. Liberdade de expressão não é liberdade de destruição da democracia, das instituições e da honra alheia.”

Considerando essa hipotética colisão entre normas, ou até princípios norteadores, liberdade de expressão vs. defesa da honra, da integridade da informação e da dignidade da pessoa humana. O presente artigo objetiva, ainda que de forma perfunctória, explorar na perspectiva acadêmica, do ordenamento jurídico e da jurisprudência, sob o viés político e eleitoral, essa aparente antinomia.

A liberdade de expressão é um direito absoluto? Partindo de fundamentos doutrinários, jurisprudenciais e do próprio ordenamento jurídico, precipuamente em relação a restrições inerentes ao respectivo direito, a pergunta foi respondida.

Para enfrentar esse dilema, o artigo iniciou abordando o aspecto histórico da liberdade de expressão. Em seguida, foi explorado o contexto político e eleitoral recente, em que houve um processo de insatisfação crescente dos cidadãos, que passaram a se mobilizar por meio das redes sociais, culminando em grandes movimentos sociais, como as jornadas de junho de 2013 aqui no Brasil ou a “Primavera Árabe”, conjunto de manifestações ocorridas em vários países árabes.

Concomitantemente a esse fenômeno, a mentira, informação falsa e descontextualização, que se tornaram popularmente conhecidas como *Fake News*, passou a dominar o cenário das disputas político-eleitorais, somado à capilaridade das redes sociais, formou-se um gatilho e rastro de desinformação. Considerando essa realidade, a Justiça Eleitoral lançou um “Programa de Enfrentamento à Desinformação”, partindo das restrições que o próprio ordenamento jurídico já previa, conforme descrito no capítulo 6, quanto na necessidade de regular a utilização das redes sociais, principalmente na perspectiva de evitar a propagação desses conteúdos falsos e com ataques à honra.

Nesse programa a Justiça Eleitoral convidou parceiros para monitorar as notícias falsas e produzir uma resposta imediata, combatendo

aquela versão, com ampla difusão. Também foram produzidas propagandas direcionadas a orientar e capacitar a sociedade em relação a conteúdos enganosos. Criou, da mesma forma, o sistema de alerta de desinformação contra as eleições, possibilitando a comunicação à Justiça Eleitoral dessas notícias falsas ou descontextualizadas.

Por fim, no último capítulo, desenvolveram-se argumentos a respeito da liberdade de expressão e restrições existentes no ordenamento, bem como outras impostas pela jurisprudência, confrontando também com a perspectiva da responsabilização

Metodologia

O artigo teve como fundamento o método dedutivo, que é racionalista, partindo das premissas gerais para análise do ordenamento jurídico nacional e internacional, precipuamente sob o viés político e eleitoral. Levando em conta a forma de abordagem do problema foi uma pesquisa qualitativa, essencialmente teórica, precipuamente através de exploração bibliográfica. Portanto, o trabalho teve como premissa pesquisa documental, revisando a literatura, iniciativas internacionais e a jurisprudência nacional e internacional a respeito. Assim, partindo de uma análise histórica e descritiva explorou-se o conceito de liberdade de expressão, a evolução e impacto da desinformação no processo político e eleitoral, bem como a falsa antinomia entre liberdade de expressão, tutela da honra e integridade da informação.

Liberdade de Expressão

Historicamente, os ideais Renascentistas difundiram uma nova visão cultural, científica e artística ao Mundo Moderno, sob o enfoque da razão, em contraposição ao modelo dogmático da Igreja Católica e absolutista em termos de exercício do poder. Uma das correntes de pensamento surgidas dentro desse contexto foi o Iluminismo, fundado na ciência e na razão, objetivaram combater o absolutismo e autoritarismo, e tendo como escopo a defesa das liberdades, entre elas a econômica, de expressão, religiosa, da vida, entre outras.

Esse movimento surgiu no século XVIII, cujos precursores foram: René Descartes, Francis Bacon, John Locke, Issac Newton, Voltaire,

Montesquieu, Rousseau, Diderot e Adam Smith. Os pensadores tinham como ideário esclarecer, informar e levar o caminho do conhecimento ao Mundo, por meio da ciência e da razão, livrando das trevas, período em que o conhecimento era limitado pelo absolutismo europeu e pela Igreja Católica. Por essa razão ganhou a designação “iluminismo”, cujo papel central era abrir os olhos e pensamento da população para o conhecimento. Era um pensamento progressista, em busca da justiça, e em defesa da liberdade e felicidade para todos.

Essas ideias inspiraram a concretização dos direitos fundamentais em todo o Mundo, e serviram de base para a Revolução Francesa, com início em 1789, cujo lema “Liberdade, Igualdade, Fraternidade”, traduz os principais valores defendidos pelo movimento. Em 26 de agosto de 1789 a Assembleia Nacional Constituinte Francesa aprova a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, que tinha como base a defesa do que considera os direitos naturais, inalienáveis do homem. Para isso, um requisito fundamental era que todos fossem livres e iguais em direitos, como definido logo no primeiro artigo da Declaração. Esse documento influenciou todas as Constituições posteriores.

Feita essa introdução e reconhecendo o papel originário de Adam Smith na defesa das liberdades, é relevante destacar o pensamento de John Stuart Mill em defesa da liberdade de expressão ou pensamento. Onde a sua obra “On Liberty” (1859), é considerada o fundamento originário para a liberdade de expressão, discorrendo sobre quais seriam os limites do poder do governante ou da corporação aptos a interferir na liberdade individual, a qual contribui para evolução da sociedade. Isso porque, calar um argumento pode não dar chance de superação dos entendimentos, dado que ninguém é infalível. Além de não permitir o conhecimento de novos entendimentos, ou até mesmo acréscimos aos fundamentos já existentes. Segundo ele, essa limitação só poderia ocorrer em casos extremos, quando o argumento ou pensamento possa provocar dano a outro. A esse respeito discorre Dalaqua (2016, p. 147): “Se a conduta não gera dano, a interferência do governo é arbitrária e ilegítima, razão pela qual o indivíduo pode e deve resistir-lhe. Para Mill, respeitar o princípio do dano é indispensável para todo governo que se julgue bom”.

Portanto, mesmo na teoria de Mill, a liberdade de expressão não é absoluta, havendo limites. Inclusive, Mill se apresenta totalmente intolerante com a distorção dos fatos, não confunda com a liberdade

defendida aos argumentos, e que O'Rourke (2001, p. 124) assim fundamenta: “Distorcer ou ocultar fatos não é algo que Mill tolera. Ele considera os interesses da verdade e da justiça como necessários para o bem-estar geral da discussão, enquanto a fraude, a traição e a força como contrários ao interesse coletivo”.

Sobre a possibilidade de limitação da liberdade de expressão, há também a teoria clássica de Karl Popper (POPPER, 1971), conhecida como o paradoxo da tolerância, onde a tolerância ilimitada com os intolerantes (aqueles que são traiçoeiros, mentem, professam o ódio, são dissimulados e etc...), pode levar ao desaparecimento da tolerância, motivo pelo qual a tolerância deve ser limitada, para justamente não levar ao seu fim.

Elder Maia Goltzman no livro *Liberdade de expressão e desinformação em contextos eleitorais: parâmetros de enfrentamento com base nas sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos*, desenvolve argumentos relevantes a respeito de alguns parâmetros limitadores da liberdade de expressão, principalmente diante do dilema das redes sociais (GOLTZMAN, 2022, p. 40):

Qualquer limitação à liberdade de expressão na internet, em face da proteção internacional dos direitos humanos, deverá obedecer aos seguintes critérios acumulativos, estar prevista na lei, basear-se em uma das restrições elencadas no art. 19 do PIDCP (isto é, assegurar o respeito dos direitos e da reputação das demais pessoas ou proteger a respeito dos direitos e da reputação das demais pessoas ou proteger a segurança nacional, a ordem, a saúde, ou a moral pública) e, por fim, ter o Estado exercido o ônus de comprovar que a intervenção é necessária, proporcional ou se consubstancia no meio menos restritivo para atingir os fins previstos no art 19 do PIDCP.

Nota-se que a lição de Goltzman, quanto à possibilidade de limitação da liberdade de expressão no cyberspaço, encontra plena convergência com a amplitude com que tal direito restou consagrado tanto no Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos, quanto na Convenção Interamericana de Direitos Humanos.

De fato, a par da cláusula de restrição mencionada pelo autor (art. 19, 3, a e b do PIDCP), as duas Cartas Internacionais de Direitos preveem hipóteses expressas de limitação da livre manifestação do pensamento, quando esta for manejada para materializar discurso

de ódio. Em realidade, nestas circunstâncias as Cartas consagram verdadeiros mandatos de proibição, como consta no art. 13, 5 da Convenção Americana dos Direitos Humanos (CADH) e no art. 20, 1 e 2 do Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos (PIDCP)

Ainda sobre liberdade de expressão, digno de registro que os Estados Unidos é o país que mais cedo codificou as ideias iluministas, como as da Separação dos Poderes, acolhendo algumas delas na Constituição de 1787, e mais tarde ampliando-as no *Bill of Rights*¹ de 1789, conjunto das primeiras Dez Emendas à referida Constituição. A Primeira Emenda é dedicada àquilo que se pode chamar de conjunto central de liberdades, entre elas a religiosa, a de expressão, de imprensa e o direito à reunião.

A Suprema Corte estadunidense acolhe interpretação mais elástica do conceito, como a expressa em *Brandenburg v. Ohio*², julgado de 1969, em que a Corte assentou a teoria do *imminent and illegal danger*, vale dizer, uma conduta somente é proibida quando dirigida a produzir ação ilegal e perigo iminente, do contrário, a liberdade de expressão é ampla, não podendo ser limitada por ato normativo infraconstitucional.

Comentando o caso *Brandenburg v. Ohio*, Kermit Hall (HALL, 2005, p. 101) é enfático ao assinalar que a decisão proferida pela Corte é “significativamente mais protetora de discurso perigoso do que o (entendimento) anterior” (*significantly more protective of dangerous speech than the previous*), no caso, o entendimento anterior datava de 1927.³

Por fim, não se ignoram os trabalhos produzidos por autores mais modernos a respeito da liberdade de expressão, como Ronald Dworkin (DWORKIN, 2019), Owen Fiss (FISS, 2005), Anthony Lewis (LEWIS, 2011) e Nigel Warburton (WARBURTON, 2009), mesmo que tenham fundamentos divergentes, dada a brevidade do recorte, optou-se por não citar e enfrentar todos eles.

Insatisfação, Mobilização e Redes Sociais

-
1. Sobre o Bill of Rights, consultar, entre outros: AMAR, Akhil Reed. *The Bill of Rights. Creation and Reconstruction*. New Heaven: Yale University Press, 1998
 2. *Brandenburg v. Ohio*, 395 U.S. 444 (1969).
 3. *Whitney v. California*, 274 U.S. 357 (1927).

A expressão máxima de uma República é a democracia, que tem seu conceito interligado à participação do cidadão nas decisões políticas. Nesse pormenor, a piora na prestação dos serviços públicos, o aumento gradual e contínuo da carga tributária, o desperdício do dinheiro da nação e os desvios de conduta contra o patrimônio do povo provocaram um quadro generalizado de insatisfação, culminando com as manifestações de junho de 2013, popularmente conhecidas como jornadas de junho, que tiveram grande influência das redes sociais, como destacado por Fernanda Fidelis e Flor Marlene E. Lopes (FIDELIS e LOPES, 2015).

As mobilizações se dirigiram contra algumas formas aristocráticas de manifestação do poder por parte de políticos, que ainda não entenderam o conceito de democracia plena, ao se utilizarem da coisa pública como privada, vide as moradias palacianas, gabinetes exuberantes, viagens às custas do erário, uso de aviões e helicópteros oficiais para fins particulares.

É evidente que a democracia não pode comportar privilégios, posto que é um governo do povo e para o povo, embora essa realidade esteja muito distante das práticas políticas contemporâneas. A falta de transparência, o aumento da tributação sem consentimento da população, projetos unipessoais e a inexistência de democracia interna nos partidos são exemplos de condutas diametralmente opostas aos anseios dos cidadãos.

Não por outra razão que nossa Carta Magna proclama no parágrafo único do seu primeiro artigo que “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente [...]”. O dispositivo deixa claro que a vontade popular deveria ser a premissa básica de nossa democracia.

Outrossim, até pouco tempo atrás, antes das jornadas de junho e outras manifestações populares que eclodiram em todo o país, a prática política estava relegada a poucos, uma vez que muitos cidadãos tinham se desinteressado pela política, exercendo sua cidadania somente antes das eleições, ante a obrigatoriedade do voto. A saturação e prostração estavam correlacionadas às práticas políticas arcaicas, bem como aos escândalos de corrupção associados à classe política. Assim, a principal atividade política do cidadão se resumia a eleger seus representantes.

A partir desses fatos houve um despertar em relação ao exercício da cidadania, passando a haver uma maior cobrança pela eliminação dos privilégios e controle dos gastos públicos.

As manifestações populares sempre decorreram de insatisfações reprimidas da sociedade, entre elas a exigência dos direitos e garantias mínimas ao cidadão, o combate ao arbítrio por parte do Estado, a defesa da liberdade, etc. Do qual as bandeiras fazem parte da história do Mundo, vide o exemplo da Revolução Inglesa, Francesa e Russa.

Em todas essas revoluções houve uma ruptura com a estrutura política dominante, através da participação direta do povo. Essa participação popular direta remonta às ágoras gregas, em que os cidadãos decidiam as principais questões políticas através da soma das manifestações individuais reunidas, cujas mobilizações de junho de 2013 reacenderam esse ideário por mudanças. Alguns talvez mobilizados pela mera mudança dos representantes e outros por uma democracia mais participativa. Sendo as redes sociais o catalizador dessa união de propósitos, conversas, debates e conflagrações, facilitando a organização e o engajamento, conforme explicita Manuel Castells (CASTELLS, 2017), que cita como exemplo mobilizações na Islândia, na Tunísia, na Espanha e a “Primavera Árabe”.

Um exemplo do descolamento dos interesses dos cidadãos e das classes políticas pode ser aferido pelas últimas pesquisas de avaliação do grau de confiabilidade das instituições, em que os Partidos Políticos e o Congresso Nacional estão nas duas últimas colocações (DATAFOLHA, 2018). Inevitável concluir que é preciso mudar as práticas políticas. Até porque, o nosso Sistema Eleitoral é confuso, assim como permite a manutenção do poder nos partidos políticos e seus caciques, um dos balizadores para as péssimas avaliações.

A partir desse contexto, as eleições de 2018 foram marcadas pela ascensão de candidatos antissistema, ante a já mencionada reprovação aos políticos tradicionais, havendo vários jornalistas, pesquisadores e analistas políticos corroborando esse entendimento. Rodolfo Borges faz uma análise sobre o cenário que determinou o crescimento e a eleição de Bolsonaro, principalmente permeado pela ojeriza à classe política tradicional, onde no início capitaneou apoios de bancadas temáticas, indo de candidato *outsider* a candidato do sistema, com o passar do governo (BORGES, 2018).

Gustavo Uribe, Ranier Bragon e Daniel Carvalho, bem como Re-

nato Francisquini, descrevem como a onda antipolítica, iniciada com a eleição de Bolsonaro, recuou nas eleições municipais de 2020, demonstrando um arrefecimento daquele fenômeno (CARVALHO et al., 2020; FRANCISQUINI, 2019). Cláudio Couto faz uma abordagem sobre o surgimento, período em que houve predomínio de um pensamento dominado pela antipolítica, mas que com o passar do tempo, e do governo Bolsonaro, ante as soluções encontradas dentro da política, culminaram com o enfraquecimento desse pensamento após as eleições municipais de 2020 (COUTO, 2020).

Esse fenômeno foi acompanhado de uma ascensão do papel das redes sociais nas campanhas eleitorais. Pesquisa realizada pelo Instituto DataSenado, nominada “Redes Sociais, Notícias Falsas e Privacidade na Internet” (DATASENADO, 2019), concluiu que 45% dos entrevistados decidiram seu voto levando em consideração informações de alguma rede social. Das 2,4 mil pessoas entrevistadas, 79% disseram sempre utilizar o WhatsApp para se informar, enquanto 50% indicaram que sempre recorrem à televisão e 49% sempre se informam pelo YouTube. Ainda segundo a pesquisa, as redes sociais que tiveram maior impacto nas eleições foram o Facebook (31%), o WhatsApp (29%), o YouTube (26%), o Instagram (19%) e o Twitter (10%).

Logo, toda essa insatisfação popular reprimida foi exteriorizada por meio das redes sociais, onde o controle das informações por ali disponibilizadas é quase impossível de acontecer. Momento esse que as pessoas passaram a compartilhar todo fruto de mensagens que estivessem em consonância com seu pensamento, independentemente de aferirem sua fidedignidade ou não. Esse entendimento é defendido por Carlos Affonso Souza e Chiara Antonia Spadaccini de Teffe (SOUZA e TEFTE, 2018), destacando principalmente o engajamento gerado por manchetes sensacionalistas e conteúdo inverídico.

A troca de informações perante as redes sociais, que possibilitam uma gama de interações, compartilhamentos e visualizações, acabaram por potencializar a divulgação das notícias, podendo até gerar debates, mas também facilitam a propagação de conteúdo inverídico, expandindo a sua circulação, sendo, ao mesmo tempo, bom para o aperfeiçoamento do debate, segundo o pensamento de Mill, quanto catalizador da desinformação, conforme explicita André Faustino em sua dissertação (FAUTINO, 2020).

Essa mudança comportamental veio para ficar, principalmen-

te diante da perspectiva de que as redes sociais não obedecem ao princípio de neutralidade, potencializando a interação entre pessoas que pensam da mesma forma, uma vez que os algoritmos das redes são desenvolvidos para gerar essa interação por empatia, produzindo assim bolhas de pensamento. Nesse sentido, Eli Pariser disserta sobre os riscos de uma navegação pautada só nas preferências do usuário, ante os filtros de internet sob medida fabricado pelas *Big Techs*, criando assim bolhas de identidade (PARISER, 2011). Matheus Mans e Bruno Capela, além de Juliana Rocha Franco, descrevem sobre o uso dos algoritmos pelas *Big Techs*, bem como sobre como eles criam bolhas, podem induzir determinado pensamento, assim como tolher o debate de ideias (CAPELA e MANS, 2016). Já Letícia Duarte desenvolve sobre como as redes sociais ajudaram a formar bolhas de radicalização e intolerância (DUARTE, 2016).

Desinformação, Mentira ou Fake News

É de conhecimento público que Joseph Goebbels, ministro da Propaganda de Adolf Hitler na Alemanha Nazista, dizia que: “uma mentira repetida mil vezes torna-se verdade.” Aproveitando-se dessa realidade subjacente, e de fácil difusão da informação pelas redes sociais, as notícias falsas, passaram a ser amplamente utilizadas para satisfazer interesses pessoais em detrimento da correta informação dos fatos.

Desde a eleição dos Estados Unidos da América, em que Donald Trump foi eleito, 2016, as notícias falsas passaram a ser o tema central de debates. O tema ganhou notoriedade em razão da estratégia adotada pelos chamados “Veles boys”, jovens de uma cidade de 55 mil habitantes na Macedônia, os quais ficaram conhecidos por criarem sites sensacionalistas com notícias a favor de Donald Trump e contrários à sua adversária, Hillary Clinton (BURGOS, 2018).

A repercussão gerada por esses fatos, somado ao escândalo da Cambridge Analytica, fez com que Google, Facebook, Microsoft, Twitter e Whatsapp se unissem para combater a disseminação de notícias falsas, lançando um projeto destinado a criar padrões de conteúdo para dificultar o compartilhamento da desinformação.

Não é novidade para ninguém que a Internet possibilita uma enorme conectividade a nível mundial, permitindo que milhões de computadores, celulares, tablets, relógios e outros mecanismos, estejam entrelaçados, e que, hodiernamente, o Brasil figura entre os primeiros do ranking mundial em números absolutos de usuários de Internet, com mais de 165 milhões (BARBOSA, 2022).

São muitos os progressos e benefícios trazidos à humanidade pelas novas tecnologias. Elas podem aproximar governantes e governados, além de facilitar a transparência, o que é essencial para a máxima efetividade dos direitos fundamentais e à construção de uma democracia dialógica e inclusiva.

Porém, as novas tecnologias não têm servido apenas à propagação dos ideais racionalistas e tolerantes que o mundo ocidental herdou do Iluminismo. Essa atual hiperconectividade, permeada pela complexidade das relações humanas, também contempla a polarização, a radicalização política, o desrespeito ao próximo, a disseminação intencional e lesiva de desinformações, que ameaçam o respeito aos valores constitucionais e à soberania popular. Para além da crítica razoável e muito aquém da sugestão contributiva, próprias do espaço público e democrático, observamos recentemente ataques irresponsáveis à integridade do sistema eleitoral, em especial à idoneidade da urna eletrônica, criação genuinamente nacional que simplificou e agilizou o processo de votação e apuração, e, talvez, a maior contribuição civilizatória da Justiça Eleitoral à cidadania brasileira.

A expressão *Fake News* está sendo empregada para se referir a informação incorreta, desinformação, mentira, entre outros sinônimos, não havendo uma padronização a respeito. Todavia, é um fenômeno antigo no meio político, que tem sido enfrentado pela Justiça Eleitoral, mas que passou a ter repercussão também após o período eleitoral, prejudicando diversas políticas públicas. Aprofundando a respeito dessa realidade fática e social, com impacto nas eleições, Allan Titonelli escreveu artigo para a Revista Justiça Eleitoral em Debate, do Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro, analisando a desinformação nas eleições, bem como os meios que a Justiça Eleitoral dispõe para combater esse fenômeno. Esclarecendo, inclusive, que sob uma perspectiva histórica, a política sempre se deparou com propaganda negativa, mentira e desinformação, as quais, entretanto, contaram com um aliado abrangente na atualidade, as redes sociais (NUNES, 2022).

Sobre o termo *Fake News* e sua influência sobre o processo eleitoral a Academia Brasileira de Direito Político e Eleitoral (Abradep), promoveu debates e publicou livro trazendo os fundamentos de um de seus Grupos de Trabalho a esse respeito, que devem ser de grande valia no tratamento do presente tema. Até porque, essa definição é de extrema relevância para aprofundarmos melhor sobre esses conceitos (ABRADEP, 2023, p. 176):

“Teorias da conspiração, *fake news*, *clickbait*, rumores, fofocas, embustes, são, todos, partes de um fenômeno mais amplo chamado de *pós-verdade*, em que se observa a fragilização do conceito de verdade e do valor dos fatos objetivos em oposição a apelos emotivos e credíncias (D’ANCONA, 2018).

Wardle e Derakhshan (2017, p. 6), em relatório analisando desordens informativas para o Conselho da Europa, desestimularam a utilização do termo *fake news* e apresentaram uma classificação baseada em falsidade e intenção de dano, que divide a informação em três tipos: informação incorreta (*mis-information*), desinformação (*disinformation*) e má informação (*mal-information*).

A informação incorreta corresponderia àquela que possui uma falsa conexão com a realidade, um conteúdo ilusório, sem possuir a intenção danosa e má-fé. A má informação, a seu tempo, é aquela que possui fundamento na realidade, mas que é utilizada em um contexto que foge do interesse público, com o fim de causar dano. A desinformação, por sua vez, une a falsidade com a intenção de causar dano. Nesse caso, a pessoa que divulga sabe que a informação não corresponde à realidade, e o faz com o intuito de causar dano.”

Para Aline Osório é possível “tratar como desinformação todo conteúdo falso, inexato, descontextualizado, enganoso ou de qualquer modo manipulado, que seja produzido ou distribuído de maneira deliberada”, (OSÓRIO, 2022, p. 220). Completa assinando que essa distribuição é comumente feita “para causar danos (para as pessoas, instituições ou outros bens de grande relevância como a saúde pública, a ciência e a educação) ou gerar proveitos (econômicos, políticos ou sociais)”, (OSÓRIO, 2022, p. 220). O conceito, embora amplo, parece acertado, porque a todas as luzes na qual a autora se refere é efetivamente desinformação.

A Justiça Eleitoral e o Combate à Desinformação

A Internet não é um “espaço sem lei”, prova disso foi o surgimento na legislação pátria reguladora do setor, chamada de Marco Civil da Internet, a saber: a Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014. No qual, entre outras normas específicas prevê a possibilidade de responsabilização de sites e de terceiros contra a manifestação na rede mundial de computadores eivadas de ilegalidade, seja atentando contra a imagem e a honra alheias, ou até mesmo difundindo informação inverídica. Mais recentemente tivemos a publicação da Lei Geral de Proteção de Dados, a qual tem aplicação relevante para o Direito Eleitoral e outras áreas do Direito Público.

Todavia, infelizmente, ainda continua sendo prática comum, seja no período das eleições ou fora delas, já que estamos vivenciando um lapso de eterna campanha, a veiculação de propagandas e discursos com o escopo de ridicularizar e degradar a imagem de candidatos, políticos, magistrados e outras autoridades. Tudo – ou quase tudo – no fundo, é feito sempre – ou quase sempre – sem a menor preocupação com a realidade ou a reputação dos indivíduos. É quase uma aposta no caos; tudo sem se perguntar qual a contribuição que tais posturas oferecem aos cidadãos, destinatários de informações que deveriam ser relevantes.

Diante desse cenário, e do potencial danoso que as notícias falsas podem provocar, é imprescindível que o Estado brasileiro e a Justiça promovam respostas imediatas a essas demandas. Devendo, inclusive, criar canais direto de contato com os provedores de internet e redes sociais, para excluir de forma célere tais fake news, pois ofensas e mentiras, após perpetradas, são difíceis de serem reparadas.

Em busca da preservação da lisura e da ética na propaganda eleitoral, a Lei Eleitoral prevê diversas proibições à sua veiculação, em defesa da integridade da propaganda eleitoral. Dentre tais proibições, encontra-se a vedação de veiculação de propaganda ofensiva à honra de candidato, em razão de injúria, calúnia ou difamação, bem como a vedação de veiculação de afirmação sabidamente inverídica. Nesse sentido, o art. 58 da Lei nº 9.504/97 estabelece regras específicas para o exercício do direito de resposta.

O direito de resposta é um direito assegurado originalmente na Constituição da República, expressamente previsto no inciso V do art. 5º sendo, portanto, direito de natureza fundamental, instrumento democrático moderno previsto em vários ordenamentos jurídico-constitucionais. Importante ainda frisar que a abrangência desse direito fundamental é ampla, aplicando-se em relação a todas as ofensas, configurem ou não infrações penais.

Acresce-se ainda a proibição de veiculação de propaganda “enganosa”, prevista nos artigos 242 e 243 do Código Eleitoral (Lei nº 4737/65), os quais vedam práticas ilegais que extrapolem o exercício do direito de manifestação na internet ou outros meios, quando, por exemplo, ocorre lesão irreversível à imagem e à honra pessoal de um candidato ou candidata, proibindo também propagandas que criem artificialmente estados mentais e emocionais na opinião pública, além de um rol proibitivo descrito no art. 243.

Essas mesmas práticas também tipificam crimes eleitorais, ou seja, a difusão de calúnia, injúria, difamação e fatos sabidamente inverídicos constituem crimes eleitorais previstos nos arts. 323, 324; 325; 326 do Código Eleitoral; além do tipo novo previsto no art. 326-A do Código Eleitoral. Esse conjunto de dispositivos possuem o condão de tutelar a verdade, a lisura das eleições e a igualdade de condições entres os candidatos e candidatas.

A Justiça Eleitoral ainda é investida de Poder de Polícia para inibir práticas ilegais de cunho propagandístico eleitoral, ou que venham extrapolar o exercício do direito de manifestação de pensamento, notadamente, com caráter sensacionalista, oportunista e com aptidão para prejudicar de forma irreversível a imagem e a honra pessoal de terceiro, conforme tutela o art. 242, p.u. do CE e 41, § 1º e § 2º, Lei das Eleições.

Considerando a realidade de que muitos usuários se valem de um certo anonimato para direcionar esses ataques, a legislação eleitoral veda a utilização de perfis falsos e o anonimato nas campanhas eleitorais, cominando-se multa, conforme prevê o art. 57-B, §2º e Art. 57-D da Lei das Eleições – “perfil falso”.

Para efetivar a aplicação do direito material, e coibir a divulgação dessas irregularidades, a Justiça Eleitoral pode-se valer, nos casos concretos, do que dispõe o novo CPC, aplicável subsidiariamente ao processo eleitoral, acerca dos poderes cautelares, fazendo cessar a propaganda irregular por qualquer meio, como possibilitam os arts. 139, IV, 497, parágrafo único, 297, 536 e 537, entre outros, todos do NCPC.

Vale ainda ressaltar que o art. 22, da LC nº 64/90 tutela o uso indevido, desvio ou abuso durante o processo eleitoral, que configurem abuso do poder político ou econômico, ou utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social.

Considerando que os Ac.-TSE, de 28.10.2021, na AIJE nº 060177128; Ac.-TSE, de 28.10.2021, no RO-El nº 060397598 sufragaram o entendimento que: “enquadram-se no conceito de veículos ou meios de comunicação social a que se refere este dispositivo a Internet e as redes sociais.” Logo, o abuso ou uso indevido dos veículos ou meios de comunicação social, conjugado com uso de propaganda negativa, mentira, informação falsa ou desinformação, nas redes sociais ou em aplicativos de conversa, são passíveis de apuração e punição pela Justiça Eleitoral, podendo, inclusive, resultar na cassação e cominação de ilegitimidade.

Liberdade de Expressão vs. Responsabilização

A primeira vista poderia parecer haver um conflito normativo aparente entre a liberdade de expressão, a violação da honra e difusão de informações falsas, todos tutelados entre os direitos fundamentais de nossa Constituição. Isso porque, o artigo 5º, inciso IV e IX, c/c artigo 220 da CF, que tutela a liberdade de informação e manifestação, possui o mesmo patamar hierárquico que a privacidade, a honra e a imagem, artigo 5º, inciso X, Constituição Federal, bem como a dignidade da pessoa humana, art. 1º, III, da CF/88.

Por isso, relevante estabelecermos uma distinção entre liberdade de expressão e sua extrapolação. Isto porque, conquanto a liberdade de expressão seja um direito de todo e qualquer indivíduo manifestar seu pensamento, isto não pode ser um subterfúgio para o vilipêndio à honra e imagem de qualquer pessoa, ou a difusão de desinformação.

Destarte, mesmo que se admitisse haver um conflito de normas, poderia ser utilizada a chamada ponderação de valores, também conhecida por ponderação de bens ou de interesses, como instrumento de efetividade da razoabilidade, visando dirimir fundamentalmente antinomias existentes entre princípios, figurando como técnica hermenêutica em matéria constitucional, e apresentando-se como alternativa aos métodos tradicionais de solução de antinomias jurídico-normativas entre regras: a especialidade, a cronologia e a hierarquia. Teoria essa capitaneada originalmente por Robert Alexy, segundo o qual deve-se “definir qual desses interesses – que abstratamente estão no mesmo nível – tem maior peso no caso concreto” (ALEXY, 2008, p. 95). Assim, diante de uma ponderação entre eles, no caso concreto, afasta-se pontualmente um em detrimento do outro.

Dessa forma, possíveis colisões de direitos fundamentais que se encontram inseridas no plano valorativo principiológico-jurídico, como as existentes entre a honra, a divulgação de informações falsas, caluniosas, injuriosas e a liberdade de manifestação, pode ser dirimida pela ponderação de valores, em nome da máxima efetividade da força normativa constitucional.

Não se trata aqui de um suposto conflito entre princípios e valores, até porque a Constituição e o Código Eleitoral tutelam o princípio da liberdade de expressão, mas vedam posturas arditosas e abusivas. Onde esta ponderação já foi feita pelo próprio Ordenamento Jurídico.

Para o professor Cezar Roberto Bitencourt “objetivamente, honra é um valor ideal, a consideração, a reputação, a boa fama de que gozamos perante a sociedade em que vivemos” (BITENCOURT, 2006, p. 528). Ou seja, configurando-se a reputação da pessoa perante a sociedade. Portanto, uma propaganda destinada a propagar campanha difamatória ou injuriosa deve ser proibida pela Justiça Eleitoral, principalmente quando faz uso de expressões pejorativas com o objetivo de atingir a honra de qualquer candidato.

Nesta linha de pensamento, a honra, a imagem e mesmo a privacidade, como direitos fundamentais e direitos da personalidade, quando maculados por informações falsas disseminadas na internet, ou imputações caluniosas, injuriosas e difamatórias, e em outros meios de comunicação, devem prevalecer em relação a liberdade de expressão. Até porque, não há que se falar em liberdade de expressão quando essa extrapola os limites constitucionais e legais a ela imposta. Não há uma liberdade ilimitada, mas sim condicionada a outros valores e bens também protegidos pelo ordenamento. Dentro desse contexto, o voto do Ministro Edson Fachin, no julgamento da ADPF 572, nos serve de lição:

“(...) este Supremo Tribunal Federal reconhece que liberdade de expressão compreende o direito de informar, de buscar a informação, de opinar, de criticar.

Os limites à liberdade de expressão estão em constante conformação e, penso, demandarão ainda reflexão do Poder Legislativo e do Poder Judiciário e, especialmente, dessa Corte, no tocante ao que se denomina atualmente de “*fake news*”. Como observou o Justice Kennedy, no caso *Packingham v. North Carolina*, as mídias sociais são as “novas praças públicas”.

Nesse contexto de confusão informacional em que a manifestação se automatiza, não há mais propriamente sujeitos de direito, mas algoritmos ecoando inadvertidamente uma informação sem respaldo na lógica do hipertexto:

(...)

Mesmo com a preponderância que a liberdade de expressão assume em nosso sistema de direitos, e de sua “posição de preferência”

[preferred position], seu uso em casos concretos pode se tornar abusivo. Neste sentido, podem-se agregar ao exercício legítimo da liberdade de expressão alguns condicionantes que balizem a aferição de responsabilidades civis e penais.

A evolução dos variados sistemas de proteção dos direitos humanos, ao lado das tendências dominantes de práticas estatais sugerem que a restrição à liberdade de expressão deve ser permeada por alguns subprincípios.

(...)

A partir destas balizas, é possível voltar-se à experiência comparada para divisar critérios de limitação da liberdade de expressão. É conhecido, por exemplo, o modo como a Suprema Corte dos Estados Unidos da América produziu, ao longo de sua história, testes para a aferição dos abusos do direito de opinar.

Nada obstante a Primeira Emenda estabelecer que o Congresso não poderá criar lei restringindo a liberdade de expressão, a Suprema Corte decidiu em *Schenk v. Estados Unidos* (1919), que esse direito poderia ser limitado se a intenção do agente se dirigisse ao cometimento de práticas criminosas e representasse um “perigo claro e iminente”. Na opinião redigida por Oliver Wendell Holmes Jr., que guiou a votação por unanimidade, ficou assentada uma das mais conhecidas expressões do direito norte-americano. Expressão essa que refere, justamente, a impossibilidade de proteger uma informação deliberadamente falsa: “A mais rigorosa proteção da liberdade de expressão não protegeria um homem que, falsamente, grita “fogo” no interior de um teatro, causando pânico” (*Schenck v. United States*, 249 U.S. 47, 1919).

O juiz Holmes lança os fundamentos de um teste que fica conhecido, precisamente, como “perigo claro e iminente”, e se dirige a aferir as circunstâncias concretas do caso que indicam a existência de um mal substantivo.”

Ainda no mesmo julgamento, o Ministro Alexandre de Moraes, manifesta-se de forma concisa e esclarecedora:

“Porém, a Constituição Federal consagra o binômio LIBERDADE com RESPONSABILIDADE; não permitindo de maneira irresponsável a efetivação de abuso no exercício de um direito constitucionalmente consagrado; não permitindo a utilização da “liberdade de expressão” como escudo protetivo para a prática de discursos de ódio, antidemocráticos, ameaças, agressões, infrações penais e toda a sorte de atividade ilícitas.

LIBERDADE DE EXPRESSÃO NÃO É LIBERDADE DE AGRESSÃO.

LIBERDADE DE EXPRESSÃO NÃO É LIBERDADE DE DESTRUIÇÃO DA DEMOCRACIA, DAS INSTITUIÇÕES E DA HONRA ALHEIA.” (destaques no original)

O Supremo Tribunal Federal enfrentou a mesma temática, limites à liberdade de expressão, no Referendo na Medida Cautelar na TPA nº 39 e Referendo na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7261, onde, em ambos os casos, foi reforçado, mais uma vez, restrições à liberdade de expressão, precipuamente o seu uso desarrazoado, diante da propagação de desinformação.

A Justiça Eleitoral também tem se debruçado sobre esse hipotético conflito, onde a tutela tem sido direcionada a defesa da honra e informação correta, reprimindo a desinformação e os ataques às reputações, seja aos candidatos e candidatas, quanto da própria Justiça. De outro lado, as críticas, ainda que contundentes, são permitidas e fazem parte do debate eleitoral; não ensejando, por si só, a concessão de proibição propagandística, de suspensão de manifestação eleitoral e mesmo de direito de resposta, sob pena de inviabilizar o confronto de ideias, protegido em qualquer democracia madura. Todavia, conforme ressaltado pelo Ministro Alexandre de Moraes, no AgR-REspEl no 0600396-74/SE⁴, a Justiça Eleitoral irá “coibir práticas abusivas ou divulgação de notícias falsas, de modo a proteger a honra dos candidatos e garantir o livre exercício do voto”.

Esse debate esteve presente no julgamento dos seguintes processos julgados pelo Tribunal Superior Eleitoral: Recurso Ordinário Eleitoral Nº 0603975-98⁵; Rp nº 060139940⁶; Rp nº 060156305⁷ e Recurso no(a) Rp Nº 0601754-50.2022.6.00.0000⁸.

Essa distinção é muito bem fundamentada por Rodrigo Lópes Zílio (ZÍLIO, 2016, p. 516):

“é necessário traçar a distinção entre a mera crítica ao homem público e a ofensa. Com efeito, a crítica – ainda que contundente – faz parte do debate eleitoral, e o direito de resposta somente é cabível quando evidenciado atos que extrapolam o exercício da mera crítica, atingindo a reputação a reputação ou a honra de um candidato, partido ou coligação e, com isto, repercutindo diretamente no processo eleitoral.”

Conclusão

Conforme observado no decorrer do texto, a liberdade de expressão nunca foi tratada como um direito absoluto, mesmo os teóricos a respeito da matéria como Stuart Mill, admitia que poderia haver alguma restrição, defendendo a limitação da liberdade de expressão ao dano em relação a outrem.

De todo modo, a liberdade de expressão se encontra no mesmo patamar hierárquico de outros direitos, como a dignidade da pessoa humana, defesa da honra e informação correta e íntegra, cujos últimos possuem tutelas específicas do direito, vide o direito de resposta, retificação da informação, entre outras.

Logo, em eventual confronto entre ambos os direitos, a liberdade de expressão pode ceder em benefício da defesa da honra e da informação correta, circunstância a ser aferida no caso concreto, mediante análise do Poder Judiciário. Ou seja, o Poder Judiciário é que vai ponderar a prevalência de um em relação ao outro. Isso porque, a liberdade de expressão e manifestação não admite sua extrapolação sob escudo de ataques à honra, discurso de ódio e mentiras.

Veja que o próprio artigo 5º, inciso IV da Constituição Federal, defende a liberdade de manifestação, mas veda o anonimato, justa-

-
4. AgR-REspEl no 0600396-74/SE, rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe de 21.3.2022.
 5. Recurso Ordinário Eleitoral Nº 0603975-98 – Classe 11550 – Curitiba – Paraná - Relator: Ministro Luis Felipe Salomão – Julgamento: 28/10/2021.
 6. Rp nº 060139940 BRASÍLIA - DF – rel. Min. Paulo De Tarso Vieira Sanseverino - Julgamento: 20/10/2022. pub. 20/10/2022.
 7. Rp nº 060156305 BRASÍLIA – DF. rel. Min. Paulo De Tarso Vieira Sanseverino. Julgamento: 28/10/2022 Pub. 28/10/2022.
 8. Recurso no(a) Rp Nº 0601754-50.2022.6.00.0000, relator(a): Ministro(a) Alexandre de Moraes, Julgamento: 28/03/2023.

mente para proteger a possibilidade de responsabilização em caso de violação à honra, ou outros direitos da esfera privada do cidadão.

Em relação à Justiça Eleitoral especificamente, vimos um conjunto de dispositivos e entendimentos, nos capítulos 6 e 7, que tutelam a responsabilização da liberdade de expressão em vista do seu extrapolamento.

Ante o exposto, há uma antinomia somente aparente entre os referidos direitos, posto que o próprio ordenamento jurídico já fez as ponderações sobre o desvirtuamento da liberdade de manifestação, prevendo as hipóteses de responsabilização. Verdade também que outros autores avançam no desenvolvimento de teorias que serviriam de parâmetro para aplicação nas decisões judiciais desse tipo de colisão, como é o caso de Elder Maia Goltzman, em seu livro “Liberdade de expressão e desinformação em contextos eleitorais: parâmetros de enfrentamento com base nas sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos”. Todavia, não estava entre os propósitos desse artigo enfrentar tais considerações.

Referências

- ABRADEP. 11º ciclo de debates [livro eletrônico]: Academia Brasileira de Direito eleitoral e político / organizadores Luiz Fernando Casagrande Pereira...[et al.]. -- 1. ed. -- Brasília, DF: ABRADep, 2023.
- ALEXY, Robert. Teoria dos direitos fundamentais. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.
- BARBOSA, Andressa. Brasil já é o 5º país com mais usuários de internet no mundo. Brasil. Forbes Tech. 30 de outubro de 2022. Disponível em: < <https://forbes.com.br/forbes-tech/2022/10/brasil-ja-e-o-5o-pais-com-mais-usuarios-de-internet-no-mundo/> > Acesso em: 10/05/2023.
- BITENCOURT, Cezar Roberto. Tratado de direito penal (parte especial). 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.
- BORGES, Rodolfo. Bolsonaro vai de ‘outsider’ a candidato do establishment político em uma semana. Brasil. El País. 05 de outubro de 2018. Disponível em: < https://brasil.elpais.com/brasil/2018/10/05/politica/1538754620_596859.html > Acesso em: 10/05/2023.
- BURGOS, Pedro. Nas eleições de 2018, desconfie da sua desconfiança. Super Interessante. 2 fev 2018. Disponível em: < <https://super.abril.com.br/opiniao/nas-eleicoes-de-2018-desconfie-da-sua-desconfianca/> > Acesso em: 12/06/2018.

- CAPELA, Bruno e Mans, Matheus. Saiba como os algoritmos das redes sociais podem mudar a política. *Cultura Digital*. Estadão. 10 de novembro de 2016. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/link/cultura-digital/redes-sociais-formam-bolhas-politicas/>> Acesso em: 10/05/2023.
- CARVALHO, Daniel; URIBE, Gustavo e BRAGON, Ranier. Onda antipolítica de 2018 perde fôlego, e candidatos bolsonaristas encalham nas capitais. *Política*. Folha de São Paulo. 01 de novembro de 2020 Disponível em: < <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/10/onda-antipolitica-de-2018-perde-folego-e-candidatos-bolsonaristas-encalham-nas-capitais.shtml>> Acesso em: 10/05/2023.
- CASTELLS, Manuel. *Redes de Indignação e esperança: movimentos sociais na era da Internet*. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.
- COUTO, Cláudio. Eleições municipais podem ser ‘transição’ após predomínio da antipolítica. Entrevista. *Rede Brasil Atual*. 14 de outubro de 2020. <<https://www.rede-brasilatual.com.br/politica/eleicoes-municipais-podem-ser-transicao-apos-predominio-da-antipolitica/>> Acesso em: 10/05/2023.
- DALAQUA, Gustavo Hessmann. O conceito de liberdade em Locke e Mill. *Ipseitas*, v. 2, n. 1, p. 142/153, jan./jun. 2016.
- DATASENADO. *Redes Sociais, Notícias Falsas e Privacidade de Dados na Internet*. Pesquisa DataSenado, Novembro/2019. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/institucional/ouvidoria/publicacoes-ouvidoria/redes-sociais-noticias-falsas-e-privacidade-de-dados-na-internet>> Acesso em: 10.10.2022.
- DUARTE, Letícia. Como as redes sociais formam bolhas de radicalização e intolerância. *Política*. GZH. 18 de novembro de 2016. Disponível em: < <https://gauchazh.clicrbs.com.br/politica/noticia/2016/11/como-as-redes-sociais-formam-bolhas-de-radicalizacao-e-intolerancia-8377226.html>> Acesso em: 10/05/2023.
- DWORKIN, Ronald. *O direito da liberdade: a leitura moral da constituição norte americana*. Trad. Marcelo Brandão Cipolla. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2019.
- FAUSTINO, André. Fake news e a liberdade de expressão nas redes sociais na Sociedade da Informação. Dissertação. Mestrado em Direito. 140 fl. Faculdades Metropolitanas Unidas. São Paulo: 2018.
- FIDELIS, Fernanda & LOPES, Flor Marlene E. Jornadas de Junho de 2013: formas de mobilização online e a ação de ativistas em Brasília por meio do facebook. *Universitás: Arquitetura e Comunicação Social*, v. 12, n. 1, p. 37-53, jan./jun. 2015.
- FISS, Owen. *A ironia da liberdade de expressão: Estado, Regulação e Diversidade na Esfera Pública*. Trad. Gustavo Binbenjy e Caio Mário da Silva Pereira Neto. São Paulo: Editora Renovar, 2005.
- FRANCISQUINI, Renato. Bolsonaro e a antipolítica. *Brasil. Le Monde Diplomatique*. 9 de abril de 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/10/>>

- onda-antipolitica-de-2018-perde-folego-e-candidatos-bolsonaristas-encalham-nas-capitais.shtml> Acesso em: 10/05/2023.
- FRANCO, Juliana Rocha. Algoritmos da internet favorecem criação de bolhas sociais. Disponível em: < <https://www.uai.com.br/app/noticia/pensar/2017/07/28/noticias-pensar,210591/algoritmos-da-internet-favorecem-criacao-de-bolhas-sociais.shtml>> Acesso em: 10/05/2023.
- GOLTZMAN, Elder Maia. Liberdade de expressão e desinformação em contextos eleitorais: parâmetros de enfrentamento com base nas sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Belo Horizonte: Fórum, 2022.
- Grau de confiança nas instituições. Datafolha. Junho de 2018. Disponível em: <<http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2018/06/15/e262facbdfa832a4b9d2d92594ba36e-eci.pdf>> Acesso em: 18/09/2018.
- HALL, Kermit L. The Oxford Companion to the Supreme Court of the United States. Second Edition. New York: Oxford University Press, 2005.
- LEWIS, Anthony. Liberdade para as ideias que odiamos: uma biografia da Primeira Emenda à Constituição Americana. São Paulo: Aracati, 2011.
- NUNES, Allan Titonelli. Propaganda negativa, mentira e desinformação. Revista Justiça Eleitoral em Debate - v.12, n.2 (jul/dez 2022) - Rio de Janeiro - Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro, 2022.
- O'ROURKE, K. C. John Stuart Mill and freedom of expression.: the genesis of theory. London and New York: Routledge, 2001.
- OSÓRIO, Aline. Direito Eleitoral e Liberdade de Expressão. 2 ed. Editora Fórum. Belo Horizonte, 2022.
- PARISER, Eli. O filtro invisível: o que a internet está escondendo de você. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.
- POPPER, Karl. The Open Society and Its Enemies. Routledge, United Kingdom, Princeton University Press, 1971, v.1.
- SOUZA, Carlos Affonso; TEFFÉ, Chiara Antonia Spadaccini de. Fake News e eleições : identificando e combatendo a desordem informacional. In: ABBOUD, Georges; JR, Nelson Nery; RICARDO, Campos (Eds.). Fake news e Regulação. São Paulo: Thomson Reuters, 2018. p. 177-190.
- ZILIO, Rodrigo Lópes. Direito Eleitoral. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2016.
- WARBURTON, Nigel. Free speech: a very short introduction. New York: Oxford University Press, 2009.

Reforma eleitoral brasileira de 2015

José Carlos Ribeiro Passos Junior

Resumo

O presente artigo buscou compreender as motivações da reforma eleitoral de 2015, e as principais mudanças introduzidas. Destacando a importância da Operação Lava Jato, para que a reforma ocorresse e proibisse a doação de empresas para as campanhas eleitorais. Realizamos uma pesquisa empírica, que procurou entender as principais transformações na legislação eleitoral e seus possíveis impactos no processo eleitoral. A partir da Ciência Política, realizamos a análise da reforma eleitoral, que buscou responder a opinião pública e diminuir o dano a imagem daqueles que são eleitos pelo voto, que foi produzido pela Operação Lava Jato em mutualismo com a mídia hegemônica. A reforma analisada proibiu a doação de empresas para campanhas eleitorais; diminuiu o tempo de campanha pela metade; e, alterou a fórmula de distribuição de cadeiras no Legislativo. Portanto, o Congresso produziu mudanças de impacto na competição eleitoral, esta foi a maneira de responder a insatisfação popular e sanar os danos à imagem, ou seja, de recuperar a credibilidade.

Palavras-chaves: Eleições; reforma eleitoral; financiamento eleitoral; tempo de campanha; operação lava jato.

Sobre os autores

josecarlosrpj@gmail.com

Abstract

This article sought to understand the motivations of the 2015 electoral reform and the main changes introduced. Highlighting the importance of Operation Lava Jato for the reform to take place and to prohibit the donation of companies for electoral campaigns. We carried out an empirical research, which sought to understand the main changes in electoral legislation and their possible impacts on the electoral process. From Political Science, we carried out the analysis of electoral reform, which sought to respond to public opinion and reduce the damage to the image of those who are elected by vote, which was produced by Operation Lava Jato in mutualism with the hegemonic media. The analyzed reform prohibited the donation of companies for electoral campaigns; cut campaign time in half, and altered the formula for distributing seats in the Legislative. Therefore, Congress produced impactful changes in electoral competition, this was the way to respond to popular dissatisfaction and remedy the damage to the image, that is, to recover credibility.

Keywords: Elections; electoral reform; electoral financing; campaign time; Jet wash operation.

Introdução

O presente artigo¹ buscou compreender a reforma eleitoral de 2015, suas motivações e as principais mudanças produzidas. O contexto histórico pós-1988 é relevante quando se trata de reformas eleitorais, pois ocorreram várias nesse período. Além disso, para entender as motivações das mudanças ocorridas em 2015, o contexto histórico do país é indispensável.

O objetivo consiste em entender de forma geral a reforma eleitoral de 2015, e o que a motivou. Este é um tema de fundamental relevância para o processo democrático e eleitoral brasileiro, pois as leis influenciam diretamente na forma de fazer política. Os candidatos vivem uma experiência distinta a cada eleição, devido as constantes transformações ocasionadas pelas reformas eleitorais desde a década de 1990.

Nesse contexto, a temática da reforma eleitoral no Brasil merece mais atenção, visto que podem causar impactos positivos e negativos no processo democrático e eleitoral. Inclusive, por isso, a área do

1. O presente artigo é fruto do primeiro capítulo de minha dissertação de Mestrado, que é intitulada “Reformas Eleitorais no Brasil (2015 – 2021)” (PASSOS JUNIOR, J. C. R., 2023).

direito eleitoral está em ascensão no país. São necessários mais trabalhos como este, que busquem elucidar essas problemáticas derivadas das mudanças na legislação eleitoral.

Reforma eleitoral no Brasil e as motivações da reforma de 2015

A discussão sobre reforma política sempre esteve presente na jovem democracia brasileira, embora tenhamos tido uma sucessão de minirreformas eleitorais entre os pleitos, o tema permanece em cena. As reformas introduzem mudanças pontuais no sistema eleitoral, mas isso não diminui o seu valor.

O Brasil antes de 2015 já possuía um histórico de reformas eleitorais, porém, a Operação Lava Jato criada em 2014, influenciou de maneira significativa essa resposta do Legislativo. Segundo Feres Júnior, Barbabela e Bachini, a Lava Jato teve uma relação de mutualismo com a grande imprensa brasileira, ou seja, uma “[...] associação entre seres de diferentes espécies em que ambos se beneficiam [...]” (2018, p. 199). A mídia politicamente orientada explorava os escândalos de corrupção produzidos pela operação. Apesar do foco central ser os partidos de esquerda, os escândalos maculam a imagem de todos que são eleitos pelo voto do povo, isto é, Executivo e Legislativo.

A Lava Jato atuou reduzindo a política à esfera moral, associando diretamente política e corrupção, continuando e aprofundando o que se iniciou em 2005 com o escândalo do Mensalão. Inclusive, de acordo com Feres Júnior, Barbabela e Bachini (2018), apesar da presidente Dilma Rousseff não ter sido envolvida na Lava Jato, a operação foi fundamental para legitimar o *impeachment*. Portanto, a operação em mutualismo com a grande mídia atuou depreciando a política de forma geral. Em contraste, apresentavam o movimento como técnica e moralmente superior, pois supostamente atuavam de acordo com a lei e limpando o país da corrupção.

Em análise feita por Baptista e Telles (2018), há dados estudados que evidenciam a desconfiança dos cidadãos com a política, que cresce exponencialmente devido a operação. De acordo com as autoras, a cobertura midiática pela ótica do escândalo aumenta a percepção de

2. Para compreender melhor esse debate, ver Nicolau (2017).

corrupção. Portanto, o sistema de justiça e a mídia politizada atuaram juntos para destruir a imagem das instituições políticas.

Nesse contexto, o Legislativo pressionado pela opinião pública precisava responder a sociedade. Portanto, a reforma eleitoral foi a forma encontrada para amenizar os danos causados a imagem dos atores políticos e das instituições. Para Renwick (2011), apesar desta mudança não mobilizar os eleitores, os políticos buscam responder à opinião pública com reformas. Por isso, o ambiente criado pela operação exigiu uma solução, pois estava crescendo o descrédito com as instituições políticas.

Segundo Limongi (2015, p. 17), no debate da reforma política brasileira continuidade e mudança se combinam, pois, instituições e temas permanecem; as razões dos problemas mudam ao longo do tempo. Para o autor, o presidencialismo e a representação proporcional continuam sendo o centro do debate, porém, o debate muda completamente.

A continuidade desse debate, deve-se em parte pela idealização, se espera uma revolução da reforma política; analogia feita por uma crônica de Luís Fernando Veríssimo e citada por Limongi (2015). Assim sendo, é necessário deixar essa idealização de lado e trabalhar com a reforma eleitoral, que é um conceito mais técnico.

Nesse contexto, cada ator político pensa de uma forma distinta, o que torna o processo complexo. Por isso, a reforma idealizada estará sempre incompleta. A consequência disso é a multiplicidade de projetos de reforma política, um debate que é interminável, o pleito mal acaba e se começa a pensar em mudanças para as próximas eleições.

Em análise comparativa realizada, Renwick (2011) cita que nas novas democracias há uma maior incidência de reformas. Portanto, é um fenômeno que não se limita ao Brasil. Para Nicolau (2017), esse longo debate sobre reforma no Brasil gerou uma grande expectativa sobre os resultados. No entanto, a expectativa se deve a idealização promovida.

Nesse contexto, segundo Bowler e Donovan (2013), para a legitimação das medidas e aprovação da reforma, os atores fazem grandes promessas, que criam expectativas elevadas. De forma geral, os argumentos dos reformadores são recheados de hipérboles e uma dose de *marketing*, que deixam os benefícios prometidos inalcançáveis. Além disso, possuem um tom dramático, alegando que será

um desastre caso a reforma não seja aprovada, pois é necessária para a solução da crise.

Segundo Jairo Nicolau (2017), pequenas mudanças podem corrigir os problemas do sistema político, não é obrigatório que se faça uma mudança radical na legislação. Por intermédio de pequenas mudanças podemos corrigir os efeitos negativos. Dessa forma, o sistema eleitoral não precisa de uma grande reforma, que altere o presidencialismo ou a representação proporcional; precisa de ajustes para tornar as eleições mais competitivas, diminuir a desigualdade racial e de gênero e diminuir a alta fragmentação partidária.

Além disso, precisamos compreender que “As instituições políticas são imperfeitas. O ditado popular “nada é perfeito”, também se aplica às instituições políticas, como às demais esferas da vida. Sempre há vantagens e desvantagens nas escolhas institucionais que fazemos” (SOARES e RENNÓ, 2006, p. 9). Portanto, a idealização acaba atrapalhando a discussão sobre a reforma, pois coloca a expectativa na perfeição, mas as instituições são imperfeitas.

Segundo Soares e Rennó (2006), existe uma tendência em acreditar que as instituições políticas não funcionam bem, essa tendência ocorre também em outros países. Na maioria das vezes, há um viés negativo na análise das instituições políticas, porém, a cobertura dos escândalos de corrupção nos telejornais agravou essa imagem ruim das instituições políticas. Para os autores, antes de qualquer mudança é preciso questionar se as mudanças são necessárias, caso a resposta seja positiva, é importante avaliar os custos e os benefícios, essa é uma conta difícil de ser feita.

Desde a década de 1990, o Brasil tem um histórico de alterar constantemente a legislação eleitoral, apesar disso, o debate sobre reforma política parece não perder força, busca-se algo inalcançável. O tema central não resolvido para os atores que pedem a reforma política, sem dúvidas, é a mudança do sistema proporcional³. A premissa é que ao mudar esse sistema os problemas do país estarão resolvidos.

3. O sistema proporcional brasileiro é utilizado para as eleições de deputados estaduais, deputados federais e vereadores, seu objetivo é representar todas as faces da sociedade.

O Brasil possui uma peculiaridade de estar em constante mudança na legislação eleitoral, reforma essa que está em curso desde a década de 1990. Essa insistência se dá por parte de setores da imprensa e do meio político, produzida pelos legisladores e o Judiciário. Segundo Nicolau (2017, p. 120):

O Brasil vive, desde meados da década de 1990, uma situação curiosa em relação a seu sistema representativo. De um lado, ouvimos um clamor de segmentos do meio político e jornalístico em defesa da reforma política. De outro, observamos uma alteração permanente da legislação partidária e eleitoral. Na prática, os legisladores e o judiciário promoveram uma profunda mudança nas regras eleitorais e na legislação partidária durante o período, mas essa mudança não é considerada “a reforma política”.

Devemos nos perguntar que reforma política é essa que esses atores desejam, pois vivemos uma constante mudança na legislação eleitoral e os atores não param de clamar por *reforma política*. O que está faltando para completar a *reforma política*? Para Nicolau (2017), essa sensação de estar faltando algo, se deve ao fato de que nunca conseguiram aprovar a mudança do sistema eleitoral proporcional, que continua sendo o tema central de todas as reformas.

Podemos inferir que, para determinados setores a reforma política só estará finalizada com a mudança do conjunto de normas que define como deputados e vereadores são eleitos, isto é, a mudança do sistema proporcional. Além disso, para Soares e Rennó (2006, p. 10), o Brasil passa constantemente por mudanças institucionais, que, por vezes, assumem um viés antidemocrático.

Nesse contexto, com tantas mudanças na legislação eleitoral, a mudança do sistema proporcional necessitaria de um amplo debate com a sociedade e não de reformas de caráter antidemocrático que não ouvem a sociedade. No entanto, aqui temos outro problema: o Judiciário é um ator relevante na produção de normas que afetam as eleições no Brasil, por isso, muitas vezes é criticado, pois, teoricamente, o poder de legislar é do Congresso Nacional.

Essa disputa entre o Judiciário e o Congresso é complexa; de um lado o Judiciário acaba ocupando o espaço do Congresso, porém, quando o Legislativo decide sobre a legislação eleitoral, está atuando em causa própria. O Judiciário não foi eleito pelo povo

para legislar, mas, de certa forma, acaba ocorrendo o que conhecemos como sistema de freios e contrapesos⁴. Por exemplo, na doação por pessoas jurídicas, o STF julgou inconstitucional, isto é, esse tipo de doação foi proibido. Em resposta ao STF, o Legislativo aprovou o FEFC na minirreforma de 2017.

O conflito entre o Judiciário e o Legislativo é ainda mais claro com a Resolução do TSE, que criou a regra de verticalização⁵. Essa regra proibia coligações conflitantes. Por exemplo, se o Partido dos Trabalhadores (PT), hipoteticamente, se junta com o Partido Democrático Trabalhista (PDT), e o Partido Socialista Brasileiro (PSB) nas eleições presidenciais, não poderia se coligar com o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) nas eleições estaduais, essa regra vigorou nos pleitos de 2002 e 2006. Para Jairo Nicolau (2012, p. 132):

A resolução do TSE que criou a regra verticalização foi uma das mais polêmicas da história da instituição. Para alguns intérpretes, a Justiça Eleitoral estabeleceu normas novas, excedendo as suas funções tradicionais de regular e fiscalizar o pleito. A controvérsia chegou ao Supremo Tribunal Federal, que julgou a medida constitucional.

Desde então, o Judiciário tem sido ainda mais ativo na criação de novas normas, o Congresso tem uma atuação mais reativa quando se trata de legislação eleitoral. As doações eleitorais por empresas exemplificam isso, o STF julgou inconstitucional em 2015 esse tipo de doação. Porém, o Congresso manteve a doação empresarial na minirreforma de 2015, que foi vetada pela Presidente Dilma Rousseff ao sancionar a reforma, sob o argumento de seguir o entendimento do STF.

Nesse contexto extremamente complexo, para tratar do sistema eleitoral, é necessário compreender suas engrenagens para propor os ajustes necessários visando a melhoria. Compartilhamos da visão do cientista político Alberto Almeida, que nem toda mudança é boa, não adianta mudar por mudar, é preciso saber o custo e o benefício das mudanças. Segundo o autor:

4. A divisão entre os poderes do Legislativo, Executivo e Judiciário evita a concentração de poder, isto é, ocorre o controle do Poder Legislativo pelo Judiciário.

5. Para aprofundar-se na temática, recomendamos a leitura de Jairo Nicolau (2012).

Há os que assumem que mudar é sempre bom. Isso não é verdade. Mudar é bom, desde que seja para melhor. Mudar o sistema eleitoral brasileiro para que se tenha um número maior de candidatos e mais partidos vai complicar ainda mais a vida do eleitor: a amnésia vai aumentar (ALMEIDA, 2006, p. 46).

Podemos notar que conhecer as nuances do sistema eleitoral é de suma importância, temos um sistema complexo com muitos partidos e candidatos. O Brasil adota o sistema majoritário na eleição de presidentes, governadores e senadores, esse organismo é quase intocável; já para as eleições de deputados e vereadores adota-se o sistema proporcional, que é sempre muito criticado e questionado por alguns segmentos da sociedade.

O sistema majoritário⁶ busca assegurar que os candidatos mais votados sejam eleitos, é um sistema de fácil compreensão por parte do eleitorado. No Brasil, temos duas variações desse sistema, o de maioria simples e o de dois turnos. Para a eleição de senadores e de prefeitos em cidades com menos de 200 mil eleitores, utiliza-se o sistema de maioria simples, ou seja, não existe segundo turno. Para eleger o presidente, governador e prefeito em cidades com mais de 200 mil eleitores, utiliza-se o sistema de dois turnos, ou seja, é necessário obter a maioria absoluta, sendo a votação mínima de 50% mais um para se chegar ao vencedor.

Seguindo a lógica de que não existe nenhum sistema perfeito, o sistema de maioria simples recebe críticas. De acordo com Jairo Nicolau (2012), os sistemas majoritários recebem críticas, pois estão associados a produção de desproporcionalidades em esfera nacional. Por isso, a proposta de substituir o sistema proporcional brasileiro pelo distritão⁷ foi muito criticada, pois produz desproporcionalidades que enfraquecem os partidos e fortalecem candidatos midiáticos e *outsiders*.

Os defensores do sistema majoritário simples alegam que é mais fácil responsabilizar os atores nesse tipo governo. Argumentam que nos governos de coalizão essa responsabilização é mais difícil,

6. Neste sistema o mais votado vence, o Brasil adota esse sistema para eleger Presidentes, Governadores, Prefeitos e Senadores.

7. O distritão transformaria a forma de elegermos deputados estaduais, federais e vereadores, teríamos basicamente uma eleição majoritária para esses cargos.

prejudicando o eleitor de acompanhar as políticas implementadas. Portanto, temos os pontos positivos e negativos, cada ator político defende a sua reforma política no Brasil. Por isso, esse debate sobre reforma parece não se esgotar, mesmo com mudanças constantes na legislação eleitoral.

No sistema de dois turnos adotado no Brasil, existem duas virtudes que são destacadas por seus defensores, segundo o cientista político Jairo Nicolau:

(...) A primeira é a garantia de que o representante do distrito será eleito com maioria absoluta de apoio dos eleitores; como vimos, essa garantia ocorre quando dois candidatos disputam o segundo turno. Ser eleito com votação expressiva dá maior legitimidade ao representante. A segunda virtude é a tendência a favorecer os candidatos mais moderados, em detrimento dos candidatos de partidos de posições políticas mais extremadas. Candidatos extremistas podem vencer ocasionalmente uma eleição em um sistema de maioria simples, mas dificilmente conseguem os apoios necessários dos mais moderados para garantir mais da metade dos votos (...) (2012, p. 31).

O sistema de dois turnos dificulta o sucesso eleitoral de candidatos extremistas, no Brasil sabe-se bem disso, mesmo com o sistema dificultando a eleição desse tipo de candidato, o sucesso eleitoral ainda é possível. Em 2018, o Brasil elegeu o presidente Jair Bolsonaro no segundo turno com a maioria absoluta dos votos, um candidato de extrema direita; ou seja, ainda há espaço para a eleição de representantes extremistas.

O sistema de representação proporcional adotado para eleger deputados é o de lista aberta⁸, se determinada lista conquistar cinco cadeiras, os cinco candidatos mais votados da lista serão eleitos. A representação proporcional busca fortalecer os partidos, mas a lista aberta fortalece mais os candidatos e a disputa entre aqueles da mesma lista, todos buscando ficar no topo da lista. Além disso, o sistema proporcional de lista aberta incentiva candidatos *outsiders* a se aventurarem na política, pois, em geral são candidatos midiáticos. No Rio de Janeiro, exemplo disso era o ex-deputado estadual

8. As vagas conquistadas pela lista são ocupadas pelos candidatos mais votados.

Wagner Montes, apresentador de um programa sensacionalista, que se fortalecia incentivando a violência e o ódio.

Nesse contexto, incentiva o voto personalizado, que foca na trajetória e qualidades pessoais do candidato, enfraquecendo o papel do partido. Sistema que deveria fortalecer os partidos acaba gerando esse problema. Nesse sentido, a cadeira é conquistada pela sigla, porém, na realidade não é bem assim, pois acabam ficando reféns de determinados políticos.

Esse sistema tem a virtude de buscar a equidade entre votos e cadeiras conquistadas, além de fortalecer os pequenos partidos, garantindo uma maior diversidade de ideias. No entanto, há críticos desse sistema também, esses alegam que:

A garantia de uma equidade na relação entre votos e cadeiras dos partidos é vista como um problema crítico da representação proporcional. Para eles, a ênfase demasiada na ideia de que a função das eleições é produzir uma boa representação acabaria prejudicando a outra dimensão das eleições, que é a da governabilidade. Por ser mais favorável aos pequenos partidos, o sistema proporcional acabaria contribuindo para aumentar a fragmentação parlamentar e, conseqüentemente, dificultando a construção de bases de apoio (no presidencialismo) ou de formação de gabinetes (no parlamentarismo) (NICOLAU, 2012, p. 48).

Essa é uma crítica consistente e importante de se fazer; o sistema eleitoral amplia a fragmentação de partidos, mas o problema não é só esse, muitos desses conseguem fazer uma cadeira, gerando uma fragmentação parlamentar exacerbada. No entanto, essa variedade de siglas favorece o presidencialismo de coalizão⁹, pois obriga o governo a estar em constante negociação para criar governabilidade.

O presidencialismo de coalizão é definido por Sérgio Abranches (2018), como a construção de bases de apoio, que se fazem através da distribuição de cargos administrativos e emendas parlamentares. Este possui pontos positivos e negativos, assim como qualquer sistema. O principal ponto positivo dessa coalizão é a construção da base de apoio, esses pilares afastam os candidatos dos extremos, ou

9. Ver ABRANCHES (2018).

seja, deixam os presidentes mais ao centro. Além disso, por decorrer de um grande arranjo entre os poderes, ocorre o que chamamos de sistema de freios e contrapesos, esse sistema evita governos autoritários, a governabilidade depende da coalizão.

Há pontos negativos importantes que merecem destaque, o principal deles decorre da extrema fragmentação parlamentar existente no país. No Brasil, com tantos partidos obtendo cadeiras no Legislativo, as negociações por apoio ficam cada vez mais difíceis de serem costuradas, pois é uma gama enorme de partidos. Quando não consegue se construir uma base sólida, o país pode entrar numa crise de governabilidade, como ocorreu com a presidente Dilma Rousseff em seu processo de *impeachment*, ou seja, a presidente foi derrubada por falta de apoio

Segundo Limongi (2015), o debate sobre a matriz institucional perdeu força nos governos de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, pois o sistema político funcionou. No entanto, quando não funcionou, o Legislativo derrubou uma presidente legitimamente eleita. Em 2016, o *impeachment* trouxe esse debate de volta à cena política.

Nesse contexto, é preciso combater a exacerbada fragmentação partidária. É inconcebível que um país tenha mais de 20 siglas com cadeira no Congresso Nacional. Por isso, adotar medidas para diminuir o número de partidos representados no Congresso é essencial, evidente que diminuir a fragmentação não irá resolver todos os problemas, mas é um começo importante. A proibição das coligações e a adoção da cláusula são medidas importantes, é preciso realizar pesquisas para medir o impacto, mas tentativas nesse sentido são significativas.

O Brasil possui um sistema eleitoral enfraquecido, uma das causas é que o multipartidarismo gerou uma fragmentação partidária acentuada. As reformas eleitorais buscam fortalecer o sistema eleitoral, os partidos políticos, e combater esses efeitos negativos de nosso sistema. O problema não é possuir um sistema multipartidário, mas o sistema brasileiro se transformou num problema, por isso, precisa de ajustes para sanar essas lacunas.

As constantes mudanças no sistema eleitoral e na legislação buscam fortalecer esse sistema, fortalecendo os partidos e diminuindo a fragmentação partidária. Nesse contexto, compartilhamos da

tese defendida por Nicolau (2017), que o Brasil não precisa de uma reforma política, os ajustes estão sendo feitos para corrigir os problemas necessários.

O presidencialismo de coalizão possui pontos positivos e negativos, apesar disso, para Fabiano Santos:

Nosso modelo político, “o presidencialismo de coalizão”, é altamente democrático, embora complexo e de difícil manejo. Maximiza a um só tempo *accountability* e representatividade. Maximiza *accountability* porque as eleições presidenciais definem, de forma clara e precisa, quem é o responsável pela administração do país. Maximiza representatividade porque a separação de poderes, combinada com o pluripartidarismo, estimulado pelo sistema proporcional, exige do chefe do Executivo negociação permanente com vistas à aprovação da agenda de governo. Além disso, sua persistência em nossa história política, indica que esse sistema deitou raízes no modo pelo qual praticamos a democracia. Em outras palavras, de alguma forma, com idas e vindas, “naturalizamos” o presidencialismo de coalizão. Este pressuposto deve nortear qualquer proposta de aperfeiçoamento institucional, seja no que tange os sistemas eleitoral e partidário, seja no que toca às relações entre Executivo e Legislativo, sob o risco de, em nome da reforma política, promovermos um verdadeiro mergulho no desconhecido (...) (SANTOS, 2006, p. 292 – 293).

Nesse sentido, devemos aperfeiçoar o sistema político e eleitoral brasileiro, não precisamos reinventar a roda, apesar do presidencialismo de coalizão ser complexo e de difícil manejo, o sistema está enraizado. Portanto, essa busca incessante pela reforma política perfeita não deve promover um mergulho no desconhecido, temos um sistema democrático que precisa de ajustes como todos os sistemas. Segundo a deputada Maria do Rosário “(...) O difícil ao tratarmos de uma reforma política é que cada um e cada uma de nós tem como ideal uma reforma diferenciada, de acordo com aquilo que acredita ser o melhor para a democracia (...)” (BRASIL, 2017, p. 166). Diante disso, não haverá uma reforma que todos ficarão satisfeitos, a política é, e sempre foi dessa maneira, pois as pessoas pensam de formas distintas.

A Lei nº 13.165/2015 trouxe alterações importantes na legislação eleitoral, afetando inclusive o tempo de campanha, o financiamento de campanha e a distribuição de cadeiras. Neste sentido,

modificou vários pontos importantes que precisam de mais atenção, estudos empíricos são essenciais para desvelarmos o real impacto das alterações.

Em 2015, começou a ser debatido na Câmara dos Deputados o projeto que culminou na aprovação da Emenda Constitucional nº 91/2016, conhecida popularmente como janela partidária, esta permitiu que durante um mês de 2016 os políticos mudassem livremente de partido. Este foi um ponto importante, pois a legislação partidária permitiu a mudança de sigla sem ter o risco de perder o cargo eletivo. No entanto, essa janela partidária sofreu algumas críticas, segundo Póvoas (2016), esse ato regulamentou a infidelidade partidária naquele momento, pois permitiu a troca de partidos livremente, isto é, atuou enfraquecendo os partidos.

Nesse contexto, apesar da reforma eleitoral introduzir alterações pontuais na legislação, estas foram mudanças significativas, que podem produzir resultados relevantes no sistema eleitoral. Diante disso, analisaremos essas transformações a seguir, buscando compreender as consequências da reforma.

Tempo de campanha, propaganda antecipada e prestação de contas simplificada

A minirreforma eleitoral de 2015 alterou o tempo de campanha de maneira significativa. O principal argumento para a redução do tempo de campanha era o combate a corrupção e a redução dos valores gastos pelos partidos. O prazo de campanha até as eleições de 2014 era de aproximadamente 90 dias, e a partir das eleições de 2016 passou para metade do tempo.

Para Póvoas (2016, n.p) a redução do tempo de campanha é uma maneira de buscar se perpetuar no poder. Para o autor:

Antigamente as campanhas eleitorais compreendiam o período de 90 dias, sendo que atualmente são meros 45 dias, isto é, houve uma redução de 50% do tempo sob a alegação de “redução de custos”, visando, por conseguinte, rechaçar a influência do poder econômico, uma vez que quanto maior o período eleitoral, maior o gasto.

Essa tratativa refere-se a uma profunda mudança que, silenciosamente, está direcionada para resguardar os interesses daqueles que já se

encontram investidos em cargos públicos, impossibilitando a oxigenação de novas lideranças políticas.

Evidentemente que quem já possui o nome consolidado no cenário político se favorece caso haja restrição das possibilidades de divulgação de novas propostas (propagandas eleitorais), uma vez que isso cerceará o aparecimento e crescimento de novas lideranças e bandeiras.

Portanto, o discurso sobre redução de custos serviria apenas para maquiar as reais intenções; ou seja, ampliar os mecanismos de manutenção no poder. Até 2014, o primeiro turno era realizado entre 6 de julho e à véspera do pleito que é o dia anterior ao 1º domingo de outubro. Com a minirreforma, o período eleitoral é autorizado a começar em 16 de agosto, mas o prazo final é o mesmo. Esta mudança pode refletir na maneira de fazer política. Com o prazo reduzido, o político precisa estar sempre fazendo política. A eleição se tornou a hora de amarrar o voto. A votação se tornou o ápice do político; quando acabar uma eleição deve começar a se preparar para o próximo pleito.

Martins e Sampaio [s.d.] criticam a mudança advinda com a minirreforma eleitoral, pois trabalham com a hipótese que a mudança na legislação ocorreu para a manutenção do status quo dos políticos renomados. No entanto, o trabalho não analisa nenhum resultado eleitoral para comprovar a hipótese.

Por consequência, fazer política é saber jogar com as regras do jogo, é necessário estar sempre se adaptando, a minirreforma mudou a forma de fazer campanha apenas em tempos de eleição. Assim sendo, não é porque o tempo de campanha foi reduzido que diminui simultaneamente as chances dos candidatos neófitos.

Vale destacar que os candidatos não foram os únicos que sofreram com a mudança radical no tempo de campanha, outro ator afetado pela minirreforma foi o Poder Judiciário. Os Tribunais Regionais Eleitorais (TRE) tinham 45 dias antes das eleições para julgar os requerimentos de registros de candidatura, o prazo passou a ser de apenas 20 dias. A mudança do art. 16 da Lei das eleições, sem dúvidas, sobrecarregou os TREs, pois o prazo foi muito encurtado, o que resta é se adaptar a nova regra.

A minirreforma recebeu muitas críticas por esse encurtamento no tempo de campanha, segundo Martins e Sampaio:

Doravante, a minirreforma eleitoral feita de forma tendenciosa e desleal, foi feita para eternizar os políticos antigos no poder, tirando a possibilidade de novos candidatos, cerceando a possibilidade de futuras legendas partidárias, pois em tão pouco tempo de campanha seria quase impossível o candidato que ainda não está exercendo algum mandato eletivo mostra suas propostas de forma eficaz, ao contrário de quem se perpetua no poder. (MARTINS; SAMPAIO, s.d, p. 15).

Podemos ver que essa é uma visão da minirreforma compartilhada por alguns autores. Essas afirmações são problemáticas, pois se baseiam apenas em deduções, é preciso analisar os dados das eleições para ver o real impacto da minirreforma.

Em estudo realizado, Avelino et al. constataam que “(...) o período de campanha eleitoral com menor duração não significa necessariamente campanhas mais baratas, uma vez que o período para a campanha foi o mesmo em todo o país e observa-se diferenças relevantes entre os estados”, (2019, p. 33). Segundo os autores, há uma diferença entre os vários estados da eleição para deputado federal de 2014 para 2018, sendo o Acre o estado que mais aumentou os gastos e o Mato Grosso do Sul o que mais diminuiu.

Nesse contexto, a realidade é que os políticos antigos sempre largam na frente, possuem uma imagem conhecida, seus ideais político-ideológicos conhecidos e geralmente possuem mais recursos financeiros. Portanto, para um candidato sem mandato se eleger é preciso trabalhar muito mais, a exceção são os candidatos conhecidos pela mídia, por exemplo, jogadores de futebol e apresentadores de televisão. Portanto, para se tornar uma nova liderança é preciso fazer política diariamente, ninguém se torna uma liderança em 90 dias de campanha, tão pouco em 45 dias, o período eleitoral é hora de colher os frutos plantados nos anos anteriores.

Vale ressaltar que a legislação afrouxou a caracterização de campanha antecipada, o candidato só não pode pedir votos explicitamente, mas pode mencionar à pretensa candidatura e angariar apoio. A legislação tira com uma mão e dá com a outra, os pré-candidatos podem fazer basicamente tudo, pois pedir votos e angariar apoio é a mesma coisa, denominações diferentes que levam ao mesmo fim.

Segundo o art. 36-A da Lei nº 9.504/1997:

Não configuram propaganda eleitoral antecipada, desde que não envolvam pedido explícito de voto, a menção à pretensa candidatura, a exaltação das qualidades pessoais dos pré-candidatos e os seguintes atos, que poderão ter cobertura dos meios de comunicação social, inclusive via internet: (...).

Portanto, os pré-candidatos neófitos podem atuar nesse tempo de pré-campanha para buscar o sucesso eleitoral, ser o desafiante é sempre difícil, mas a política é para quem sabe jogar dentro das regras do jogo. Nesse contexto, a legislação diminui o tempo de campanha, mas permite que se faça política de forma quase irrestrita na pré-campanha, ou seja, deixou uma brecha para que os candidatos possam aproveitar sem serem penalizados. Por consequência, os candidatos não ficam limitados aos 45 dias de campanha, o tempo oficial de campanha é a hora de realizar o acabamento, fazer os ajustes necessários e colher os frutos.

Desta forma, resumir à minirreforma eleitoral à manutenção das elites no poder é ser muito simplista, evidente que a motivação pode ser essa dependendo do agente político, mas as reformas podem causar problemas não imaginados. Além disso, a busca pelo sucesso eleitoral fará com que os candidatos neófitos encontrem maneiras para superar os políticos com longa trajetória, ou seja, a necessidade guiará os desafiantes do *status quo*.

O tempo de campanha é importante, mas nenhum candidato faz política apenas em tempo eleitoral; o ano eleitoral é um ano de fazer política o tempo inteiro. A legislação não pode ser paternalista, os candidatos encontram formas de caminhar com as próprias pernas, formas de burlar o *status quo*. A nova forma de compreensão de propaganda antecipada deixa os candidatos muito à vontade para angariar apoio na pré-campanha, e apoio na política é sinônimo de voto.

No rol das mudanças, tivemos também a criação da prestação de contas simplificada. Essa inovação tem o objetivo de desburocratizar a prestação de contas. Segundo a Lei nº 13.165/2015:

Art. 28. [...]

§ 9º A Justiça Eleitoral adotará sistema simplificado de prestação de contas para candidatos que apresentarem movimentação financeira

correspondente a, no máximo, R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), atualizados monetariamente, a cada eleição, pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE ou por índice que o substituir.

Considerando que muitas campanhas não gastam R\$ 20.000,00, é importante a criação desse dispositivo, pois facilita para os candidatos e o trabalho de fiscalização da justiça eleitoral. Segundo Santano “(...) A desburocratização é uma providência que sempre colabora para a maior eficiência na tarefa de fiscalização, permitindo que se empregue maior atenção aos casos mais complexos” (2017, p. 16). Apesar de ser uma medida acertada, segundo a autora, a prestação de contas simplificada segue o mesmo rito das campanhas que gastam mais de R\$ 20.000,00. Portanto, a intenção de simplificar não teve grandes impactos.

Propaganda eleitoral

A propaganda eleitoral sofreu alterações importantes com a minirreforma. A principal modificação, como veremos, foi a redução do tempo de propaganda no rádio e na televisão (TV). Antes da minirreforma o prazo de propaganda era de 45 dias, após a minirreforma o prazo passou para 35 dias anteriores à antevéspera da eleição, ou seja, uma redução significativa no tempo.

A minirreforma analisada alterou a Lei nº 9.504/97, afetando não somente o tempo de propaganda, mas também a forma de exibição, pois os grandes blocos tinham impactos na audiência dos programas. Segundo Luis Roberto Antonic (diretor da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão), “As alterações na lei foram uma medida inteligente. O tempo excessivo de propaganda eleitoral vem em prejuízo de todos: eleitores e candidatos. As inserções, por outro lado, mantêm a audiência de rádio e TV”, (TSE, 2016).

O art. 47 da Lei nº 13165/2015 determina o tempo de propaganda eleitoral e como será feita a distribuição do tempo de TV e rádio, ocorreu uma mudança na distribuição desse tempo, ressaltando que o horário obedece sempre ao horário de Brasília. Segundo o TSE (2016):

Conforme prevê a Lei das Eleições (Lei nº 9.504/97), a divisão da propaganda deverá ocorrer da seguinte forma: 90% distribuídos proporcionalmente ao número de representantes que o partido tenha na

Câmara dos Deputados, considerados, no caso de coligação para eleições majoritárias, o resultado da soma do número de representantes dos seis maiores partidos que a integrem e, nos casos de coligações para eleições proporcionais, o resultado da soma do número de representantes de todos os partidos que a integrem. Os outros 10% devem ser distribuídos igualmente.

Vale ressaltar que o cálculo do tempo que cada candidato terá de propaganda é definido pelo juiz eleitoral de cada município. A resolução nº 23.457/2015 ditou as regras da propaganda para as eleições de 2016, segunda esta resolução o juiz deve elaborar um plano de mídia junto com os partidos e representantes das emissoras de TV e rádio. O plano de mídia deve garantir a participação de todos nos horários de maior e menor audiência.

A minirreforma trouxe mudanças importantes no combate à poluição visual nas cidades, proibindo o uso de placas, faixas, cartazes e pinturas de muro, sendo permitida apenas a utilização de adesivo ou papel, não podendo ultrapassar o limite de 0,5 m². Portanto, esse foi um ponto importante, pois a poluição visual é um problema antigo nas eleições. O combate à poluição visual é um ponto de consenso que foi uma decisão acertada, já que as cidades ficavam de cabeça para baixo com tantas placas.

A mudança no tempo de propaganda sofreu as mesmas críticas do tempo de campanha, isto é, alguns autores defendem a hipótese que a minirreforma irá dificultar o sucesso eleitoral de candidatos novos na política. O pouco tempo de propaganda não permitiria que os candidatos apresentassem suas propostas, isso em parte é verdade, mas a flexibilização da configuração de propaganda antecipada, permite que o candidato comece a se preparar antes do período eleitoral.

O sistema de lista aberta adotado no Brasil nas eleições proporcionais tem a desvantagem de estimular o voto personalizado. Esse tipo de voto estimula que as propagandas girem em torno das qualidades pessoais e qualificações dos candidatos. Nesse caso, a apresentação de propostas adquire menor relevância, os eleitores buscam conhecer os atributos pessoais dos candidatos. De acordo com Nicolau (2006), ao citar Cain, Ferejohn e Fiorina, apresentam a seguinte definição desse problema:

O voto personalizado refere-se à porção do apoio eleitoral de um candidato que se origina em suas qualidades pessoais, qualificações, atividades e desempenho. A parte do voto que não é personalizada inclui apoio a um candidato baseado na sua filiação partidária, determinadas características do eleitor, como classe, religião e etnia, reações às condições nacionais, tais como o estado da economia, e avaliação centrada no desempenho do partido que está no governo. (Cain, Ferejohn e Fiorina apud NICOLAU, 2006, p. 24).

Além disso, segundo Nicolau (2006), o modelo de lista aberta possui a desvantagem de dar pouco controle aos dirigentes partidários sobre quem será eleito, ocorre uma disputa entre os candidatos do mesmo partido. Portanto, apesar da propaganda ter sido reduzida drasticamente, os candidatos neófitos ainda possuem chances de sucesso eleitoral, visto que, os dirigentes possuem pouco controle sobre os candidatos que serão eleitos, e a propaganda é focada nas qualificações pessoais.

Nesse contexto, para fazer alguma afirmação sobre a diminuição de chance eleitoral dos candidatos novos ou em busca do primeiro mandato, precisamos analisar os dados das eleições. Portanto, um estudo empírico se mostra importante nesse caso, é preciso analisar os impactos das mudanças.

A filiação partidária e a distribuição de cadeiras para vereadores e deputados

A filiação partidária sofreu uma importante alteração com a minirreforma. Até as eleições de 2014, todos os candidatos necessitavam estar filiado ao partido até um ano antes do pleito do 1º turno para poder concorrer. Contudo, esta regra mudou e facilitou a vida dos partidos e candidatos. Agora, para disputar as eleições é necessário estar filiado ao partido até seis meses antes do 1º turno; essa mudança permitiu mais tempo para as negociações que ocorrem antes do pleito. Além disso, o prazo para registro dos candidatos também aumentou consideravelmente, em 2014, o prazo terminou às 19 horas do dia 5 de julho, já em 2016, o prazo foi até às 19 horas do dia 15 de agosto.

A minirreforma trouxe inovações importantes na distribuição de cadeiras. Nas eleições para deputado e vereador, o artigo 45 da Constituição Federal estabelece o sistema proporcional. Todo sistema

eleitoral possui vantagens e desvantagens, segundo Nicolau (2006), o sistema de lista aberta possui duas vantagens importantes. A primeira é o maior grau de escolha por parte dos eleitores; a segunda é que possibilita uma maior renovação da política. Entretanto, possui quatro desvantagens importantes: a) estímulo a personalização do voto; b) incentivo a competição entre candidatos do mesmo partido; c) dificuldade controlar os gastos de campanha; d) reduzido controle dos dirigentes sobre os candidatos que serão eleitos.

Alguns problemas persistiram, mas a minirreforma de 2015 buscou combater um velho problema do sistema democrático brasileiro, a fragmentação partidária através da cláusula de barreira interna. A nova regra foi implementada através do art. 148, parágrafo único da Resolução TSE nº 23.456/2015. Porém, antes de entender a nova cláusula, faz-se necessário entender o quociente eleitoral e partidário.

O quociente eleitoral é calculado de uma forma bem simples, consiste no número de votos válidos dividido pelo número total cadeiras a serem preenchidas. Portanto, se uma cidade hipotética tem 2000 votos válidos e 10 cadeiras a preencher, o quociente eleitoral para o partido obter uma cadeira são 200 votos.

Após fazer o cálculo do quociente eleitoral, faz-se necessário calcular o quociente partidário (QP). Segundo o art. 148 da Resolução TSE nº 23.456/2015, “Determina-se, para cada partido político ou coligação, o quociente partidário dividindo-se pelo quociente eleitoral o número de votos válidos dados sob a mesma legenda ou coligação, desprezada a fração”.

O quociente partidário nada mais é que o número de votos recebidos pelos partidos, ou coligação, divididos pelo quociente eleitoral, ressaltando que a minirreforma não mudou nada sobre as coligações. Portanto, continuando com o nosso exemplo anterior, se o partido A recebeu 400 votos, nesse caso o quociente partidário foi 2, isto é, o partido obteve duas cadeiras no Congresso. Como o sistema proporcional brasileiro é de lista aberta, as vagas vão para os candidatos mais votados da sigla.

No entanto, a minirreforma eleitoral de 2015 introduziu a cláusula de barreira interna, não basta mais para o partido apenas igualar ou ultrapassar o quociente partidário para obter uma cadeira no Legislativo. A partir das eleições de 2016, para ser eleito, o candidato necessita obter pelo menos 10% dos votos do quociente eleitoral.

Neste caso o quociente eleitoral foi de 200, o candidato para ser eleito precisava obter pelo menos 20 votos.

Desta forma, se o partido A conseguiu duas cadeiras no Legislativo, porém, a votação foi muito dispersa, apenas o candidato fictício André obteve 25 votos, ultrapassando os 10% necessários. O candidato Bruno foi o segundo melhor votado do partido, mas obteve apenas de 19 votos, ou seja, não alcançou o mínimo necessário. Portanto, a segunda vaga será distribuída nas sobras, pois nenhum outro candidato conseguiu os 20 votos necessários para se eleger.

A cláusula de barreira interna foi um avanço importante, pois os famosos *puxadores de legenda*¹⁰, ajudavam a eleger candidatos que tiveram uma votação irrisória. No entanto, acrescentou uma contradição ao sistema proporcional brasileiro, pois os votos podem ser nominais ou de legenda, ou seja, pode ser no candidato ou no partido, mas a cláusula de barreira atenta contra o voto de legenda. Neste novo formato, a sigla pode receber votos de legenda o suficiente para conquistar uma cadeira, mas esta ser direcionada para as sobras porque o candidato não obteve 10% do quociente eleitoral.

Apesar dessa contradição entre cláusula de barreira interna e voto de legenda, não deve ter impacto real, pois o voto de legenda é pouco utilizado. Segundo Arquer e Vasquez, “(...) a identidade partidária no Brasil sempre apresentou percentuais baixos e, dentre aqueles que se identificam, são poucos os partidos pelos quais os eleitores manifestam suas preferências (...)” (2019, p. 16). Essa baixa identificação reflete-se nos baixo percentuais dos votos de legenda.

No Brasil tivemos alguns casos extremos que influenciaram a cláusula de barreira interna, segundo Jairo Nicolau:

(...) O caso mais extremo aconteceu nas eleições de 2002, quando o médico Vanderlei Assis, morador do Rio de Janeiro, foi eleito deputado federal por São Paulo, pelo Prona, com 275 votos. Três dos seus colegas de bancada também tiveram votações ínfimas: 382, 484 e 673 votos. Com esses números, os representantes de São Paulo teriam dificuldade para se eleger até mesmo como vereador em algumas cidades brasileiras. O fato é que a eleição desses quatro deputados, e mais um, eleito com 18.417 votos, foi possível pela excepcional votação conquistada pelo

10. Candidatos que somente com a própria votação ultrapassavam o quociente eleitoral várias vezes.

“puxador de legenda” Enéas Carneiro, que recebeu 1.573.112. Somente com sua votação Enéas ultrapassou o quociente eleitoral (280.297 votos) cinco vezes, o que, além de garantir a sua vaga, permitiu que colegas de chapa também fossem eleitos (NICOLAU, 2017, p. 35)..

Seguindo o exemplo acima, a cláusula de barreira interna impede que esse tipo de coisa ocorra na eleição, três candidatos que não seriam eleitos nem para vereador, isto é, candidatos sem nenhuma representatividade, legitimados pela lei eleitoral, mas não pelo eleitor. Após fazer um cálculo simples, os candidatos do exemplo acima para serem eleitos com a nova legislação precisariam obter no mínimo 28.030 votos, nenhum dos quatro deputados eleitos chegou perto disso.

Segundo Mesquita e Campos, o efeito *Tiririca* é um mito, pois entre 1998 e 2014, “(...) apenas 9 deputados federais eleitos com votação inferior a 10% do quociente eleitoral de seu estado (...)”, (2019, p. 62). No entanto, nas eleições de 2018, a cláusula de barreira interna atingiu 7 deputados do Partido Social Liberal (PSL) e 1 do Partido Novo. Desta forma, a nova legislação se mostrou importante. As novas regras impediram que fossem eleitos 8 deputados sem representatividade. Segundo Fisch e Mesquita (2022), o *efeito Tiririca* acontece apenas em casos isolados. Entretanto, a legislação não perde sua importância, pois os candidatos necessitam da legitimidade do voto nominal, e, 10% do QE não é tão difícil de se atingir.

Entretanto, as siglas também podem obter cadeiras no Legislativo pelas sobras, para disputar essas vagas o partido ou a coligação precisa ter alcançado um quociente partidário maior que 1. O cálculo aplicado para a distribuição das sobras é a média, esta consiste no número de votos válidos do partido ou coligação divididos pelo quociente partidário mais as vagas obtidas por média mais um ($Média = \text{Votos válidos do partido} / \text{vagas obtidas por QP} + \text{vagas obtidas por média} + 1$). Vale ressaltar que a sigla para obter a vaga nas sobras precisa ter um candidato com ao menos 10% do QE, esse cálculo é repetido até que todas as vagas sejam preenchidas. Porém, o segundo o inciso III do art. 149 da resolução do TSE nº 23.456/2015, quando não houver mais partidos ou coligações com candidatos cujos votos tenham atingido, ao menos, 10% do QE, “as cadeiras serão distribuídas aos partidos que apresentem as maiores médias”.

Essa é uma questão realmente importante, a votação mínima é uma forma de legitimar o candidato eleito. Porém, segundo Polianna

Santos (2016), essa cláusula criou uma contradição, pois o nosso sistema eleitoral permite o voto de legenda. Portanto, se o voto na legenda é permitido, essa barreira criou um efeito: o voto de legenda perdeu o sentido nessa reforma eleitoral.

Desta forma, as transformações nas distribuições de cadeiras chegam para diminuir a distorção causada pelos *puxadores de legenda*. É inconcebível que um deputado federal seja eleito com uma votação insignificante; por isso, essa mudança foi um ponto positivo para a competitividade eleitoral. É preciso ter o aval do voto do eleitor para ser eleito, principalmente porque o Brasil possui uma cultura forte do voto nominal (voto direto no candidato), o voto de legenda costuma ser um voto ideológico e possui pouca adesão.

Proibição de doação para campanhas por pessoas jurídicas

O dinheiro nas eleições pode ser determinante para o sucesso eleitoral de um candidato, e a falta de verba pode influenciar de forma significativa no fracasso. Dessa maneira, a competição eleitoral é afetada pelo poder do dinheiro. Segundo Samuels:

A importância do dinheiro para o sucesso eleitoral também enfraquece a vitalidade do que inicialmente é um sistema político bastante competitivo, pois faz com que a balança pese a favor do candidato que tiver a seu lado contribuintes endinheirados. O dinheiro acentua a viabilidade das candidaturas e a sua falta limita enormemente a competitividade dos candidatos. A pobreza de alguns candidatos significa a riqueza de outros (...) (2006, p. 148).

Nesse contexto, a principal alteração introduzida pela minirreforma, sem dúvidas, foi a proibição de empresas doarem para as campanhas e partidos políticos, diminuindo a influência do poder econômico. No Brasil, segundo Peixoto, Marques e Ribeiro (2022), algumas das principais mudanças na legislação eleitoral e partidária decorreram de decisões do TSE e do STF. Em 2015, não foi diferente, o STF declarou inconstitucional a doação de empresas para as campanhas eleitorais. No entanto, a minirreforma havia sido aprovada na Câmara com o financiamento de campanha por PJs. A presidente Dilma Rousseff, porém, vetou o dispositivo da lei, seguindo, assim, a decisão do STF.

O financiamento de campanha teve um papel fundamental na discussão da minirreforma, pois muitos enxergavam na doação por empresas um foco de escândalos de corrupção. Desde 2013, com as manifestações que tomaram o país, o discurso anticorrupção ganhou muita força, esta se refletiu na proposição da OAB de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4650¹¹, que foi acatada pelo STF como foi salientado anteriormente. Segundo Speck (2016), no imaginário social brasileiro há uma forte ligação entre financiamento privado e corrupção, que comprometeria o sistema representativo. Vale ressaltar o papel de suma importância da Operação Lava Jato na criação desse imaginário.

Diante disto, a opinião pública, o Judiciário e parte expressiva dos deputados federais, principalmente de esquerda, pressionaram pela proibição da doação por empresas. O novo entendimento do Judiciário é que esse tipo de doação era inconstitucional, o entendimento da opinião pública e dos deputados é que as doações das empresas eram um investimento, ou seja, compravam os políticos eleitos para defender seus interesses.

Nesse contexto, Peixoto (2009) destaca que situações de crise é uma variável importante que explica as mudanças institucionais. Segundo o autor, “[...] no caso dos modelos de financiamento de campanhas, os escândalos políticos envolvendo ilícitos financeiros são os fatores-chaves mobilizados pelos analistas para explicar o marco regulatório em cada país.” (PEIXOTO, 2009, p. 93).

Nessa mesma lógica argumentativa, Funari (2021) explicita que as investigações de corrupção impulsionaram as mudanças nas regras eleitorais, além do constrangimento de atores externos. No entanto, isto sozinho não explica as mudanças; a reforma eleitoral, segundo Renwick (2010), deriva da combinação entre fatores exógenos e endógenos. Nesse sentido, a reforma foi uma resposta a sociedade, mas a classe política buscou preservar sua fonte de financiamento de campanha.

A ADI n° 4650 foi uma iniciativa da OAB para diminuir a influência do poder econômico nas eleições, que resultou na proibi-

11. A ADI 4650 foi o marco dessa minirreforma, pois o Judiciário se manifestou após ser provocado e foi seguido pelo Poder Executivo, deixando o Legislativo pressionado.

ção da doação de empresas para os candidatos e partidos políticos. A única forma de a empresa doar legalmente é diretamente para o Fundo Partidário, mas o objetivo e a forma de distribuição do fundo partidário o tornam não atrativo para as empresas.

O principal argumento utilizado pelos críticos do financiamento por PJs sustenta que quem paga a conta depois cobra o preço. Nessa perspectiva, para o empresário, a eleição era um investimento, pois teria um parlamentar para defender suas pautas. Portanto, a proibição desse tipo de doação foi acertada, o parlamentar representa a pessoa física e não a pessoa jurídica, ou seja, PJ não vota. Este impedimento teve como objetivo diminuir a influência do poder econômico no resultado das eleições, pois as campanhas com mais recursos financeiros costumam ser as vitoriosas. Porém, a lei proibiu a doação legal, o caixa 2 continua acontecendo e é difícil estimar seu impacto. Para coibir o caixa 2, o TSE colocou limite de gastos nas campanhas.

Além disso, a doação empresarial privilegiava os candidatos representantes do *status quo*, que são homens brancos e ricos (AVELINO et al., 2019). Nesse sentido, segundo Peixoto, Marques e Ribeiro (2022), o financiamento é fundamental para aumentar as chances de sucesso eleitoral no contexto brasileiro. Portanto, as regras institucionais eram benéficas aos homens em detrimento as mulheres.

Segundo Peixoto, Marques e Ribeiro (2022), a proibição desse tipo de doação foi de suma importância no combate à desigualdade de gênero. Os autores compreendem que essa decisão do STF iniciou a terceira onda progressista de inovação institucional; continuada com a reforma eleitoral de 2017; finalizada em 2018, com a distribuição de recursos proporcionais para as candidaturas femininas, de no mínimo 30%.

Atualmente, o modelo de financiamento de campanhas no Brasil é o misto, que consiste no financiamento privado de pessoas físicas e no financiamento público. A mudança ocorreu com a minirreforma de 2015, a partir daí ocorreu a predominância do financiamento público. Portanto, a principal transformação é que o financiamento privado agora é limitado as pessoas físicas; a doação de empresas foi considerada inconstitucional pelo STF.

Até as eleições de 2016, o financiamento público ocorreu por intermédio do Fundo de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário), que se encontrava numa crescente

ganhou ainda mais força no pleito de 2016. O fundo partidário é antigo no país, sendo instituído pela Lei nº 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos), durante muito tempo foi a única fonte de recurso público dividida entre os partidos. Esse recurso não é específico para a campanha eleitoral, serve também para custear atividades de rotina dos partidos.

A campanha de 2016 não foi marcada somente pela injeção de verba do fundo partidário. Nesse pleito, candidatos puderam utilizar até 10% do seu rendimento bruto no ano anterior as eleições, esta regra valia para toda pessoa física. Além disso, as pessoas físicas podem emprestar ou doar bens estimáveis em dinheiro; o limite dessa doação passou para R\$ 80 mil reais por pessoa física, aumento bem considerável, anteriormente o limite era de R\$ 50 mil reais.

Nesse contexto, os candidatos mais ricos largam em vantagem, o autofinanciamento representou 47,2% das doações em 2016, representando um aumento de quase 30% comparando com o pleito de 2012. Sabendo que o recurso financeiro é um grande influenciador do sucesso eleitoral, os candidatos menos favorecidos precisam suar a camisa para garantir um lugar na Câmara dos Deputados. Segundo Silva e Bringel:

Um eleitor comum pode doar até 10% de sua renda, mas candidatos estão submetidos a outra regra, o que eleva sua importância no papel de financiadores: podem gastar até 50% de todo o patrimônio na própria campanha. Como exemplo, pode-se citar o atual prefeito de São Paulo, João Doria (PSDB), que doou R\$ 2,4 milhões para a própria campanha, tornando-se o segundo maior doador nacionalmente. Cabe agora a justiça eleitoral ficar atenta aos novos moldes da corrida eleitoral para que não se perda a isonomia entre os candidatos (2018, p. 63 – 64).

Podemos ver que o pleito de 2016 foi propício para os candidatos mais ricos, o grande exemplo é o do João Doria, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), tornando a competição desigual, pois doar essa quantia para a própria campanha não é para qualquer um. Portanto, nessa eleição os candidatos e partidos ficaram quase num limbo, isso apenas não se concretizou porque os doadores que utilizavam o Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ) continuaram doando com o Cadastro de Pessoa

Física (CPF) próprio. No entanto, teve uma mudança significativa na forma de arrecadação.

Nesse contexto, o dinheiro é crucial no aumento de chance de sucesso eleitoral, podendo viabilizar candidaturas teoricamente fracas e sua falta pode prejudicar candidaturas com potencial. Apesar da proibição de doações por PJs, o poder econômico não perdeu toda a sua força com a nova legislação, apenas mudou o *modus operandi* de atuar. Segundo Souza (2016):

Mesmo com a proibição das doações empresariais e a queda no número total de arrecadações, a influência das empresas nas campanhas continua. Segundo relatório da Diretoria de Análise de Políticas Públicas da Fundação Getúlio Vargas (FGV-Dapp), que cruzou CPFs de doadores de candidatos à prefeitura do Rio de Janeiro com CNPJs ativos, 58 dos 59 maiores doadores na cidade ocupam altos cargos em alguma empresa, como sócio, diretor, administrador ou presidente. A maior parte destas empresas atuam na área de construção e engenharia ou no setor imobiliário.

Desta forma, com essa matéria podemos concluir que as empresas continuam influenciando as eleições, o poder econômico se adaptou a nova legislação, mas não deixou de atuar. No entanto, as empresas agora atuam pela pessoa física de seus principais sócios e outras figuras de liderança, mantendo sua importância no jogo político. Somente a proibição de doação por PJ não seria o suficiente, por isso, o TSE estabeleceu um limite de gastos para a campanha. Apesar de continuar influenciado no jogo político, o poder econômico diminuiu sua influência.

Os limites de gastos são definidos pelo TSE com base na lei. Em 2016, o limite de gastos na campanha para os cargos do Executivo foi de 70% do maior gasto declarado para o cargo na cidade, desde que tenha ocorrido apenas um turno na última eleição, ou 50% caso tenha ocorrido dois turnos. Além disso, caso tenha segundo turno o valor definido pode ter um acréscimo de 30%, mas as regras podem mudar de acordo com o tamanho do município.

Para melhor exemplificar o limite de gastos, utilizaremos a cidade de São Gonçalo, localizada no estado do Rio de Janeiro. Em 2016, no primeiro turno, a campanha para prefeito pôde utilizar até R\$ 2.734.642,75 no primeiro turno. No segundo turno, apenas 30% desse valor, ou seja, R\$ 820.392,83. Para o cargo de vereador, o limite foi de R\$ 258.866,13.

Em cidades com até 10 mil eleitores, o limite de gastos foi de R\$ 100.000,00 para prefeito e de R\$ 10.000,00 para vereador, ou o estabelecido nas regras acima, dependendo de qual das opções foi maior. Para os cargos legislativos, o limite foi de até 70% do maior gasto contratado na circunscrição para o respectivo cargo na última eleição. Os limites devem ser publicados pela justiça eleitoral até o dia 20 de julho do ano eleitoral.

Em suma, apesar de ser mais uma minirreforma eleitoral, conseguiu acrescentar pontos importantes na legislação. Portanto, realizou mudanças de impacto, o fato de introduzir alterações pontuais não diminui sua importância. O quadro 1 a seguir apresenta uma síntese das principais mudanças analisadas.

Quadro I - Síntese das principais mudanças na reforma eleitoral de 2015

O que foi introduzido	Observações
Janela partidária	EC permitiu que políticos migrassem de partidos durante um mês de 2016 sem sofrer penalidades
Tempo de campanha	Passou de 90 para 45 dias
Propaganda antecipada	Permitida sem o pedido explícito de voto
Propaganda eleitoral	De 45 para 35 dias
Filiação partidária	De 12 meses para 6 meses antes do 1º turno
Cláusula de barreira interna	Para o partido obter uma cadeira no Legislativo é necessário o partido igualar ou ultrapassar o QE e o candidato necessita ter 10% do QE, caso não tenha um candidato com 10% a cadeira é destinada as sobras
Proibição de doação por empresas	A ADI 4.650 do STF declarou inconstitucional a doação de empresas para campanhas e partidos políticos
Prestação de contas simplificada	Movimentação de até R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), atualizados monetariamente a cada eleição

Conclusão

Nesse contexto, podemos notar que a Operação Lava Jato teve um papel crucial para que a reforma acontecesse, pois, o Poder Executivo e o Poder Legislativo estavam totalmente descredibili-

zados pelos escândalos produzidos em mutualismo com a mídia. A Ciência Política nos mostra que o Legislativo costuma responder a insatisfação popular com reformas eleitorais. Nesse sentido, a motivação e a principal mudança da reforma foram influenciadas pela Operação Lava Jato, isto é, a proibição de doação por empresas para campanhas eleitorais ocorreu pelo contexto propício.

Apesar da Operação Lava Jato e da grande mídia ter colocado a opinião pública contra o Legislativo, os deputados resistiram e travaram uma grande batalha na reforma. A doação por empresas foi proibida, mas ocorreu um grande embate político, o Poder Legislativo foi obrigado a ceder para não macular ainda mais sua imagem.

Desta forma, apesar de não realizarmos um estudo estatístico, podemos compreender o tamanho da transformação na legislação eleitoral. Nota-se mudanças relevantes no tempo de campanha, na propaganda eleitoral, no financiamento de campanhas e na distribuição de cadeiras no Legislativo. Portanto, o Legislativo realizou mudanças de impacto, que já impactaram as eleições subsequentes. Sendo assim, estudos estatísticos serão importantes para medir o impacto sobre o processo democrático e eleitoral.

Em suma, o Congresso produziu transformações relevantes para o sistema eleitoral brasileiro. A proibição de doação por empresas foi acertada, visto que pessoa jurídica não vota. A cláusula de barreira interna foi outro ponto crucial, o mínimo de 10% dos votos do quociente eleitoral estabelece um freio ao *efeito Tiririca*. Por fim, a redução do tempo de campanha pela metade, que inicialmente sofreu muitas críticas, mas sanou outro problema antigo, isto é, as campanhas eleitorais intermináveis acabaram.

Referências

- ABRANCHES, S. (2018). *Presidencialismo de Coalizão. Raízes e evolução do modelo político brasileiro*. Rio de Janeiro: Companhia das Letras.
- ALMEIDA, A. (2006). *Amnésia eleitoral: em quem você votou para deputado em 2002? E em 1998?*. In: Soares, Gláucio Ary Dillon e Lúcio Rennó (orgs.). *Reforma Política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: FGV.
- ARQUER, M.; VASQUEZ, V. (2019). *Institucionalização do sistema partidário: mesmas dimensões, outras interpretações*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 34.

- AVELINO, G. et al. (2019). Os custos da campanha eleitoral no Brasil: uma análise baseada em evidência. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas; Fundação Brava.
- BAPTISTA, É. A.; TELLES, H.S. (2018). Lava Jato: escândalo político e opinião pública. In KERCHÉ, F.; FERES JÚNIOR, J. Operação Lava Jato e a Democracia Brasileira. São Paulo: Contracorrente, p. 229-255.
- BOWLER, S.; DONOVAN, T. (2013). The Limits of Electoral Reform. Oxford: Oxford University Press.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Diário da Câmara dos Deputados. Brasília, DF, 5 de setembro de 2017.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Emenda Constitucional nº 91, de 18 de fevereiro de 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc91.htm. Acesso em: 19 ago 2022.
- BRASIL. Lei nº 4.737, de 1 de julho de 1965. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737compilado.htm. Acesso em: 15 ago 2022.
- BRASIL. Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm. Acesso em: 15 ago 2022.
- BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm. Acesso em: 15 ago 2022.
- BRASIL. Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13165.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2013.165%2C%20DE%2029%20DE%20SETEMBRO%20DE%202015.&text=Altera%20as%20Leis%20n%C2%BA,e%20incentivar%20a%20participa%C3%A7%C3%A3o%20feminina. Acesso em: 19 ago 2022.
- BRASIL. Lei nº 13.487, de 06 de outubro de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13487.htm. Acesso em: 15 ago 2022.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.531, de 03 de outubro de 2019. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752291706>. Acesso em: 16 ago 2022.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650, de 17 de setembro de 2015. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10329542>. Acesso em: 16 ago 2022.

- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Eleições 2016: propaganda eleitoral no rádio e na TV terá duração de 35 dias. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2016/Junho/eleicoes-2016-propaganda-eleitoral-no-radio-e-na-tv-tera-duracao-de-35-dias>. Acesso em: 15 ago 2022.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.456, de 15 de dezembro de 2015. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2015/dje-tse-no-244-de-28-12-2015-p-5-13>. Acesso em: 16 ago 2022.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.457, de 15 de dezembro de 2015. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2015/resolucao-no-23-457-de-15-de-dezembro-de-2015>. Acesso em: 16 ago 2022.
- FERES JÚNIOR, J.; BARBABELA, E.; BACHINI, N. (2018). A Lava Jato e a Mídia. In KERCHE F.; FERES JÚNIOR, J. Operação Lava Jato e a Democracia Brasileira. São Paulo: Contracorrente, p. 199-228.
- FISCH, A.; MESQUITA, L. (2022). Reformas eleitorais no Brasil contemporâneo: mudanças no sistema proporcional e de financiamento eleitoral. *Estudos Avançados*. vol. 36, n. 106.
- FUNARI, H.H. (2021). Reformas das leis de financiamento de campanha: interesses, valores e regras institucionais. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.
- LIMONGI, F. (2015). Reforma política: o longo debate. *Revista Parlamento e Sociedade*, São Paulo, v. 3, n. 4, p. 13-24.
- MARTINS, A.S.; SAMPAIO, B. (2019). Os impactos da reforma eleitoral prevista na lei 13.165/2015 no que diz respeito à redução do prazo eleitoral nas campanhas.
- MESQUITA, L.; CAMPOS, G. (2019). Reforma política: o impacto das novas leis no pleito de 2018. *Cadernos Adenauer XIX*, n. 1, p. 59-77. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, abril 2019.
- NICOLAU, J. M. (2017). Representantes de quem?: Os (des)caminhos do seu voto da urna à Câmara dos Deputados. Rio de Janeiro: Zahar.
- NICOLAU, J.M. (2012). *Sistemas eleitorais*, ed. 6. Rio de Janeiro: FGV.
- NICOLAU, J.M. (2006). Voto personalizado e reforma eleitoral no Brasil. In: SOARES, G.; RENNÓ L. (orgs.). *Reforma Política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: FGV.
- PASSOS JUNIOR, J. C. R. (2023). *Reformas Eleitorais no Brasil (2015 - 2021)*. FGV CPDOC - Dissertações, Mestrado em História, Política e Bens Culturais.
- PEIXOTO, V. M. (2009). Financiamento de campanhas: o Brasil em perspectiva comparada. *Perspectivas: Revista de Ciências Sociais*, v. 35, p. 91-116, jan./jun. 2009.

- PEIXOTO, V. M.; MARQUES, L. M.; RIBEIRO, L. M. (2022). Financiamento de campanhas e desempenho eleitoral das mulheres nas eleições brasileiras (1998-2020). *Estudos Avançados*. v. 36, n. 106.
- PÓVOAS, L. (2016). A nocividade da reforma eleitoral. *Ballot*. Rio de Janeiro: UERJ. v. 2, n. 1, jan./abr. 2016, p. 236-244.
- RENWICK, A. (2010). *The politics of electoral reform*. Cambridge: Cambridge University Press.
- RENWICK, A. (2011). Electoral Reform in Europe since 1945. *West European Politics*, v. 34, n. 3, p. 456-477.
- SAMUELS, D. (2006). Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma. In: SOARES, G.; RENNÓ, L. (orgs.). *Reforma Política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: FGV.
- SANTANO, A. (2017). O embate entre a prestação simplificada de contas de campanha e a burocracia: uma queda de braço entre o poder legislativo e o judiciário eleitoral na busca da necessária transparência. *Estudos Eleitorais*. v. 12, n. 2, p. 9-36, maio/ago. 2017.
- SANTOS, F. (2006). Em defesa do presidencialismo de coalizão. In: SOARES, G.; RENNÓ, L. (orgs.). *Reforma Política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: FGV.
- SANTOS, P. (2016). Sistema Proporcional Brasileiro e Lei 13165/2015: Um breve estudo sob o prisma da Qualidade da Democracia. *Ballot*. Rio de Janeiro: UERJ. v. 2, n. 1, jan./abr. 2016. p. 245-285.
- SILVA, A. F. P. R. da; BRINGEL, L. L. C. C. (2019). Análise jurídica da Lei nº 13.165, de 2015, no que tange ao financiamento de campanhas e prestação de contas eleitorais. *Revista Esmat*, v. 10, n. 16, p. 57-74, jul./dez. 2018.
- SOARES, G. A. D.; RENNÓ, L. (orgs.). (2006). *Reforma Política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: FGV.
- SOUZA, I. (2016). Como o fim do financiamento empresarial em campanhas influenciou as eleições em 2016?. Disponível em: <https://www.politize.com.br/como-fim-do-financiamento-empresas-influenciou-eleicoes-2016/>. Acesso em: 15 ago 2022.
- SPECK, B. W. (2016). Influenciar as eleições ou garantir acesso aos eleitos? O dilema das empresas que financiam campanhas eleitorais. *Revista Novos Estudos Cebrap*, vol. 35, n. 1, p. 39-59, mar 2016.

Representatividade e a criação de municípios no estado do paraná no século xx

João Matheus Afinovicz de Lima e Márcia da Silva

Resumo

O presente trabalho explora a cria o de novos municípios no estado do Paraná durante o período de 1872 a 1996, destacando a intera o entre fatores políticos e legais que moldaram esse processo. Apesar da existência da legisla o n  01/67 que regulamentava a cria o de municípios, a dinâmica política do estado influenciou os atores envolvidos a adotar novas estratégias para atingir esse objetivo. Isso revela que em épocas democráticas, a cria o de novos municípios tende a aumentar, promovendo a descentraliza o política e ampliando a autonomia local. Em contraste, períodos de regime ditatorial resultam na suspensão dessa prática, buscando centralizar o poder na esfera federal e restringindo a autonomia das comunidades locais. A metodologia adotada incluiu revisão bibliográfica, documental e histórica, com foco na análise dos desdobramentos da cria o de municípios. Leituras sistemáticas e confec es de mapas foram realizadas para delimitar o recorte espacial e temporal da pesquisa. Dados estatísticos e secundários foram coletados de fontes como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e o Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES), além de outras prefeituras do estado do Paraná, quando necessário. O levantamento bibliográfico também foi realizado para compreender as rela es entre sociedade e espaço, identificando lacunas de a es e poder que afetam o território. Reconhecer os agentes envolvidos na (re)produ o do espaço se mostrou fundamental para esclarecer as complexidades que cercam essa questão, pois envolve siglas e partidos políticos, com discursos e interesses para cada região e distrito.

Palavras-chaves: Emancipa o; Política; Representatividade; Legisla o.

Sobre os autores

E-mail: marcia.silvams@gmail.com e joaoafinovicz158@gmail.com.

Abstract

The present article seeks to reflect on coalition presidentialism in Brazil, its nuances and particularities, and the use of fiscal populism as the main tool for achieving its objectives, as well as identifying aspects that qualify possible alternatives for overturning its barriers. The topic seems to be extremely relevant for governance, the functioning of the political-decision-making system and the resulting economic impacts for the country. This analysis was elaborated through a methodology of national and foreign literary review, mainly in books, studies and scientific articles.

Keywords: presidentialism; coalition; tax policy; governance;

Introdução

A criação de municípios no Brasil representa um fenômeno histórico contínuo que remonta aos primórdios da ocupação do território brasileiro. Esta prática teve início em 1532, estabelecendo a primeira forma de governo no país. É fundamental notar que a divisão territorial em nível local antecedeu outras formas de organização, uma vez que os estados brasileiros tiveram sua gênese com a criação das capitanias em 1534 e a consolidação do Governo Central por meio do Governo Geral em 1549.

Ao analisar o processo histórico de criação de municípios na Colônia, percebe-se que este estava intrinsecamente ligado ao movimento de conquista do território e seguia uma dinâmica espacial meticulosamente definida, embasada em considerações geopolíticas. O principal objetivo dessa estratégia era a ocupação eficaz e a proteção do vasto território brasileiro. Durante o período colonial, os municípios desfrutavam de considerável autonomia e seus líderes detinham um poder substancial, onde estabeleciam formas autônomas de governo em um território extenso e muitas vezes carente de comunicação interna.

Essa autonomia municipal não apenas refletia a necessidade prática de governar em um território vasto e diversificado, mas também ilustrava a complexidade das dinâmicas sociais e políticas da época. O poder dos mandatários municipais desempenhava um papel crucial na administração local, moldando a vida cotidiana das comunidades e influenciando diretamente o desenvolvimento social e econômico das regiões.

Por sua vez, a evolução da malha municipal no Brasil, durante a República, foi um reflexo direto da ocupação do território e das diferentes ações que moldaram sua configuração, sejam elas espontâneas, dirigidas ou induzidas, como observado por Cigolini (1999). Desde o advento da República, o papel dos municípios tem oscilado entre descentralização e centralização, dependendo das conjunturas específicas que envolvem as mudanças no poder central. A compreensão da unidade política do município variou ao longo do tempo, sendo moldada pelas percepções em constante transformação das autoridades centrais.

Com a instauração da República, os municípios passaram a integrar o debate federativo, tornando-se objeto de disputas e tensões constantes entre forças que defendiam a centralização e aquelas que advogavam pela descentralização. Esse embate político contínuo moldou a estrutura administrativa do país e influenciou diretamente o papel e a autonomia dos municípios.

Foi somente com a redemocratização do Brasil em 1985 e a promulgação da Constituição de 1988 que os municípios foram elevados à condição de entes federativos autônomos. Esse marco histórico representou a vitória das forças descentralizadoras sobre a centralização militar, estabelecendo uma fase na qual os municípios passaram a desfrutar de autonomia plena. Como resultado, testemunhamos um intenso processo de criação de novos municípios, refletindo não apenas mudanças políticas, mas também a diversidade e a dinâmica social em constante evolução no Brasil contemporâneo. Esse período pós-1988 marcou um momento crucial na história municipal do Brasil, caracterizado por um fortalecimento substancial da autonomia local e um aumento significativo na criação de novas entidades municipais.

No caso específico do Paraná, entender as emancipações municipais e a divisão do espaço nos leva a mergulhar no processo histórico de ocupação do estado. Conforme mencionado por Cigolini (1999), à medida que o território paranaense foi sendo ocupado, surgiram freguesias, vilas e núcleos de povoamento que eventualmente se transformaram nas cidades que hoje são sede dos municípios. As primeiras cidades do Paraná tiveram origem durante a ocupação espanhola. Para garantir o domínio sobre o território e evitar a ocupação pelos portugueses, os espanhóis fundaram as vilas de Ciudad Real del Guayra em 1556 e Villa Real Del Espiritu

Santu em 1576, que correspondem atualmente aos municípios de Terra Roxa e Fênix, respectivamente. Além dessa estratégia, o governo espanhol autorizou a Companhia de Jesus a estabelecer povoados administrativos pelos jesuítas, com o objetivo de catequizar os indígenas.

Esses eventos históricos não apenas moldaram a geografia política do Paraná, mas também ilustram as dinâmicas complexas de colonização, ocupação e influência cultural que marcaram a região. A fundação dessas cidades e núcleos de povoamento não apenas representou a expansão territorial, mas também foi um reflexo das estratégias políticas e sociais adotadas pelos colonizadores da época.

Sendo assim, o presente trabalho, tem como objetivo resgatar o contexto em que ocorreu a instalação dos primeiros municípios no Brasil, abordando as legislações e relações que norteavam e permitiam esses processos, fornecendo um breve panorama sobre discussões e as leis vigentes. No âmbito paranaense, é possível compreender como se deu a criação das 399 entidades federativas autônomas presentes atualmente no estado.

Nesse caso, entender a evolução dos municípios no Brasil ao longo dos anos é um tema de profundo interesse, pois reflete a dinâmica social, política e territorial do país. Busca-se então, explorar esse processo, traçando uma jornada desde o estabelecimento dos primeiros municípios até a configuração contemporânea dos estados brasileiros. Um enfoque especial é direcionado para as emancipações ocorridas no estado do Paraná.

Para embasar a análise, recorreremos aos estudos de Cigolini (1999), Tomio (2002) e Alves (2006), que forneceram *insights* valiosos sobre essa temática o qual se aprofunda particularmente no período compreendido entre 1988 e 1996, um período marcado pela promulgação da Emenda Constituinte nº 15/96, que exerceu um impacto substancial no processo de criação de novos municípios.

Durante esse intervalo, no Paraná, ocorreram 81 novas instalações municipais, conduzindo a uma reconfiguração significativa da geografia territorial e uma reavaliação das delimitações internas. Essas transformações transcendem aspectos meramente geográficos, pois são carregadas de significados sociais e históricos, moldadas pelo exercício de influência, especialmente no âmbito político. Nesse contexto, a atenção se volta para a estratégia de emancipação de distritos como um reflexo do poder e das necessidades locais.

Esta análise é enriquecida por informações provenientes de fontes confiáveis, tais como o IBGE, o IPARDES, o Assembleia Legislativa do Paraná e o Congresso Nacional, as quais contribuem para uma discussão atualizada e bem embasada. Este artigo, assim, oferece um panorama abrangente das transformações municipais brasileiras e do cenário específico no Paraná, com foco na dinâmica das emancipações e nas forças que as moldaram ao longo do tempo.

Portanto, destaca-se que a divisão territorial tem o poder de envolver várias esferas de poder político. O texto se propõe a investigar os mecanismos legais que validaram esses municípios criados sem respaldo legal, focando nas posições do poder Judiciário, Legislativo e Executivo que permitiram a legalização dessas entidades municipais.

O trabalho demonstra a interseção complexa entre poder político e questões legais no contexto da criação e legalização desses municípios, apontando para a lacuna existente na literatura, onde, embora as causas, consequências e impactos da criação dos municípios no território tenham sido discutidos, a forma como esses municípios foram legalizados por meio das ações do poder Judiciário, Legislativo e Executivo permaneceu pouco explorada.

Ao se concentrar nesses mecanismos legais e nas posições das autoridades políticas, o artigo oferece uma perspectiva sobre a dinâmica do poder político e sua influência na organização do território. Além disso, ao abordar a problemática da criação de municípios, o texto amplia o debate para uma reflexão mais ampla sobre o significado das compartimentações territoriais, questionando não apenas a legalidade desses processos, mas também a sua relevância e impacto na estrutura política e social das regiões envolvidas. Portanto, a discussão se estende para além das questões legais, alcançando implicações mais profundas sobre a organização e governança do território no contexto político contemporâneo.

DESENVOLVIMENTO

CONSIDERAÇÕES SOBRE A CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS NA REPÚBLICA DO BRASIL

Começamos por ressaltar a importância dos municípios como unidades fundamentais da organização administrativa e social de um país, onde a comunidade local tem um papel ativo na

preservação de sua identidade e na tomada de decisões que afetam diretamente suas vidas. Enfatiza-se a essa ideia, a de que os municípios são mais do que apenas entidades burocráticas; eles são guardiões das tradições, cultura e história que enriquecem a diversidade de um país.

Dessa forma, a unidade administrativa local conhecida como “município” representa a ideia de preservar suas próprias histórias e contextualizações. Segundo FEVARO (2004), a criação de uma vila estava quase sempre condicionada para ocupação anterior de um novo município que futuramente ali teria como sede. Dessa forma, segundo Marx (1991), muitas das vezes estava associada a uma igreja matriz, como fins de arrecadação e como meio espiritual.

De acordo com o Instituto Cartográfico Geográfico (1995), o processo de subdivisão dos estados em municípios foi marcado por diferentes leis imperiais no período colonial e do Reino Unido, até 1835. A partir da instalação das Assembleias Legislativas Provinciais em 1835, até 1938, a legislação brasileira passou a ser sistematizada e publicada anualmente em volumes que incluíam todos os diplomas legais do período, independentemente de sua finalidade.

De acordo com Fevero (2004, p.37) para a sistematização da criação de municípios nos períodos de 1835 até 1889, eram seguidos alguns passos:

Criação de capela curada, freguesia, vila, distrito de paz, distrito policial (somente quando anterior à criação do distrito de paz), estação ferroviária, município, prefeitura sanitária e estância balneária; Transferência de freguesia (distrito) de um município para outro, isto é, desmembramento de território com respectiva anexação e desanexação; Transferência de sede de freguesia (distrito) e município; Extinção de freguesia (distrito) e município, significando a recondução à categoria anterior ou mesmo inicial (povoado); Elevação à categoria de cidade.; Alterações de denominação e Revogação de derrogações.

O Censo de 1872, que foi o primeiro a ser realizado no Brasil, revelou que naquele período existiam no país 641 municípios, o que já demonstra uma considerável complexidade administrativa. Cada um desses municípios era uma unidade administrativa local, com seu próprio governo municipal. Por sua vez, esses municípios

eram subdivididos em 1.473 paróquias, que eram as unidades eclesiásticas de base (IBGE, 2023).

Essas paróquias desempenhavam um papel fundamental na organização da vida local, tanto do ponto de vista religioso quanto administrativo. Elas não apenas atendiam às necessidades espirituais da população, mas também serviam como unidades mínimas de informação, auxiliando na coleta de dados demográficos, registros civis e na organização da vida comunitária (IBGE, 2023).

A rede de municípios e paróquias reflete a diversidade geográfica e cultural do Brasil naquela época, abrangendo áreas urbanas e rurais, comunidades religiosas e seculares. Essa estrutura administrativa e social era característica do Império brasileiro, que tinha um sistema descentralizado de governo, com um alto grau de autonomia concedido às províncias e municípios. No mapa 1, a seguir, pode-se entender como era a malha municipal brasileira, no ano de 1872.

Mapa 1 - Malha municipal do Brasil em 1872.



Org: LIMA, J. M. A de (2023).

A partir das Constituições de cunho republicano, a ordenação da criação de territórios passou a ser embasados nas linhas constitucionais, de 1891, 1934, de 1937, 1946, 1967, de uma emenda constitucional de 1969 e a mais recente Constituição Federal de 1988, um século depois da Proclamação da República.

Com a Constituição de 1891, foi editado o Decreto 1 de 15/11/1889, onde foi declarado que os Estados-Membros soberanos, deveriam ter escritos que eram autônômicos, considerando a imprecisão técnica. Em um regime federativo, onde tanto os Estados quanto os Municípios são autônomos, embora com uma diferença: o Estado-Membro participa da soberania da União como um elemento vital de sua organização, enquanto o Município possui uma autonomia local concedida pela Constituição. De acordo com o regime federativo, a Constituição da República estabelece que os Estados se organizem “de forma a garantir a autonomia municipal em relação aos interesses peculiares”. Essa liberdade permitiu que as Constituições Estaduais moldassem seus Municípios, a fim de assegurar a autonomia prevista na Constituição Federal (BIRKHOLZ, 1979).

Cigolini (1999, p. 24) descreve que os governadores mantinham o controle sobre os municípios para fortalecer o seu poder político nos estados, e também:

A ausência de conceituação, na Constituição, sobre o que era a autonomia e o peculiar interesse do município, deu margem aos estados para elaborarem a política que melhor lhes conviesse em relação aos seus municípios. Em doze dos vinte estados existentes, o prefeito continuava a ser nomeado pelo governador, embora se mantivesse a eletividade das câmaras municipais.

Porém, conforme Ferrari (1993), cada Estado-Membro da Federação, passa a interpretar a autonomia municipal como bem entendesse, onde em alguns Estados o prefeito era eleito pelo voto popular e em outros Estados os prefeitos eram nomeados direto pelo governador, como já citado. Já em 1930, durante o governo de

-
1. Os interventores eram peças fundamentais do plano político que viria a ser desenvolvido. Indicados pelo chefe do executivo nacional, suas práticas deveriam estar em consonância com às imaginadas pelo Governo Federal. Ao mesmo tempo, os interventores eram responsáveis por conquistarem o apoio dos líderes estaduais e municipais para o grupo que assumia o poder político após o movimento de 1930. Para conseguir êxito, era necessário aos interventores estreitar suas relações com as oligarquias estaduais. O papel de mediador exercido pelos interventores era importante para que o Governo Provisório conseguisse o seu intuito de dar continuidade a suas ações após as eleições e a Assembleia Constituinte (COSTA, 2020, p.02).

Getúlio Vargas, as câmaras são extintas e o Interventores¹ escolhem os prefeitos.

Durante a constituição de 1934, o município, através dos princípios constitucionais, concede autonomia ao interesse individual e assim, a eletividade do prefeito e dos vereadores, com a decretação de impostos e a organização de seus serviços internos, onde os vereadores são eleitos pelo povo ou indiretamente por outros vereadores (FEVARO, 2004). Desse modo:

A autonomia municipal foi reforçada pela eleição do prefeito e não apenas da câmara, como antes prevalecia em alguns estados, pela reserva de certos atributos aos municípios, inaugurando assim, uma divisão tripartida de arrecadação de tributos, e por possibilitar às municipalidades organizarem e dirigirem seus serviços, gastando livremente suas rendas” (BRASILEIRO, 1973 p.7).

Na constituição de 1937, com o Estado Novo, caracterizou-se por concentração de poderes por parte de Getúlio Vargas, seguindo um regime interventorial e ditatorial nos Estados e Municípios do país. As atribuições municipais eram restritas ao prefeito, e quem estava acima dele era o “Conselho Administrativo Federal”, que controlava toda e qualquer ação dos municípios. (FEVERO, 2004).

De acordo com Cigolini (1999), durante o Estado Novo, a administração municipal era supervisionada pelos Departamentos de Municipalidades e Administrativos, os quais, além de prestar assistência, exerciam controle sobre os governos municipais e estaduais. Essa centralização foi motivada pela intenção de desmontar a estrutura da República Velha, que era sustentada pelas oligarquias enraizadas nos municípios. Assim, a autonomia municipal seria vista como uma oportunidade para essas oligarquias manterem seu poder. Podemos compreender no mapa 2 a seguir, a evolução da malha municipal de 1940, que difere em muito do mapa datado de 1872.

Mapa 2 - Malha municipal do Brasil em 1940.

Org: LIMA, J. M.A de (2023).

Após o fim do governo de Getúlio Vargas, foi convocada uma nova constituinte, que promulgou a Constituição Municipalista em 1946. Essa constituição é conhecida por sua ênfase na restauração da democracia local e no fortalecimento das finanças dos municípios. Segundo Cigolini (1999, p. 16), descreve que durante essa constituição:

[...] foi o período em que mais se criaram municípios no Brasil. Em 1940, havia 1.574 municípios e em 1950, já totalizavam 1.889 unidades. Entre 1950 e 1960, foram criados mais 877 e, somente entre 1960 e 1963 criaram-se mais 1.469 municípios, totalizando 4.234 unidades. Em menos de vinte anos, o número de municípios dobrou, caracterizando uma intensa fragmentação do território.

Isso corrobora com o que Fevaro (2004, p.42) explica, onde o autor descreve que:

Além das rendas exclusivas do Município, a Constituição de 1946 lhe deu participação em alguns tributos arrecadados pelo Estado e pela União. A Constituição de 1946, na distribuição da competência administrativa, manteve o princípio dos poderes enumerados, delineando o que compete e o que é vedado à União, ao Estado e ao Município na órbita governamental.

Desse modo, não há dúvida de que a Constituição de 1946 representa um marco decisivo na evolução do Município e na sua consolidação institucional. No entanto, é importante lembrar que a constituição de 1946 estava voltada principalmente para a redemocratização do país, após a longa ditadura de Getúlio Vargas. Seus ideais eram eminentemente libertários e refletiram-se naturalmente nas formulações utilizadas para equacionar o problema municipal.

Mais tarde, na constituinte de 1967 e na emenda constitucional de 1969, ocorre um processo inverso a criação de municípios. É quando ocorre a extinção de territórios. Segundo Fevero (2004), foi onde a Constituição limitou as liberdades municipais nos aspectos político, administrativo e financeiro.

Cataia (2006) em suas averiguações, descreve que apesar da extinção de vários municípios (áreas geográficas administrativas), novos municípios foram criados durante o período da ditadura. No entanto, o número de novos municípios criados foi significativamente menor do que o número de municípios que foram extintos no mesmo período anterior. Em resumo, a criação de novos municípios não foi suficiente para compensar a perda de municípios que foram extintos.

O período de 1964 a 1967 é marcado por uma política de certa maneira ambígua, já que muitos municípios foram extintos, mas muitos outros foram criados. O estado do Amazonas criou 212 municípios em 1963, mas em 1964 viu extintos 252 municípios. No estado do Ceará, em 1965, 161 municípios foram extintos. Em números totais, ao findar o ano de 1963 o Brasil possuía 4.235 municípios, ao findar 1965, eram 3.957. No ano de 1964, 116 municípios foram instalados (38 na região sul, 11 na região Nordeste, 3 no estado do Mato Grosso e 64 no estado de São Paulo); em 1965, são criados 7 municípios (4 no estado do Paraná, 1 no estado do Rio Grande do Sul e 2 no estado do Maranhão); em 1966, nenhum e em 1967, outros 12 são elevados à categoria de município (9 no estado do Paraná e 3 em Santa Catarina) (CATAIA, 2006, p.6).

Desde a criação de municípios até as atividades rotineiras de administração local, passando pela legislação federal, tudo estava sujeito à fiscalização e controle de órgãos centrais da União e dos Estados, como o Tribunal de Contas, Ministérios e Secretarias. Em 1970, a configuração municipal no território brasileiro, era como mostra o mapa 3.

Mapa 3 - Mapa da malha municipal do Brasil em 1970.

Org: LIMA, J. M.A de (2023).

De acordo com Cigolini (1999, p.18) “[...] com as medidas tomadas pelo governo militar, a malha municipal brasileira estabilizou. De 1970 a 1980, apenas quarenta municípios foram criados em todo o território nacional, enquanto um foi extinto no Estado do Ceará”. Isso ocorreu porque durante o período do governo militar no Brasil (1964-1985), foram tomadas medidas para estabilizar a malha municipal do país. O objetivo era reduzir o número de municípios considerados inviáveis e fortalecer os municípios maiores e mais desenvolvidos. Essas medidas incluíram a fusão de municípios pequenos e a extinção de municípios com pouca população e recursos.

Como resultado, durante a década de 1970 a 1980, houve pouca criação de novos municípios em todo o território nacional e alguns municípios foram extintos. Essa política de estabilização da malha municipal, visava melhorar a eficiência e a qualidade dos serviços públicos prestados pelos municípios e reduzir os custos administrativos do Estado.

Após a constituição de 1988, houve uma série de mudanças na criação e na importância dos municípios brasileiros, pois foram considerados entes federativos, ou seja, passaram a integrar a União, não sendo mais apenas resultado da descentralização administrativa do Estado. Essa mudança reconheceu a autonomia dos municípios em questões administrativas, políticas e financeiras, concedendo-lhes maior poder de decisão e gestão dos recursos públicos em suas regiões. Assim, os municípios se tornaram uma esfera importante do poder público brasileiro, ao lado do

Governo Federal e dos estados, com suas próprias atribuições e responsabilidades (CIGOLINI, 1999).

Desse modo, Tomio (2002, p. 03) descreve que:

Somente em 1988 o município conquistou uma autonomia plena, obtendo, de fato, o status de ente federativo. Esta situação é extremamente peculiar, não sendo identificável em outros países com organização federativa. Na maioria das federações, ou pelo menos, nos casos mais conhecidos, os municípios ou outros níveis de poder local são divisões administrativas das unidades federadas que delegam diferentes níveis de autonomia aos governos locais.

Foram criados 1.431 novos municípios no Brasil entre os anos de 1988 e 1996. Isso significa que, após a Constituição de 1988, houve um aumento significativo no número de municípios no país, em comparação com o período anterior. Desse modo, a criação de novos municípios foi motivada por uma maior eficiência e qualidade dos serviços públicos, bem como pelo desejo de se obter maior representatividade política e territorial.

Seguindo a lógica de criação de municípios, para que um distrito fosse emancipado, deveria seguir essa ordem:

A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios preservarão a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, far-se-ão por Lei Estadual, obedecidos os requisitos previstos em Lei Complementar Estadual, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas (BRASIL, 1988).

Cigolini (1999) aponta que um ponto crucial foi transferir aos estados a responsabilidade de estabelecer a legislação referente à emancipação municipal, uma vez que, como cada um possui particularidades distintas, as normas para criar novos municípios não podem ser uniformes em todo o território brasileiro. Desse modo, cabe a cada estado, com base em suas peculiaridades, determinar quais critérios são necessários para viabilizar a criação de um novo município em sua área geográfica.

Acerca das normativas vigentes da autonomia dos municípios, Cavalcanti (2007, pg. 751) relata que:

A autonomia normativa é o princípio através do qual se confere aos Municípios a capacidade de auto legislação, mediante o poder de elaboração de leis municipais sobre áreas que são reservadas à sua competência

exclusiva, suplementar e comum. Essa capacidade de auto legislação é também denominada poder normativo próprio. É através do princípio da autonomia administrativa e financeira que a Constituição da República confere aos Municípios o poder de autoadministração, estando este intimamente ligado ao interesse local e referindo-se à organização e execução dos serviços públicos de sua competência, à ordenação urbanística de seu território e à criação e cobrança de tributos e aplicação de suas rendas.

É possível constatar que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, enfatizou a importância do Princípio da Autonomia na estrutura político-administrativa da Federação Brasileira. Nesse sentido, a autonomia municipal se fundamenta em princípios como a autonomia política, normativa, administrativa e financeira, tendo ainda elevado o Município à categoria de ente federativo.

Sendo assim, Luís Roberto Barroso (2001, pg. 142) descreve que:

Classicamente, as competências dos entes estatais costumam ser identificadas como político-administrativas, legislativas e tributárias. Na técnica adotada pela Constituição de 1988, União, Estados e Municípios têm competências exclusivas - que desempenham sem a participação de qualquer outro - e competências concorrentes, em áreas que comportam a atuação das diferentes esferas de poder.

Para Cigolini (1999, p. 31) a resposta para tais emancipações foi por conta de que:

[...] os desmembramentos territoriais passam pela particularização do processo em cada estado. São as especificidades de cada um deles, diante de sua realidade política, social e econômica que nortearam os processos emancipatórios [...] Essa conclusão concorda com a ideia de que são os estados e não a União que devem gerir a criação de novos municípios, conforme defendia a Constituição brasileira de 1988.

Houve um aumento significativo no número de emancipações municipais. Em 1991, já existiam 4.491 municípios, o que representa um aumento de 324 em relação ao ano de publicação da Constituição. Entre 1993 e 1997, foram criados mais 1.016 novos municípios, o que elevou o total para os atuais 5.507 municípios e a configuração atual do território

brasileiro, bem como da malha municipal pode ser observada no mapa 4 a seguir.

Mapa 4 - Mapa da malha municipal do Brasil em 2022.



Org: LIMA, J. M. A de (2023).

Ao longo do século XX, houve um aumento significativo no número de emancipações municipais no Brasil, passando de 1.574 municípios em 1940 para 5.568 municípios em 2023, além do Distrito Estadual de Fernando de Noronha e do Distrito Federal. Isso mostra uma tendência de descentralização do poder político e administrativo do país, à medida que novos municípios foram criados e se tornaram mais autônomos em relação ao governo central. Além disso, a Constituição de 1946 e a Constituição de 1988 foram importantes para facilitar esse processo de criação de novos municípios, o que demonstra a importância do marco legal para o desenvolvimento institucional e político do país.

No próximo tópico, será explorado e analisado detalhadamente o processo de criação e constituição de municípios no Estado do Paraná ao longo do século XX. Neste sentido, compreender-se-á a história da região e entender como novos municípios surgiram, quais foram os fatores impulsionadores desse processo e como isso afetou a organização administrativa e a vida das comunidades locais. Além disso, será demonstrado como o apoio de deputados impulsionou a criação dos municípios advindos de distritos municipais.

O século XX foi um período marcado por mudanças significativas em todo o Brasil, e o Estado do Paraná não foi exceção. O crescimento populacional, a expansão econômica e as transformações sociais desempenharam papéis importantes na formação de novos municípios e na reconfiguração da geografia administrativa do estado.

A FORMAÇÃO E A CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS NO ESTADO DO PARANÁ NO SÉCULO XX

Devido ao contexto histórico de ocupação do território, desde o Paraná tradicional, o estado em 1900, contava com apenas 27 municípios, que evoluiu para 49 em 1940. Esses municípios incluem São José da Boa Vista, Jaguariaíva, Tibagi, Piraí do Sul, Castro, Ponta Grossa, Guarapuava, Conchas, Palmas, Entre Rios, Palmeira, Príncipe, Rio Negro, Cerro Azul, Bocaiuva do Sul, Campina Grande, Campo Largo, Curitiba, Araucária, São José dos Pinhais, Deodoro, Porto de Cima, Morretes, Guaratuba, Paranaguá, Antonina e Palmas. Isso mostra que a formação de municípios no Paraná foi um processo gradual e que, no início do século XX, havia poucos municípios no Estado (CIGOLINI, 1999).

É importante compreender que entre os anos de 1901 e 1939, o estado do Paraná passou por um intenso processo de criação e instalação de novos municípios, pois foram criados e instalados 23 novos municípios. Isso sugere que a formação de novos municípios já estava em andamento há algumas décadas.

Em 1940 existiam, ao todo, 49 municípios no Paraná, a maioria deles localizados no Primeiro e no Segundo Planaltos. Além disso, apenas seis desses municípios (Palmas, Clevelândia, Foz do Iguaçu, Guarapuava, Londrina e Sertanópolis) abrangiam mais da metade do território paranaense, indicando uma concentração territorial desses municípios em relação aos demais (CIGOLINI, 1999). O mapa 5 nos mostra como era a divisão territorial paranaense em 1940.

Mapa 5 - Divisão político-administrativa do Paraná em 1940.



Org: LIMA, J. M.A de (2023).

A criação de novos municípios no Paraná foi relativamente lenta até 1947, com um crescimento concentrado na região próxima ao litoral e à capital, Curitiba. No entanto, a partir de 1947, houve uma explosão no número de municípios, com a mudança significativa no ritmo de criação de novos municípios e possivelmente uma maior descentralização da administração pública no estado (ALVES, 2006)

Essa explosão no número de municípios foi impulsionada por diversos fatores, como a crescente demanda por serviços públicos mais próximos às populações locais, o desejo de autonomia político-administrativa de determinadas regiões e a pressão de grupos políticos locais interessados em controlar o poder em seus próprios municípios. Segundo Alves (2006, p. 54):

A Constituição estadual de 1947 ampliou as possibilidades emancipacionistas no Estado, delegando à Assembleia Legislativa a competência para resolver sobre o assunto. A ALEP (Assembleia Legislativa do Paraná), por sua vez, estabeleceu as leis estaduais nº 64, de 21 de fevereiro de 1948 (Lei Orgânica dos Municípios), e nº 666, de 11 de julho de 1951, que estabeleceu novos critérios para a criação de municípios, menos restritivos do que as Constituições anteriores, somando-se a isso o amplo território paranaense ainda pouco dividido em municípios.

Na tabela 1, a seguir é possível observar os requisitos legais para que fosse possível emancipar uma determinada localidade no Estado do Paraná, em momento específicos, na reforma constitucional de 1927 e 1935 e com continuidade na constituição estadual de 1947, juntamente com a lei 1948 e 1951.

Tabela 1 - Requisitos legais para emancipar localidades no Paraná: reformas constitucionais de 1927 e 1935, Constituição Estadual de 1947 e Leis de 1948 e 1951

CRITÉRIOS DE EMANCI-PAÇÃO DE LOCALIDADE	Lei Estadual	População Mínima	Renda Anual Mínima	Moradias na Sede	Eleitores
1927	x	10 mil habitantes	20 contos de réis	-	-
1935	x	10 mil habitantes	50 contos de réis	Possuir Sede	-
1947	x	-	-	-	-
Lei N.º 64/48	x	O município é extinto com menos de 4 mil habitantes	O município é extinto se a receita não atingir Cr\$ 150 mil durante o quinquênio	-	-
Lei N. 666/51	x	5 mil habitantes	Cr\$ 100 mil	100	500

Fonte: Paraná (1927, 1935, 1947); Diário Oficial do Estado do Paraná (1948)

Org.: ALVES (2006)

Seguindo essa jurisdição, como atores políticos que podem explicar o aumento de número de município no Paraná, está a posição favorável dos governadores da época. Na tabela 2, apresenta de forma detalhada quais foram, no período de 1947 até 1967, os governadores e as leis que foram criadas para permitir a emancipação de novas localidades.

Tabela 2 - Governados com os números de seus respectivos municípios emancipados entre 1947 e 1967.

GOVERNADOR	MANDATO	NUMÉRO DE MUNICÍPIOS CRIADOS	LEIS
Moyses Lupion	1947-1951	17	N.º 02/47
Bento Munhoz da Rocha Netto	1951-1955	69	N.º 790/51 e N.º 253/54
Adolpho de Oliveira Franco	1955-1956	11	Diversas Leis

Moyses Lupion	1956-1961	72	N.º 4.245/60 e N.º 4.338/61
Ney Braga	1961-1965	40	Diversas Leis
Paulo Pimentel	1966-1971	13	Diversas Leis
Total		222	-

Fonte: ALVES (2006).

Org.: LIMA, J. M. A de (2023).

Antes da Constituição de 1946, houve uma diminuição no número de municípios no estado do Paraná, onde vários municípios foram extintos, incluindo Campina Grande, Colombo, Tamandaré, Guaratuba, Guaraqueçaba e Entre Rios. Entretanto, ao longo das décadas seguintes, a maioria desses municípios foram reestabelecidos.

Comparando a divisão político-administrativa do Paraná, o mapa de 1940 e outro posterior a 1951, nota-se que houve um grande aumento no número de municípios no estado. Em 1951, já existiam 119 municípios no Paraná. Sendo assim, entre 1940 e 1951, foram criados setenta municípios, o que representa uma ampliação significativa em um curto período de tempo (CIGOLINI, 1999). Segundo o mesmo autor:

A maior parte dos desmembramentos desse período ocorreu nas regiões econômicas mais dinâmicas, como é o caso do Norte Pioneiro e do Norte Novo, área de atuação das companhias de terras, especialmente a Companhia de Terras Norte do Paraná, onde parte dos núcleos urbanos das glebas já havia se emancipado: Rolândia, Maringá, Mandaguari, Marialva, Cianorte, Araçongas, Apucarana, Itambé, entre outros (CIGOLINI, 1999, p. 39)

Durante o período de 1947 a 1967, a maioria dos municípios foram criados em conjunto, ou seja, várias localidades foram emancipadas ao mesmo tempo através de uma única lei, aprovada pelos deputados ou pelo presidente da Assembleia Legislativa do Paraná. Exemplos de leis que permitiram a criação de múltiplos municípios incluem a Lei Estadual n° 02/47 e a Lei n° 253/54, esta última assinada pelo presidente da ALEP, Laertes Munhoz (ALVES, 2006).

Segundo Alves (2006), houve um incentivo institucional para a criação de novos municípios na década de 1960, que era a partilha de recursos federais aos estados de acordo com o número de municípios existentes. Isso significa que quanto mais municípios um estado tivesse,

mais recursos ele receberia do governo federal. Essa política de distribuição de recursos foi um fator adicional para o aumento das divisões territoriais em municípios no Paraná naquela década. Dessa forma, Carvalho (2002, p. 549) relata que:

A mentalidade dominante, então, era a de que quanto maior o número de municípios para recorrer às fontes de recursos federais, tanto melhor, ainda que sem atender às condições legais para a emancipação.

Desse modo, até 1967, as instituições que influenciaram a divisão territorial do Paraná incluem: um amplo estoque de localidades devido à extensão territorial e leis específicas, a iniciativa e posição favorável dos Poderes Executivo e Legislativo, legislação estadual propícia à divisão territorial com critérios menos rígidos para criação de municípios, condução do processo emancipacionista pelo Estado, incentivo à divisão territorial para ampliar recursos financeiros da União e oferecimento de auxílio financeiro pelo Estado aos novos municípios, além de um Poder Legislativo cada vez mais representativo das diversas regiões do Paraná (ALVES, 2006).

Sendo assim, segundo Cigolini (199, p. 41) foram desmembrados:

[...] 119 municípios, em 1951, 162, em 1960, e 288, em 1970, evidenciando o maior número de desmembramentos da história do Estado. Somente no ano de 1961, o Paraná emancipa 81 áreas, sendo o recordista nacional daquele ano.

Desse modo, no ano de 1970, podemos observar no mapa 6 a configuração territorial e a malha municipal do Paraná. Na década de 70, apenas oito municípios foram emancipados, enquanto na década de 80, mais 24 áreas se tornaram municípios depois de cumprir os requisitos legais, como pode-se observar no mapa 6. A comparação é feita com as décadas de 1950 e 1960, em que o número de emancipações foi muito maior do que nas últimas duas décadas mencionadas (CIGOLINI, 1999).

Mapa 6 - Divisão político-administrativa do Paraná em 1970.



Org: LIMA, J. M.A de (2023).

A comparação com as décadas de 1950 e 1960, onde o número de emancipações foi muito maior, onde houve uma evolução na abordagem governamental em relação à criação de municípios ao longo do tempo. Nas décadas anteriores, tem-se ênfase na descentralização e na promoção do desenvolvimento regional por meio da criação de novos municípios. No entanto, nas décadas de 1970 e 1980, essa abordagem é seletiva, com um foco maior na viabilidade administrativa e financeira dos novos municípios.

Essa mudança de ritmo na emancipação dos municípios reflete a complexidade das políticas públicas e da gestão territorial, bem como as diferentes considerações e prioridades ao longo do tempo.

OS ATORES POLÍTICOS E AS EMANCIPAÇÕES MUNICIPAIS A PARTIR DE 1980

Durante o período compreendido entre 1980 e 1989, foi registrada a criação de 28 novos municípios no Paraná, evidenciando que, mesmo diante da aplicação da legislação n° 01/67 as mudanças políticas do estado impulsionaram os atores envolvidos a adotarem novas regras e estratégias para a criação de novos municípios. Tal fato indica que, em épocas de regime democrático, o processo de emancipação tende a se expandir como uma forma de descentralização política, enquanto em tempos de regime ditatorial, essa prática tende a ser suspensa visando a centralização do poder na esfera federal.

Na tabela 3, pode-se entender quais foram os atores políticos, governadores, que entre 1967 e 1987 fizeram desmembramentos municipais no estado do Paraná.

Tabela 3 - Governados com os números de seus respectivos municípios emancipados entre 1967 e 1987

GOVERNADOR	MANDATO	NUMÉRO DE MUNICÍPIOS CRIADOS
Pedro Parigot de Souza	1971-1973	02
Jaime Canet Junior	1975-1979	01
Ney Braga	1979-1982	19
José Hosken de Novaes	1982-1983	00
José Richa	1983-1986	01
João Elísio Ferraz de Campos	1986-1987	03
Total		26

Fonte: ALVES (2006).

Org.: Lima, João M.A. (2023).

Então é possível observar que, como o processo de redemocratização começou ao final da década de 1970, começa a aceleração das emancipações territoriais no Paraná. O processo mais intenso, começa em 1979, durante a administração de Ney Braga que, já tinha experiência em emancipações municipais. Quando o governador interino José Hosken de Novaes assumiu o cargo, ele expressou sua oposição a essas emancipações. Somente no final do mandato do governador José Richa, e do vice-governador João Elísio Ferraz de Campos, é que as emancipações foram retomadas (ALVES, 2006).

Além disso, o repasse de verbas do governo federal para os municípios, tinha valores significativos, como relata Ailton Motta Carvalho (2002, p. 544):

A partir de 1989, os municípios passaram a receber 25% do ICMS (transferência estadual) (antes recebiam 20%); e viram o Fundo de Participação (FPM) crescer de 17% para 25,5%. Como consequência, entre 1988 e 1998 a arrecadação municipal aumentou, elevando a participação dessa esfera do governo de 2,9% da carga tributária total para 5,3%.

Um fator importante para o aumento do número de municípios após 1988 foi a capacidade dos estados de assumir o controle do processo de emancipação, sem precisar depender da esfera federal,

que tendia a centralizar o poder e aplicar os mesmos critérios em todo o Brasil.

1º I – efetivação por lei estadual; II – consulta prévia, mediante plebiscito, à população da área a ser incorporada, fundida ou desmembrada; III – preservação da continuidade e da unidade histórico-cultural do ambiente urbano; IV – não constituição da área encravada no município de origem. 2º O procedimento de criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios terá início mediante apresentação dirigida a Assembleia Legislativa, subscrita por, no mínimo, 100 (cem) eleitores residentes e domiciliados nas áreas diretamente interessadas; 3º O projeto de criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios apresentará a área da unidade proposta em divisas claras, precisas e contínuas (PARANÁ, 1989, s/p).

Esse processo, é corroborado com Tomio (2002), onde o mesmo afirma que:

As instituições que regulam o processo emancipacionista são as: delimitadoras (federais, estaduais e municipais), que definem o estoque de localidades emancipáveis, isto é, as localidades ou distritos passíveis de serem legalmente emancipados; estimuladoras (legislação que regulamenta a transferência de recursos aos municípios, o FPM e os fundos estaduais formados pelo ICMS), ampliam o interesse das lideranças políticas e do eleitorado das localidades em questão, sobretudo a partir da década de 1980, devido ao grande incremento das transferências de recursos fiscais aos municípios; e processuais (Constituição Federal, legislação federal e estadual e regimentos internos das assembleias legislativas) determinam a forma pela qual o processo legislativo deve seguir até a promulgação da lei e a possibilidade de interferência de cada ator político durante este processo, “vetando” ou “alavancando” a emancipação de municípios (TOMIO, 2002, p.11).

Dessa forma, emancipações municipais que ocorreram no Paraná durante a década de 1990 estavam relacionadas à presença de instituições que definiam os limites territoriais, incentivavam e estabeleciam procedimentos para a criação de novos municípios. Ou seja, a criação de novos municípios não ocorreu de maneira aleatória, mas sim seguindo critérios definidos por essas instituições.

Alves (2006) é incisivo em dizer que a criação de municípios no Paraná está relacionada à descentralização, que foi estabelecida pelas

Constituições Federal e Estadual em 1988 e 1989, respectivamente. A Constituição do Paraná já previa, em seu artigo 19, que uma lei complementar regulamentaria o processo de emancipação municipal, e essa lei foi aprovada em 1991 (Lei Complementar nº 56), definindo com mais detalhes as novas regras para as emancipações no estado. O autor deixa também explícito qual era o poder de autonomia dos atores locais na busca pela emancipação política de sua localidade.

Moura e Ultramari (1994, p. 87) declara que:

“A criação de unidades administrativas pode conter a justificativa de constituir um canal de negociação mais direto como as eventuais fontes de financiamento. [...] Assim, um distrito, ao transformar-se em município, busca garantir um diálogo mais direto, sem intermediários, com as instâncias repassadoras de recursos.

Um aspecto importante para a criação de novos municípios é o apoio popular, especialmente em contextos em que o poder público está em descrédito. Os autores argumentam que a criação de novos municípios pode criar espaços de representação de interesses particulares, mas isso não necessariamente leva a mudanças transformadoras, o que pode ir contra os desejos iniciais que motivaram a emancipação (CIGOLINI, 1999).

No ano de 1991, a configuração territorial e a malha municipal do Paraná refletiam a evolução da organização administrativa e territorial do estado. Essa configuração representava o resultado das decisões políticas, mudanças demográficas e geográficas, bem como das demandas e aspirações das comunidades locais, até o momento. No mapa 7, é possível observar a divisão dos municípios no estado no respectivo ano.

Mapa 7 - Divisão político-administrativa do Paraná em 1991.



Org: LIMA, J. M.A de (2023).

Sendo assim, na década de 1990 houve um total de 76 municípios desmembrados e 33 deputados responsáveis por essas emancipações. Desses deputados, treze deles criaram mais de um município, enquanto os outros vinte criaram apenas um. Os recordistas na criação de municípios podem ser observados na tabela 4.

Tabela 4 - Deputados que mais criaram municípios no Paraná.

Deputado	Número de municípios criados	Municípios
Anibal Khury (PTB)	11	Brasilândia do Sul, Cafezal do Sul, Carambeí, Coronel Domingos Soares, Doutor Ulisses, Fazenda Rio Grande, Iracema do Oeste, Itaperuçu, Manfrinópolis, Pinhais e Prado Ferreira;
Orlando Pessuti (PMDB)	9	Arapuã, Campo Magro, Goioxim, Imbaú, Lidianópolis, Marquinho, Novo Itacolomi, Tamarana e Espigão Alto do Iguaçu;
Artagão de Matos Leão (PMDB)	6	Candói, Nova Laranjeiras, Rio Bonito do Iguaçu, Santa Maria do Oeste, Virmond e Laranjal
Caito Quintana (PSB)	5	Anahy, Bela Vista da Caroba, Santa Lúcia, Bom Jesus do Sul e Flor da Serra do Sul
Nereu Massignam (PMDB)	5	Boa Esperança do Iguaçu, Bom Sucesso Sul, Cruzeiro do Iguaçu, Honorio Serpa e Nova Santa Bárbara.

Fonte: ALVES (2006).

Org.: Lima, João M.A. (2023).

Em fins comparativos, em nove dos municípios analisados, representando 18% do total, os autores dos projetos de emancipação ficaram em segundo lugar em número de votos na reeleição, em 1998. Esses municípios são Bom Jesus do Sul, Coronel Domingos Soares, Marquinho, Porto Barreiro, Reserva do Iguaçu, Santa Mônica, São Manoel do Paraná, Tamarana e Tunas do Paraná.

Adilar Cigolini (1999) analisa também, que em 30,61% dos municípios pesquisados, totalizando quinze municípios: Arapuã, Bela Vista da Caroba, Campina do Simão, Carambeí, Esperança Nova, Fernandes Pinheiro, Lidianópolis, Itaperuçu, Pato Bragado, Pinhais, Pontal do Paraná, Rio Branco do Ivaí, Santa Lúcia, Mercedes e Entre Rios do Oeste, os deputados autores de projetos de emancipação obtiveram a maioria dos votos e se consolidaram nos primeiros lugares de votação.

No caso paranaense, a realidade dos municípios emancipados, é de que 80,8% dos prefeitos apontaram que a principal justificativa para a emancipação foi o descaso da administração do município de origem. Diante disso:

A ausência de serviços públicos nos distritos e a extensão territorial do município de origem; o desenvolvimento econômico ou a forte atividade econômica local; o acesso ao FPM e seus benefícios políticos; a perspectiva de não aumento da carga tributário local; a formação de área de influência política ou representatividade política; a estratégia de redistribuição de renda e o fortalecimento de políticas descentralizadoras; estratégia de desenvolvimento local e; manipulação do território por elites (CIGOLINI, 2009, p.64).

Diante do exposto, não se pode deixar de lembrar o que Raffestin (1993, p.59-60) descreve sobre poder, pois “o território é um trunfo particular, recurso e entrave, continente e conteúdo, tudo ao mesmo tempo, o território é o espaço político, o campo de ação dos trunfos”. Seno assim, criação de novos municípios, principalmente em regiões de menor porte, pode servir como uma forma de as elites locais manterem o poder sobre o território e atenderem às suas próprias demandas e interesses, em detrimento do bem-estar da população em geral.

Pode-se interpretar sobre a consideração acima, assegurado no que alguns autores argumentam, onde as emancipações municipais podem ser utilizadas como uma estratégia política para manter o controle da região por um grupo seletivo de pessoas ou interesses. Porém, há autores

que defendem que a emancipação pode trazer melhorias sociais, tais como a ampliação de serviços públicos básicos e a participação da comunidade na política local. No Mapa 8, é possível observar como a malha municipal do estado do Paraná encontra-se atualmente.

Mapa 8 - Divisão político-administrativa do Paraná em 2022



Org: LIMA, J. M. A de (2023).

O estado do Paraná conta atualmente com 399 municípios. A criação, fusão ou extinção de municípios é um processo que pode ocorrer ao longo do tempo, muitas vezes sujeito a mudanças legais e administrativas. Portanto, a quantidade de municípios pode variar em anos subsequentes, à medida que as autoridades estaduais e locais tomam decisões sobre a organização territorial.

A configuração dos municípios em um estado como o Paraná é relevante não apenas para a administração pública, mas também para a vida das comunidades locais. Cada município representa uma unidade administrativa autônoma com seu próprio governo, serviços públicos e questões locais a serem tratadas, onde a distribuição geográfica dos municípios influenciam a representação política, a alocação de recursos e o desenvolvimento regional.

Conclusão

Em conclusão, a análise abordada oferece uma visão multifacetada sobre o fenômeno das emancipações municipais, des-

tacando interpretações diversas acerca de suas implicações políticas e sociais. Como os autores argumentam, as emancipações podem ser interpretadas como uma tática política que busca consolidar o controle de uma região por parte de grupos específicos de indivíduos ou interesses. Nessa perspectiva, a criação de novos municípios pode ser vista como uma estratégia para manter o poder concentrado e garantir influência local.

Contudo, vale ressaltar que essa não é a única lente pela qual se pode observar o processo de emancipação. Outros autores sustentam que a emancipação pode, de fato, trazer melhorias significativas para as comunidades. Ao estabelecer uma administração municipal mais próxima da população, pode-se promover uma maior participação cidadã na política local. Além disso, a criação de novos municípios frequentemente traz consigo um foco renovado na oferta de serviços públicos básicos, como saúde, educação e infraestrutura, atendendo às necessidades específicas das populações locais.

A divergência de interpretações não apenas reflete a complexidade inerente a essa temática, mas também ressalta a importância de considerar o contexto e os objetivos por trás de cada processo de emancipação. Enquanto alguns podem argumentar que há riscos de manipulação política e concentração de poder, outros apontam para os potenciais benefícios sociais e a melhoria da qualidade de vida das pessoas nas regiões envolvidas.

Nesse sentido, a compreensão das emancipações municipais deve ser abordada com um olhar crítico e uma análise equilibrada das motivações subjacentes. Ao considerar tanto os desafios como as oportunidades associadas a esse processo, é possível formar políticas públicas mais informadas e promover discussões embasadas sobre o desenvolvimento local e a participação cidadã. O equilíbrio entre os interesses políticos e o bem-estar das comunidades deve ser o cerne das reflexões sobre as emancipações, proporcionando bases sólidas para futuras decisões e ações.

Referências

- ALVES, A. C. O processo de criação de municípios no Paraná: as instituições e a relação entre executivo e legislativo pós 1988. *Revista Paranaense de desenvolvimento*. Curitiba, n. 111, p. 47-71, jul/dez, 2006.

- BARROSO, Luís Roberto. Temas de direito constitucional. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 142.
- BIRKHOLZ, L. B. Planejamento Regional e o Planejamento Local Relacionamentos e Condicionantes. FAUUSP, São Paulo, 1979.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988: promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constitui%C3%A7%C3%A3o. Acessado em: 25 de março de 2023.
- BRASILEIRO, Ana Maria. O município como sistema político. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1973.
- CARVALHO, Ailton Mota. Estado, descentralização e sustentabilidade dos governos locais no Brasil. Economia, Sociedad y Territorio, México: El Colegio Mexiquense, v.3, n.12, p.539-556, 2002
- CATAIA, M.A. Território nacional e fronteiras internas: a fragmentação do território brasileiro. Tese (Doutorado em Geografia) USP, São Paulo, 2001.
- CAVALCANTI, Tatiane Heloisa Martins. O município na organização político-administrativa da república federativa do Brasil. Revista Eletrônica Direito e Política, Itajaí, v.2, n.3, 3º quadrimestre de 2007. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791. Acessado em: 29 de março de 2023.
- CIGOLINI, Adilar, Antonio. A Fragmentação do território em unidades políticas administrativas: análise da criação de municípios no Estado do Paraná. Florianópolis: (Dissertação de Mestrado em Geografia), UFSC, 1999.
- COSTA, Rafael N. A Revolução de 1930 e a mudança política no Estado do Rio de Janeiro. Encontro de História do Anpuh-Rio. 2020.
- DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO DO PARANÁ. Curitiba: Imprensa Oficial, fev. 1948; 8 ago.1951;20 fev. 1991; 1988-1996
- FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. “Elementos de Direito Municipal”. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1993
- FERREIRA, João Carlos Vicente. Municípios paranaenses: origens e significados de seus nomes. Curitiba: Secretaria de Estado da Cultura, 2006. 342p.
- FEVARO, Edison. Desmembramento territorial: o processo de criação de municípios – avaliação a partir de indicadores econômicos e sociais. 2004. Tese (Doutorado em Engenharia de Construção Civil e Urbana) – USP, São Paulo.
- MARX, Murilo. Cidade no Brasil - Terra de quem?. Editora da Universidade de São Paulo, 1991.
- MOURA, Rosa; ULTRAMARI, Clóvis. Espacialidades e territorialidades. In: MOURA, Rosa; ULTRAMARI, Clóvis. (Org.). Metrópole: Grande Curitiba: teoria e prática. Curitiba: IPARDES, 1994

PARANÁ. Constituição do Estado do Paraná. Curitiba: Imprensa Oficial, 1989.

PARANÁ. Páginas escolhidas: história. Curitiba: Assembleia Legislativa do Paraná, 2003. Edição alusiva aos 150 anos da Criação Política do Paraná

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas. A criação de municípios após a Constituição de 1988. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais. São Paulo, v. 17, n. 48, p. 61-89, fev. 2002.

Presidencialismo de coalizão e o populismo fiscal

Hugo Garbe, Luiz Renato Arietti Nais e Marcelo Sasso Gonzalez

Resumo

Este trabalho busca refletir sobre o presidencialismo de coalizão no Brasil, suas nuances e particularidades, e a utilização do populismo fiscal como principal ferramenta para consecução de seus objetivos; bem como, identificar aspectos que qualificam eventuais alternativas para seu enfrentamento. O tema parece de extrema pertinência para a governabilidade, funcionamento do sistema político-decisório, e os impactos econômicos daí derivados para o país. Essa análise foi elaborada por meio de metodologia de revisão literária nacional e estrangeira, principalmente em livros, estudos e artigos científicos.

Palavras-chaves: presidencialismo; coalizão; política fiscal; governabilidade;

Abstract

The present article seeks to reflect on coalition presidentialism in Brazil, its nuances and particularities, and the use of fiscal populism as the main tool for achieving its objectives, as well as identifying aspects that qualify possible alternatives for overturning its barriers. The topic seems to be extremely relevant for governance, the functioning of the political-decision-making system and the resulting economic impacts for the country. This analysis was elaborated through a methodology of national and foreign literary review, mainly in books, studies and scientific articles.

Keywords: presidentialism; coalition; tax policy; governance;

Introdução

No contexto brasileiro, o termo presidencialismo de coalizão foi criado pelo cientista político, Sérgio Abranches, em meio a elaboração da Constituição de 1988, que estabeleceu as bases legais do presidencialismo após a ruptura do regime militar. Conforme citado por Vieira (2017), Abranches define o presidencialismo de coalizão como um sistema que tem como principal característica a instabilidade, pelo alto risco, e cuja base sob a qual se sustenta, depende de forma exclusiva do desempenho corrente do governo. E, na sua disposição de respeitar estritamente os pontos ideológicos, ou programáticos, considerados inegociáveis, os quais nem sempre são determinados na formação da coalizão (Abranches, 1998). Dessa forma, a capacidade de composição e de negociação do governo eleito com os demais grupos políticos é fundamental para o funcionamento do sistema.

A princípio, Abranches tinha uma visão negativa em relação ao modelo, pois não acreditava que o Executivo pudesse encontrar sustentação via a formação de uma coalizão – que naquele momento acreditava que viria dos governadores. Mais tarde, com a ascensão de grandes lideranças à Presidência da República, como Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, e a formação de coalizões sólidas com os parlamentares, as críticas ao sistema de governo abrandaram. (Abranches, 1988). No entanto, mais enfaticamente após 2014, diversos críticos, em particular da academia, apontam para a inexequibilidade do presidencialismo de

coalizão como sistema de governo no país. Conforme sugerem, as crises institucionais, a paralisia legislativa e falta de governabilidade seriam oriundas do presidencialismo de coalizão, retomando, portanto, o debate sobre alterações no sistema eleitoral e do sistema de governo (Limongi, 2017).

O principal argumento desse diagnóstico crítico ao presidencialismo de coalizão reside nos custos que o Poder Executivo teria para obter apoio do Congresso Nacional, tendo de lotear cargos e atribuições para construir uma base disposta a cooperar com os planos do governo eleito. Nesse contexto, pois, de acordo com Bertholini (2017), os presidentes são centrais no presidencialismo de coalizão, visto que o chefe do Executivo possui as prerrogativas de decisão, de quais partidos farão parte da base governista e de que forma irá alocar os recursos de poder e financeiros disponíveis a esses partidos.

Dessa forma, a partir dos poderes que o presidente dispõe, ele detém uma vasta gama de ferramentas institucionais para estabelecer, e gerenciar, as coalizões formadas para dar sustentação e governabilidade a seu governo (Raile, Pereira & Power, 2010). Portanto, entender a dinâmica entre os diversos agentes integrantes das coalizões multipartidárias é fundamental, visto que, a despeito dos possíveis custos, esse jogo gera diversas possibilidades de ganhos de troca e de cooperação ao longo do tempo entre os atores políticos (Dutra, 2021).

Conforme observado por Limongi, (2017), existe uma questão central que é a base formada pelos partidos escolhidos. No entanto, como veremos mais adiante, o excesso de personalismo em figuras específicas acrescenta mais complexidade ao modelo de coalizão. Grande parte da discussão gira em torno das razões por trás da operação de um sistema de coalizão, ou mais especificamente, a base para a formação e governança de um presidente apoiado por uma coalizão de partidos brasileiros.

Exemplo disso é a política fiscal, instrumento central para o desenvolvimento deste trabalho. No Brasil, a condução da política fiscal sofre forte influência do chefe do executivo e do governo eleito. Nas últimas três décadas consequentes à redemocratização, o pêndulo entre uma política fiscal mais ortodoxa ou heterodoxa se moveu conforme governos de distintos matizes ideológicos e econômicos foram eleitos. Nesse sentido, entende-se como política fiscal

o conjunto de medidas orçamentárias em que o governo arrecada e gasta os recursos, buscando a estabilização macroeconômica, a redistribuição da renda, e a alocação de recursos de forma eficiente. Os resultados são avaliados a partir de diferentes perspectivas, que podem se concentrar em medir a qualidade do gasto público, e determinar o impacto da política fiscal no bem-estar dos cidadãos. Por sua vez, o populismo fiscal visa usar os instrumentos da política fiscal, utilizando as receitas e despesas para traduzir em políticas de cunho populista e que não visem algo que possa gerar externalidades positivas, apenas o auto interesse (Buchanan; Tullock, 1962) na manutenção do poder pelo governante do momento.

Nesse contexto, destacam-se os autores Acemoglu e Robinson (2013), que identificam que as diferenças de desenvolvimento entre as nações ocorrem pelo nível de desenvolvimento, solidez e independência de suas instituições. Ou seja, países que possuem instituições inclusivas, e que por meio destas permitem uma destruição criativa do poder econômico e político, tendem a desenvolver-se. Já os países que tiveram seu desenvolvimento ancorado sobre instituições extrativistas tendem a permanecer em desenvolvimento. Em síntese, em uma sociedade desigual, os sistemas legal, político e regulatório não impedem que os mais ricos se aproveitem dos mecanismos existentes para benefícios próprios, tornando as regras fracas e não fornecendo oportunidades aos mais pobres ascenderem socioeconomicamente.

Ainda, o debate sobre os ajustes fiscais está sempre em pauta em países como o Brasil, que possui características de instituições extrativistas (Acemoglu; Robinson, 2013), e notórias relações espúrias entre público e privado, em que a estrutura estatal é tomada e utilizada para perpetuar o poder de determinado grupo, buscando seus próprios objetivos em detrimento do interesse público (Faoro, 2012). Desta feita, em diversos momentos são necessários os ajustes fiscais, não para atender as necessidades políticas do governante, mas para reorientar a economia para atender efetivamente a população, (Almeida, 2022).

Nesse compasso, conforme as palavras do pensador Thomas Sowell (2012), “O fato de que muitos políticos de sucesso são mentirosos descarados não é somente reflexo da classe política, é também um reflexo do eleitorado. Quando as pessoas querem o impossível somente os mentirosos podem satisfazê-las”. Assim, este trabalho

busca refletir sobre o presidencialismo de coalizão no Brasil, suas nuances e particularidades, e a utilização do populismo fiscal como principal ferramenta para consecução de seus objetivos, bem como, identificar aspectos que qualificam eventuais alternativas para seu enfrentamento. O tema é fundamental para o aperfeiçoamento da governabilidade, do funcionamento do sistema político-decisório e dos impactos econômicos daí derivados para o país. Este trabalho foi realizado por meio da metodologia de revisão literária nacional e estrangeira, principalmente em livros, estudos e artigos científicos.

Visão geral sobre a democracia

A Grécia antiga pode ser considerada o nascedouro da democracia como a conhecemos hoje no mundo Ocidental. Para Platão, um de seus maiores expoentes, existiam cinco formas de governo: aristocracia, democracia, oligarquia, democracia e tirania. Dentre essas, a aristocracia era entendida por ele como a única forma profícua de exercício do poder, enquanto a democracia era uma forma corrompida da política exercida pelos pobres. Para outro pensador grego, Aristóteles, existiam três formas de governo que podiam ser puras ou corruptas. As formas puras são: monarquia, aristocracia e constitucionalismo, enquanto as formas corruptas são o resultado do abuso das formas puras, ou seja, tirania, oligarquia e democracia (Bobbio et al, 2008).

As visões gregas influenciaram o Ocidente e seus pensadores, como Nicolau Maquiavel, que separou a religião da política e estabeleceu uma relação entre poder e formas de governo. Já para o contratualista John Locke, do século XVII, o poder democrático deveria ser exercido por representantes. No entanto, para Jean-Jacques Rousseau, do século XVIII, deveria ser conferido diretamente aos cidadãos. Outra contribuição de Rousseau é sua concepção da figura do Estado, que ele caracterizou pela participação popular na elaboração das leis e na detenção do poder, apontando que sem estes elementos o Estado seria apenas de domínio dos detentores do poder, (Bobbio et al., 2008).

Esse processo de concepção democrática foi contínuo, surgindo os ideais da democracia liberal. Entre os principais pensadores estavam Benjamin Constant, Alexis de Tocqueville e John Stuart Mill. O pensamento democrático liberal tinha como ideal

a representatividade no exercício da democracia, sendo entendido como a única forma compatível com o Estado liberal, em contraponto à visão de Rousseau. Outra posição foi concebida pelos socialistas Karl Marx e Friedrich Engels, para eles, a democracia deveria possuir uma participação popular direta, através dos conselhos operários, sem a existência de qualquer sufrágio universal (Bobbio et al, 2008).

Assim, a partir do fim do século XIX, motivado pelos socialistas, prosperou a ideia da social-democracia, que propõe alcançar os interesses socialistas por meio do capitalismo, tendo como forma de buscar maior controle sobre o capitalismo e criar organizações econômicas focadas no interesse coletivo (BOBBIO et al, 2008). Dessas doutrinas a democracia se tornou compatível com suas formas sociais e a busca desses ideais. Atualmente, a maioria das democracias ocidentais assume a forma de uma democracia liberal ou uma social-democracia (Paramio, 2009).

Quando trazemos para abordagens contemporâneas em relação à democracia real, Joseph Schumpeter e Robert Dahl são referências no assunto. A visão de Schumpeter (1961), contrapõe a clássica de Rousseau, em relação à participação direta e o bem comum, como sendo algo fundamental. Em grande medida, essa contraposição advém da crítica à suposta racionalidade do cidadão médio, para o autor esse é ignorante e não conhecedor dos assuntos relativos à política e sociedade, independentemente de sua instrução, sendo uma escolha pela indiferença. Ainda, afirma que a democracia é um método não um fim em si mesma, devendo eleger os representantes e por estes ocorrer a vida política.

Quando abordamos a visão de Dahl (1997), este autor traz a pluralidade social, com nenhum grupo exercendo ação sobre o todo. Dada essa pluralidade, ela pela sua característica descentralizada colocaria limites a todos os grupos, sendo assim a liberdade política preservada através dos conflitos de interesses, mais alinhada com as visões clássicas de democracia. Dessa base conceitual surge um grupo de formas de governo: hegemônias fechadas; hegemônias inclusivas; oligarquias competitivas; e poliarquias. A mudança entre essas formas é entendida como um processo de democratização. Diante disso, a democracia necessitaria de um governo responsivo, liberdade de expressão, direitos políticos e instituições que

garantam essas liberdades à sociedade, de forma que ela se torne plural e inclusiva.

Sistema eleitoral e o presidencialismo de coalizão

É fundamental enfatizar, inicialmente, os fundamentos que ancoram as bases do sistema eleitoral brasileiro, pois, em maior ou menor medida, suas características impactam a formação do governo e seu funcionamento após o término das eleições. No que tange o Poder Executivo, o sistema eleitoral brasileiro é majoritário uninominal, o que significa dizer que, para os cargos de presidente, governador e prefeito e senador, cada partido apresenta apenas um nome para concorrer às eleições e, após a conclusão da votação, o mais votado ficará com o cargo. No que se refere às eleições para o poder Legislativo, aqui compreendidos os pleitos para vereador, deputado estadual e deputado federal, o país conta com um sistema proporcional de lista aberta. Isto é, os partidos apresentam uma lista de todos os candidatos aos eleitores para que estes escolham em quem votar.

Nos demais, no entanto, cada vaga depende do quociente eleitoral, que é determinado pela divisão do número de votos válidos apurados pelo número de lugares a preencher em cada circunscrição eleitoral, desprezada a fração se igual ou inferior a meio, equivalente a um, se superior. (Código Eleitoral, art. 106). Nas eleições proporcionais, contam-se como válidos apenas os votos dados a candidatos regularmente inscritos e às legendas partidárias” (Lei n. 9.504/97, art. 5º).

A representação proporcional é um sistema em que a proporção dos votos partidários é o objetivo principal. Ou seja, um determinado partido ocupará o número de cadeiras parlamentares que correspondam diretamente aos seus votos, normalmente representados em listas abertas ou fechadas. Em uma votação em lista aberta, o eleitor pode indicar seu candidato favorito, além de escolher um partido político, já na de lista fechada, os eleitores não podem fazer a segunda escolha, e a ordem das listas é feita pelos próprios partidos (Nicolau, 2004).

Esse sistema é implementado para garantir que um número mínimo de representantes seja aceito nas eleições. Demonstrando que a democracia não é um regime apenas da maioria. O sistema

proporcional possui cálculos para chegar ao resultado, sendo complexo, e muitos acreditam que é responsável pela representatividade, ampla capacidade democrática e respeito às minorias. Nesse contexto, é utilizado como uma forma de maximizar o aproveitamento de todos os votos, pois os votos recebidos pelos candidatos que não foram eleitos podem contribuir para que o partido ou coligação conquiste uma vaga. O sistema de representação proporcional foi fundamental para o processo de redemocratização do país após a ditadura militar (1964-1985) (Nicolau, 2015).

Santos (2003) ainda endossa o fortalecimento da representatividade alcançado por meio do sistema proporcional e ressalta o papel da *accountability* porque as eleições presidenciais definem de forma clara e precisa quem é o responsável pela administração do país. Da mesma forma, o sistema proporcional maximiza representatividade, porque a separação dos poderes, combinada com o pluripartidarismo, estimulado pelo sistema proporcional, exige do chefe do Executivo negociação permanente com vistas à aprovação da agenda de governo (Santos, 2003).

Apesar das contribuições positivas do sistema representativo para o amadurecimento da democracia brasileira, destacam-se dois pontos críticos: a hiperfragmentação partidária e a redução da importância dos partidos nas campanhas eleitorais, visto que essas são centradas nos candidatos (Nicolau, 2015). A hiperfragmentação partidária é um dos principais desafios para o funcionamento do presidencialismo de coalizão, pois o multipartidarismo exacerbado aumenta o custo do Executivo para a formação de uma coalizão para governar, além de diminuir a estabilidade política dessa coalizão. Dessa forma, argumenta-se que esse sistema de governo estaria fadado à inoperância, pois o Congresso Nacional atuaria como um *veto player* em relação às iniciativas legislativas do Executivo. (Limongi, 1998)

Por outro lado, o Poder Executivo dispõe de diversos mecanismos para constituir uma coalizão que dê sustentação ao seu governo e a agenda vencedora nas eleições. Conforme observado por Limongi (1998, p. 85):

O Executivo domina o processo legislativo porque tem poder de agenda e esta agenda é processada e votada por um Poder Legislativo organizado de forma altamente centralizada em torno de regras que

distribuem direitos parlamentares de acordo com princípios partidários. No interior deste quadro institucional, o presidente conta com os meios para induzir os parlamentares à cooperação. Da mesma forma, parlamentares não encontram arcabouço institucional próprio para perseguir interesses particularistas. Ao contrário, a melhor estratégia para a obtenção de recursos visando retornos eleitorais é votar disciplinadamente.

Dessa forma, o arcabouço legislativo que estabelece a formação de bases de apoio no Legislativo para que o Executivo eleito possa implementar sua agenda e governar, também constitui ferramentas e poder de articulação para que o Executivo negocie sua coalizão. Os casos em que os presidentes eleitos tiveram mais dificuldades em constituir uma base disciplinada de partidos de apoio no Congresso Nacional parecem estar diretamente vinculados aos presidentes que tinham baixos índices de popularidade, como os ex-presidentes José Sarney, Fernando Collor, Itamar Franco e, mais recentemente, Dilma Rousseff. (Limongi, 1998).

Ainda, poderíamos argumentar que este efeito se verifica nas outras esferas também. Sejam processos de governo nos municípios ou estados, o modelo de coalizão acaba por ser buscado, particularmente, nos processos de transformações significativas. Por certo, menos visível que as discussões de cunho nacional e que impactam toda a nação, mas no âmbito local também se observa a necessidade de composições frequentes, a fim de dar amplitude na condução de projetos estruturantes.

Em certa medida essa ampla coalizão necessária no cenário de hiperfragmentação poderá ser mitigada através da cláusula de desempenho instituída pela Emenda Constitucional 97, que normativa quais partidos políticos poderão ter acesso ao Fundo Partidário e à propaganda gratuita, para aqueles que alcançarem as seguintes métricas nos pleitos eleitorais, conforme consta na Constituição Federal de 1988:

Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos:

...

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

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

II - tiverem eleito pelo menos quinze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação.

A referida cláusula de desempenho passou a ser aplicada a partir das eleições de 2018, e atualmente a regra é de 11 (onze) deputados federais, em pelo menos 9 (nove) entes federados, ou, com no mínimo 2% (dois por cento) de votos válidos nas eleições para a Câmara dos Deputados, distribuídos novamente em pelo menos 9 (nove) entes federados, com um mínimo de 1% (um por cento) dos votos válidos em cada um deles. A regra não considera as votações para o Senado, e será aplicada gradativamente até o alcance por completo do dispositivo constitucional exposto acima, nas eleições de 2030 (Brasil, 1988).

Desta forma, nas eleições de 2022, apenas 12 (doze) partidos atingiram a cláusula de barreira (Brasil, 2022), estes continuam a existir, mas conforme exposto não serão mais sustentados com dinheiro público a partir de fevereiro de 2023. Assim, essa é uma importante medida para a diminuição da hiperfragmentação partidária, e a composição de blocos mais consolidados, tanto sob o prisma temático ideológico, quanto do funcional, pois para manutenção dos partidos eles detêm apenas três possibilidades: fusão, incorporação ou federação. Esta poderá ser uma importante medida em busca de uma coalizão em torno de uma agenda pública (Kingdon, 2003), e não apenas de uma coalizão fisiológica presente no presidencialismo de coalizão.

Política fiscal e o populismo fiscal

A política fiscal pode ser traduzida como o conjunto de medidas orçamentárias em que o governo arrecada, e gasta os recursos, por meio das receitas e despesas. Dessa forma tem como finalidade buscar a estabilização macroeconômica, a redistribuição da renda e a alocação

de recursos de forma eficiente. A primeira finalidade visa o crescimento econômico sustentado, com níveis baixos de desemprego, bem como a estabilidade dos preços na economia. A segunda finalidade busca uma redistribuição da renda de uma forma equânime, promovendo o desenvolvimento socioeconômico. E a última finalidade consiste em alocar os recursos em bens e serviços públicos, compensando eventuais falhas de mercado (Simonsen; Cysne, 2009).

Os resultados da política fiscal podem ser avaliados a partir de diferentes perspectivas, que podem se concentrar em medir a qualidade do gasto público e, determinar seu impacto no bem-estar dos cidadãos. Para tanto, diversos indicadores de fluxos podem ser utilizados para essa análise como os resultados principais e nominais, bem como, os indicadores de estoques, dívida líquida e dívida bruta. Há uma relação entre os indicadores de fluxos e de estoque, na medida em que os estoques são formados através dos resultados dos fluxos (Simonsen; Cysne, 2009).

Diante dessa estrutura de avaliação dos resultados fiscais, o resultado fiscal primário é a diferença entre as receitas primárias e as despesas primárias durante um determinado período. O resultado fiscal nominal, por sua vez, é o resultado primário acrescido do pagamento líquido de juros. Assim, fala-se que o Governo obtém superávit fiscal quando as receitas excedem as despesas em dado período; por outro lado, há déficit quando as receitas são menores do que as despesas (Simonsen; Cysne, 2009).

A política fiscal deve andar em conjunto com a responsabilidade fiscal, a utilização equilibrada dos recursos públicos possui na Lei de Responsabilidade Fiscal umas das grandes ferramentas institucionais (Brasil, 2000). Esse equilíbrio, nem sempre perseguido pelos governos, é fundamental para a gradual redução da dívida líquida em relação ao PIB, contribuindo de forma substancial para a estabilidade macroeconômica nacional, sob os mais diversos matizes econômicos, do câmbio à inflação. O equilíbrio perseguido nas contas públicas visa uma importante fonte para o aumento dos investimentos públicos, buscando de forma incessante reduzir os gargalos estruturais no Brasil (Brasil, 2020), e em consequência a redução da pobreza e da desigualdade.

Por sua vez, o populismo não possui uma definição própria, não sendo caracterizado com uma elaboração teórica orgânica e sistemática. Em diversos momentos é considerado uma consequência de um

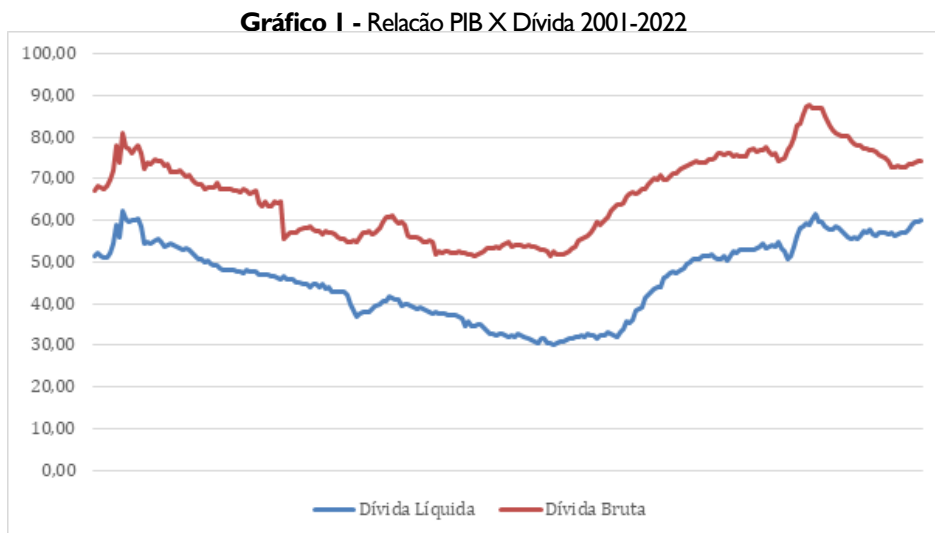
cômputo de ações, desta feita, de diversas maneiras ele é mais perceptível do que teorizado. Desta feita, a ideia central é mais aderente a uma retórica apenas para satisfação das massas, e conforme o uso cotidiano do termo, o populismo figura sempre como uma forma de manipulação ou promessa de realidades inconsistentes, variando conforme determinada retórica (Bobbio et al, 2008). A abrangência conceitual é tamanha que o termo é utilizado para grupos de direita e para grupos de esquerda.

Nessa esteira, como o populismo é uma interlocução direta com a sociedade, solapando as instituições, é de extrema importância verificar o povo brasileiro na teoria de Raymundo Faoro (2012), é apresentado como idealizado, e não como realidade. Como argumenta, o povo não constitui uma força contraposta ao Estado, e em forma diversa, busca no “pai do povo” as esperanças, de pobres e ricos, buscando a antecipação da vida em sociedade através da lei, a atividade econômica criada da teoria para a realidade. Vejamos o trecho acerca da relação do povo com o Estado na visão de Faoro (2012, p. 751-752):

O povo quer a proteção do Estado, parasitando-o, enquanto o Estado mantém a minoridade popular, sobre ela imperando. No plano psicológico, a dualidade oscila entre a decepção e o engodo [...] O nosso jurismo — escreve Nestor Duarte — como o amor a concepções doutrinárias, com que modelamos nossas constituições e procuramos seguir as formas políticas adotadas, é bem a demonstração do esforço por construir com a lei, antes dos fatos, uma ordem política e uma vida pública que os costumes, a tradição e os antecedentes históricos não formaram, nem tiveram tempo de sedimentar e cristalizar.

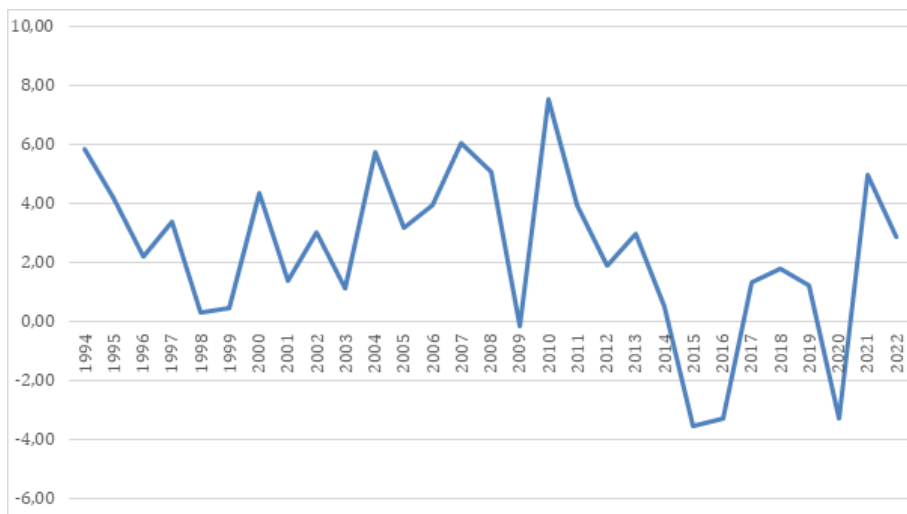
A partir da junção dos conceitos apresentados, surge a ideia de populismo fiscal. Essa prática é identificada com o aumento desmedido do gasto público para manter seu capital político, buscando respostas imediatistas às demandas complexas da sociedade. O Brasil é reconhecido por ser um país instável no campo fiscal, reforçando práticas patrimonialistas e clientelistas, de grupos organizados na administração pública que buscam seus próprios interesses sem qualquer relação com o coletivo ou sociedade (D’Ávila, 2022). Essas são relações nas quais a estrutura estatal é tomada e utilizada para perpetuar o poder de determinado grupo (Faoro, 2012). Os exemplos são aos montes como: obras desnecessárias, serviços redundantes,

nomeações espúrias, essas práticas elevam os gastos públicos, sem buscar a efetividade estatal, conforme práticas modernas na administração pública, (Pollit; Bouckaert, 2017). Vejamos a relação PIB e Dívida Pública entre 1994-2022:



Fonte: Bacen, 2023.

A dívida pública vem aumentando, em momentos de oscilação, porém não ligada a preocupações fiscais e sim a fatores endógenos. Ainda, a execução orçamentária é contínua e ininterrupta, e por isso o populismo fiscal é uma ferramenta poderosa na busca de alcançar a manutenção do poder. Com a má eficiência alocativa dos recursos finitos pode causar uma série de desestabilizações macroeconômicas. No curto prazo, pode gerar o aumento das taxas de juros dos títulos de dívida, aumentando o custo da dívida. No longo prazo afetam diretamente os investimentos no país, como a taxa mínima de atratividade no cálculo dos investimentos privados, a concorrência do setor público e do privado pelos recursos disponíveis para investimentos. Ainda, pode gerar inflação, aumento na carga tributária e em uma completa desestruturação da dívida, a moratória. E a alternativa para evitar esses cenários é o controle fiscal e a sustentabilidade da dívida pública, (Simonsen; Cysne, 2009). Vejamos o PIB no período entre 1994-2022:

Gráfico 2 - Variação do PIB nacional 1994-2022

Fonte: IPEADData, 2023.

A crescente alta da relação PIB x Dívida, somada ao baixo crescimento do PIB, demonstra que, conforme abordado anteriormente, os recursos públicos são mal alocados, não gerando qualquer crescimento ou desenvolvimento econômico. Podemos resumir na seguinte frase: gastamos muito e gastamos mal os poucos recursos públicos disponíveis no Brasil.

Consequências do modelo político para o crescimento e desenvolvimento econômico brasileiro

A falta de estabilidade política e a dificuldade na implementação de reformas têm impacto direto nos investimentos e no crescimento econômico do Brasil. A incerteza política afeta a confiança dos investidores, reduzindo o apetite por investimentos de longo prazo (Lima-de-Oliveira, 2009). A falta de clareza sobre as políticas econômicas futuras leva os investidores a adotarem uma postura mais cautelosa, o que pode resultar em menor entrada de capital no país e em projetos de investimento adiados ou cancelados (Figueiredo; Limongi, 2000).

Além disso, a dificuldade na implementação de reformas estruturais impede o país de alcançar todo o seu potencial de crescimento econômico.

As coalizões frequentemente se formam com base em interesses imediatos e de curto prazo, o que dificulta a aprovação de medidas impopulares, mas necessárias, para corrigir desequilíbrios fiscais e promover a eficiência do setor público (Lima-de-Oliveira, 2009). A falta de consenso político e a necessidade de concessões constantes entre os partidos da coalizão muitas vezes resultam em políticas públicas fragmentadas e sem uma visão de longo prazo, o que prejudica o ambiente de negócios e a confiança dos agentes econômicos (Figueiredo; Limongi, 2000). Essa dificuldade na implementação de reformas estruturais também mantém gargalos e obstáculos ao desenvolvimento econômico.

Questões como a burocracia excessiva, a carga tributária elevada e a infraestrutura deficiente não são adequadamente abordadas, dificultando o crescimento de setores produtivos e afetando negativamente a competitividade do país no cenário internacional. A falta de reformas nessas áreas limita o potencial de crescimento econômico sustentável do Brasil (Lima-de-Oliveira, 2009). O Brasil tem experimentado o presidencialismo de coalizão como sistema político dominante. Esse modelo tem sido marcado por múltiplos partidos políticos e a formação de coalizões para governar e aprovar leis. Ao analisar os aspectos econômicos históricos desse sistema no Brasil, é possível observar impactos significativos para o desenvolvimento econômico, quando comparado a países com sistemas políticos diferentes.

No contexto brasileiro, o presidencialismo de coalizão tem sido associado a desafios econômicos, como a instabilidade política e a dificuldade na implementação de reformas estruturais. A instabilidade política resultante das negociações complexas entre os partidos da coalizão afeta a previsibilidade das políticas econômicas, reduzindo a confiança dos investidores e afetando o crescimento econômico (Lima-de-Oliveira, 2009). A dificuldade na implementação de reformas, muitas vezes necessárias para corrigir desequilíbrios fiscais e promover a eficiência do setor público, tem sido uma característica desafiadora desse sistema político (Figueiredo; Limongi, 2000).

Comparativamente, em países com sistemas políticos diferentes, como o presidencialismo majoritário ou parlamentarismo, é possível observar resultados econômicos distintos. Por exemplo, em países com

presidencialismo majoritário, como os Estados Unidos, onde o presidente é eleito em uma eleição separada do Congresso, existe uma maior estabilidade política e a implementação de reformas econômicas é mais eficiente. Isso se deve à capacidade do presidente de governar com maior autonomia e alinhamento político com seu partido (Linz; Valenzuela, 1994). Em contrapartida, países com sistemas parlamentaristas, como a Alemanha, possuem uma maior estabilidade política devido à existência de partidos políticos mais consolidados e menor fragmentação partidária. Isso permite uma governabilidade mais sólida e uma maior eficácia na implementação de reformas econômicas (Shugart; Carey, 1992).

Abaixo, alguns exemplos de países desenvolvidos com sistemas políticos diferentes do Brasileiro que contribuíram para o crescimento e desenvolvimento econômico. Singapura adota um sistema político semipresidencialista, combinando elementos do presidencialismo e do parlamentarismo. O país é conhecido por sua estabilidade política e eficiência governamental, o que ajudou a impulsionar seu desenvolvimento econômico. A abordagem pragmática na implementação de políticas e a busca por um ambiente favorável aos negócios têm sido fatores-chave para seu sucesso econômico (Tan, 2018).

Já a Suécia possui um sistema político parlamentarista. A estabilidade política e a governança eficaz têm sido fundamentais para o desenvolvimento econômico do país. A Suécia é conhecida por seu bem-estar social, altos padrões de vida e investimentos em pesquisa e desenvolvimento. A cooperação entre partidos políticos tem permitido a implementação de políticas econômicas consistentes e de longo prazo (Vammalle; Rehm, 2015). Bem como a Alemanha também possui um sistema político parlamentarista. A estabilidade política e a cooperação entre os partidos políticos têm sido elementos cruciais para o desenvolvimento econômico alemão. O país é conhecido por sua indústria robusta, foco na educação e formação profissional, e pela eficiência do seu sistema educacional. Sendo uma das principais economias do mundo e tem um alto padrão de vida (Kindermann; Khurana; Roth, 2016).

O Canadá é outro país que adota um sistema político parlamentarista. O país possui uma reputação de estabilidade política e de respeito ao Estado de Direito, o que tem contribuído para o desenvolvimento econômico do país. O Canadá possui uma economia diversificada, com destaque para setores como energia, mineração, manufatura e

serviços financeiros. A abertura ao comércio internacional e investimentos estrangeiros tem sido uma estratégia importante para o seu crescimento econômico (Mintz, 2017).

Por outro lado, o México é um exemplo de país em desenvolvimento, assim como o Brasil, que adota um sistema de presidencialismo de coalizão, caracterizado pela formação de alianças entre diferentes partidos políticos para governar. Em termos econômicos, o México é considerado uma economia emergente, com uma economia diversificada que abrange setores como manufatura, serviços, turismo e petróleo. No entanto, o país enfrenta desafios socioeconômicos, como desigualdade de renda, pobreza e informalidade no mercado de trabalho (Banco Mundial, 2021).

Outro país pobre que adotou o presidencialismo de coalizão como sistema político é a Nigéria, que possui uma economia pouco industrializada, baseada em atividades primárias como agricultura e mineração, e possui desafios socioeconômicos significativos, como pobreza extrema, desigualdade e infraestrutura limitada. É possível observar que o presidencialismo de coalizão no Brasil nas últimas décadas tem apresentado desafios econômicos, como instabilidade política e dificuldade na implementação de reformas, que afetaram o desenvolvimento econômico do país. Em comparação com outros países que adotam sistemas políticos diferentes, como o presidencialismo majoritário ou o parlamentarismo, os resultados econômicos podem ser mais favoráveis devido à maior estabilidade política e à eficiência na implementação de reformas.

Conclusão

A tessitura deste artigo pretendeu fazer uma reflexão acerca das recentes críticas ao sistema de governo vigente: o presidencialismo de coalizão. Nesse sistema, o Presidente eleito deve negociar uma base de apoio no Congresso, constituindo uma maioria que dê sustentação ao governo e a agenda apresentada e votada pela população no período eleitoral. Após breve e objetiva revisão de artigos especializados no tema, identificamos os principais pontos do diagnóstico crítico ao presidencialismo de coalizão, como a hiperfragmentação partidária e a personificação dos políticos em detrimento dos partidos.

Conforme constatado, argumenta-se que a hiperfragmentação partidária aumenta o custo de negociação do Executivo para formação

de uma base de governo estável no Legislativo e, por isso, sua governabilidade estaria constantemente em risco. Complementarmente, a indisciplina partidária que alimenta esse risco é atribuída às regras eleitorais que favorecem a personificação dos candidatos em desfavor ao âmbito institucional dos partidos.

No entanto, o Poder Executivo dispõe de diversos mecanismos - como a edição de medidas provisórias - para induzir a aprovação e implementação de políticas públicas pelo Legislativo. Isto é, de maneira geral, o Executivo conta com amplo poder de agenda para fazer valer suas prerrogativas diante do Congresso, inclusive porque a Constituição de 1988 lhe confere poderes exclusivos para legislar sobre a disponibilidade orçamentária e outros temas.

Parece-nos, assim, que o conjunto de regras que ancora o atual sistema de governo fornece os mecanismos necessários para que o presidente eleito seja capaz de implementar sua agenda, tendo o Legislativo como base de apoio - e não o contrário. Entretanto, reformas que visam a diminuição do número de partidos com representação no Congresso Nacional, como aquela empreendida durante o governo de Michel Temer, tendem a contribuir com a diminuição da volatilidade no que tange a governabilidade dos presidentes brasileiros.

Outros aspectos aqui não investigados, mas que merecem desenvolvimento adicional em outros artigos, como a dependência do presidencialismo de coalizão de perfis carismáticos e com maior capacidade de articulação e a ausência de mecanismos que possam reavaliar o mandato do presidente eleito durante seu mandato também demandam atenção. Mesmo que seja um tema de grande complexidade, esta alternativa de reavaliação do mandato parece ecoar na sociedade brasileira que tem demonstrado um forte desejo de confirmação de expectativas que, em geral, se revelam grande frustração pela distância do que se prometeu e daquilo que efetivamente, após todas as alianças necessárias, ocorreu.

Ainda, somado aos fatores institucionais mencionados temos o populismo, que se caracteriza basicamente como uma forma de interlocução direta com a sociedade, solapando as instituições. E a sua principalmente vertente como ferramenta do presidencialismo de coalizão, o populismo fiscal. Como mencionado, é um instrumento que utiliza da política fiscal para manter seu capital político. Ora, se a ideia do presidencialismo de coalizão é buscar uma ampla base, nada mais direto e assertivo que utilizar os recursos públicos para consecução

destes objetivos, utilizando a estrutura estatal para consolidar o poder de determinado grupo.

Porém, a utilização desta ferramenta é nociva para a economia, a alocação ineficiente dos recursos pode causar uma série de desestabilizações macroeconômicas, como o aumentando o custo da dívida, afetam diretamente os investimentos no país, gera inflação, pode ensejar um aumento na carga tributária, sendo sempre o controle fiscal fundamental para a sustentabilidade da dívida pública. Mesmo que existam instrumentos fiscais, como a Lei de Responsabilidade Fiscal, não existe qualquer regra que possa evitar que sejam necessárias decisões para garantir a queda da taxa de juros, a redução da inflação e o crescimento econômico.

A utilização do orçamento público para manutenção do poder pode ser configurada como uma instituição extrativista, pois dificulta a alternância de poder e contribui para a má distribuição de recursos e poder. Disto, possibilitaria qualquer cidadão usufruir das oportunidades econômicas, convertendo esse impulso em força positiva, no entanto, com o orçamento cooptado e não direcionado para ações mais efetivas do Estado, esse poder de transformação fica totalmente mitigado. Em sociedades em que determinada parcela possui mais influência sobre o processo de tomada de decisões do Estado, esses mecanismos são cooptados pelas classes privilegiadas para fins de manutenção do *status quo*.

Por isso, talvez a solução para o sistema de governo brasileiro não esteja necessariamente na mudança de modelo, mas no aperfeiçoamento das atuais regras do jogo, como as relacionadas ao sistema partidário e eleitoral e às formas de utilização dos recursos públicos. A cláusula de desempenho pode ser uma das diversas medidas necessárias para facilitar a composição de coalizões do governo em torno da agenda política, e assim, buscar formas de medir os resultados das ações estatais e das políticas públicas implementadas, transformando a realidade social com instituições inclusivas e eficientes. Admitir a importância do presidencialismo de coalizão e a dificuldade de prescindir dele, mas ao mesmo tempo criar instrumentos para garantir que entregue um resultado melhor do que se tem experimentado até aqui, pois pode representar um custo excessivamente elevado para o nosso país, sejam eles institucionais ou econômicos.

Referências

- ABRANCHES, S. 1988. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, v. 31, n. 1, p. 5-38.
- ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. 2013. *Por que as nações fracassam: as origens da riqueza, da prosperidade e da pobreza*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- ALMEIDA, M. 2022. Cuidar das contas é cuidar das pessoas. Disponível em: <https://braziljournal.com/cuidar-das-contas-e-cuidar-das-pessoas/>. Acesso em: 21 dez. 2022.
- BACEN – Banco Central do Brasil. Brasília. Sistema Gerenciador de Séries Temporais. Disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/sgspub/localizarseries/localizarSeries.do?method=prepararTelaLocalizarSeries> Acesso em: 14 nov. 2023.
- BANCO MUNDIAL. 2023. México. Disponível em: <https://data.worldbank.org/country/mexico>. Acesso em: 10 jun. 2023.
- BANCO MUNDIAL. 2023. Nigéria. Disponível em: <https://data.worldbank.org/country/nigeria>. Acesso em: 10 jun. 2023.
- BERTHOLINI, F.; PEREIRA, C. 2017. Pagando o preço de governar: custos de gerência de coalizão no presidencialismo brasileiro. *Revista de Administração Pública*, v. 51, p. 528-550.
- BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. 2008. *Dicionário de Política*. Brasília: UnB, 11ª edição.
- BRASIL. Agência Senado. 2022. 12 partidos e federações alcançam cláusula de barreira; 16 partidos ficam de fora. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/10/17/doze-partidos-alcancam-clausula-de-barreira-16-ficam-de-fora>. Acesso em: 11 jan. 2023.
- BRASIL. 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 27 Dez. 2022.
- BRASIL. 2000. Lei Complementar nº 101. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 27 Dez. 2022.
- BRASIL. Ministério da Economia. 2020. Secretaria de Estado de Produtividade, Emprego e Competitividade. Disponível em: <https://www.gov.br/produktividade-e-comercio-exterior/pt-br/ambiente-de-negocios/reducao-do-custo-brasil>. Acesso em: 27 dez. 2022.
- BUCHANAN, J.; TULLOCK, G. 1962. *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- DAHL, R.A. 1997. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: Edusp.

- D'ÁVILA, L.F. 2022. 10 Mandamentos: Do País que Somos Para o Brasil que Queremos. São Paulo: Almedina.
- DUTRA, A.B.B. 2021. Desvendando a estrutura do jogo: o papel dos relatores no presidencialismo de coalizão brasileiro. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-09042021-171224/en.php>. Acesso em: 11 janeiro 2023.
- FAORO, R. 2012. Os donos do poder: formação do patronato brasileiro. São Paulo: Globo, 5. ed.
- FIGUEIREDO, A.C.; LIMONGI, F. 2000. Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional. Rio de Janeiro: FGV Editora.
- FREITAS, A.M. 2013. O presidencialismo da coalizão. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.
- IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. IPEADData. Brasília. Produto interno bruto (PIB) a preços de mercado: variação real anual. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx> Acesso em: 14 nov. 2023.
- KINDERMANN, F.; KHURANA, R.; ROTH, F. 2016. Education and the German labour market: Microeconomic evidence from Germany. *Education Economics*, v. 24, n. 6, p. 615-634.
- KINGDON, J.W. 2003. Agendas, alternatives and public policies. Ann Arbor: University of Michigan, 2. ed.
- LIMA-DE-OLIVEIRA, R. 2009. O presidencialismo de coalizão e o desenvolvimento econômico no Brasil. São Paulo: Editora UNESP.
- LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A.C. 2017. A crise atual e o debate institucional. *Novos estudos CEBRAP*, v. 36, p. 79-97.
- LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A.C. 1998. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. *Lua Nova: revista de cultura e política*, p. 81-106.
- LINZ, J.J.; VALENZUELA, A. 1994. The breakdown of democratic regimes: Chile. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- MINTZ, J.M. 2017. Canada: A resilient country in turbulent times. *Canadian Tax Journal*, v. 65, n. 3, p. 669-683.
- NICOLAU, J.M. 2004. Sistemas eleitorais: uma introdução. FGV.
- NICOLAU, J.M. 2015. Como aperfeiçoar a representação proporcional no Brasil. *Cadernos de Estudos Sociais e Políticos*, v. 4, n. 7, p. 219-239.
- PARAMIO, L. 2009. La socialdemocracia. Madrid: Catarata.
- POLLIT, C.; BOUCKAERT, G. 2017. Public management reform: a comparative analysis. New York: Oxford University Press.
- POWER, T.J. 2010. Optimism, pessimism, and coalitional presidentialism: Debating the institutional design of Brazilian democracy. *Bulletin of Latin American Research*, v. 29, n. 1, p. 18-33.

- SANTOS, F. 2003. Em defesa do presidencialismo de coalizão. Reforma política no Brasil—realizações e perspectivas, p. 19-38.
- SCHUMPETER, J.A. 1961. Capitalismo, Socialismo e Democracia. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura.
- SHUGART, M.S.; CAREY, J.M. 1992. Presidents and assemblies: Constitutional design and electoral dynamics. Cambridge: Cambridge University Press.
- SIMONSEN, M.H.; CYSNE, R.P. 2009. Macroeconomia. São Paulo: Atlas, 4. ed.
- SOWELL, T. 2012. Lies: Lifeblood of politics. The Orange County Register. Disponível em: <https://www.ocregister.com/2012/05/23/thomas-sowell-lies-lifeblood-of-politics/>. Acesso em: 10 janeiro 2023.
- TAN, K.P. 2018. Governance and politics of Singapore. New York: Palgrave Macmillan, 2nd ed.
- VAMMALLE, C.; REHM, P. 2015. Welfare state reforms seen from below: Comparing public attitudes and organized interests in Britain and Germany. Social Politics, v. 22, n. 2, p. 214-241.
- VIEIRA, G.A.S. 2017. Bases e dilemas institucionais do presidencialismo de coalizão. Brasília julho–setembro/2017, p. 117.
- WOO-CUMINGS, M. 1999. The developmental state. Ithaca: Cornell University Press.

A tecnologia a favor da democracia e o voto virtual

Ana Paula Viana Barmann

Resumo

O trabalho pretende demonstrar os principais desafios da democracia contemporânea, e como os mecanismos digitais estão influenciando nas tomadas de decisões e participação cidadã nas sociedades modernas. Ainda, pretende demonstrar que o voto virtual pode representar um caminho evolutivo para o melhor desenvolvimento da democracia na sociedade, em função de melhor acessibilidade do cidadão no momento do voto. Obviamente que esse processo passa por várias questões de acessibilidade, confiabilidade de sistemas, analfabetismo digital e mudanças de paradigmas para que a sociedade recepcione a possibilidade de voto virtual no Brasil.

Palavras-chaves: : democracia deliberativa, voto virtual, sistema de votação.

Sobre os autores

1- Doutoranda e Mestre em Democracia e Direitos Fundamentais - (Eleitoral) pelo UNIBRASIL, Advogada formada pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná em 2000, membro da comissão de direito eleitoral da OAB/PR, membro da ABRADep - Associação da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político, professora de Pós Graduação de Direito Eleitoral, advogada eleitoralista, palestrante em diversos eventos de direito eleitoral.

Abstract

The work aims to demonstrate the main challenges of contemporary democracy and how digital mechanisms are influencing decision-making and citizen participation in modern societies, and also aims to demonstrate that virtual voting can represent an evolutionary path towards the better development of democracy in society, due to better accessibility for citizens when voting. Obviously, this process involves several issues of accessibility, system reliability and paradigm shifts so that society accepts the possibility of virtual voting in Brazil.

Keywords: deliberative democracy, virtual vote, voting system.

Introdução

O artigo pretende fazer uma análise das dificuldades relacionadas à democracia moderna, e de que forma o avanço tecnológico já está sendo aplicado na participação da sociedade na interação com os governos, sendo possível a aplicação de tecnologias apuradas para a evolução do voto eletrônico para o voto digital, levando em consideração que existem direitos fundamentais a serem preservados por conta da vontade popular e soberania do voto.

Existem vários aspectos positivos e negativos para a implementação dessa nova realidade, no entanto, o fato da melhora na participação cidadã, com acesso direto ao voto poderá incrementar a democracia no processo participativo nas eleições.

O primeiro capítulo faz uma análise sobre a democracia, e de todos os desafios enfrentados pelas sociedades com relação às democracias, e a transformação dessas democracias frente ao uso das tecnologias, sem deixar de observar que em muitas democracias existem atores manipuladores que utilizam mecanismos populistas e posturas de conspiração contra a utilização de tecnologias para colocar em cheque a própria democracia.

Esse processo tem sido visto de forma recorrente no Brasil com relação à urna eletrônica, sendo que já foi comprovado que a tecnologia utilizada é extremamente confiável, no entanto inconformismos e tentativas de abalo à democracia ainda questionam as urnas eletrônicas sem nenhuma razão.

O segundo capítulo pretende demonstrar todas as vantagens e desvantagens da implementação do voto virtual e o quanto será necessário evoluir com relação às políticas públicas de acessibilidade à internet e conscientização com relação ao analfabetismo digital, para que toda a população além de ter acesso, consiga compreender e trabalhar com plataformas digitais para efetivar seu voto de forma segura e respeitando direitos fundamentais, como sigilo, individualidade e sufrágio.

O terceiro capítulo pretende demonstrar que existem estudos quanto à um sistema de votação digital seguro, chamado blockchain, o qual teria maior chances de preservar questões fundamentais eleitorais como a proteção a a) Sufrágio Universal: a tecnologia deve ser acessível a todos os eleitores; b) Identidade: o eleitor deve ser corretamente cadastrado e identificado; c) Igualdade: um eleitor, um voto; d) Liberdade e Sigilo do Voto: o eleitor não pode ser coagido no ato do voto; e) Lisura: o voto deve ser corretamente registrado e apurado; e, por fim, f) Confiabilidade: todo o sistema deve ser seguro e auditável.

Tais princípios foram estabelecidos pelo Comitê de Ministros do Conselho Europeu, o qual aprovou a Recomendação CM/Rec (2017)² e portanto pode servir para as autoridades brasileiras como parâmetros de escolha de um bom sistema de votação eleitoral digital.

A metodologia utilizada no artigo foi a pesquisa bibliográfica, trazendo os entendimentos de autores acerca dos problemas enfrentados nas democracias atuais e como a tecnologia pode auxiliar nesse processo.

A democracia moderna - a construção de um ambiente para uma democracia digital do futuro

A democracia no mundo tem passado por grandes transformações em função do avanço tecnológico, principalmente com relação à internet, acesso às mídias digitais (facebook, instagram, twitter, entre outras).

Assim, a relação democrática e instâncias deliberativas sofreram significativas mudanças, sendo que audiências públicas, fóruns de debate com o Congresso Nacional e outras instâncias deliberativas vêm ocorrendo por meio de plataformas digitais, facebook e outros meios eletrônicos.

Nesse sentido, algumas reflexões devem ser articuladas em função da mudança de paradoxo com relação a forma deliberativa democrática,

2. Comitê de Ministros do Conselho Europeu, o qual aprovou a Recomendação CM/Rec (2017) <https://rm.coe.int/0900001680726f6f>

sendo que existem várias formas de participação popular nas decisões públicas, como orçamento participativo, controle social dos gastos públicos, audiências públicas, controle externo popular, protestos populares, atuação da sociedade em comissões dentro do Poder Legislativo e o voto direto nos processos eleitorais.

A democracia como um projeto moral de autogoverno coletivo exige que os cidadãos, para além de destinatários, atuem como autores das normas gerais de conduta e das estruturas jurídicopolíticas do Estado. De certo modo, a projeção política da autonomia pública e privada, cujo alicerce são os direitos fundamentais, é representada pela democracia. A regra da maioria somente se justifica quando os membros da coletividade são capacitados como agentes morais emancipados e são tratados com igual respeito e consideração (BINENBOJM, 2008. p. 50.).

A doutrina e a filosofia jurídicas deixam evidente a relação entre democracia e direitos fundamentais. John Rawls define os “elementos essenciais constitucionais”, que seriam (i) a competência dos três poderes, Judiciário, Legislativo e Executivo, como princípios fundamentais da estrutura do Estado e do processo político; bem como o alcance da regra da maioria; e (II) as garantias do Estado de Direito e os direitos e liberdades fundamentais e iguais de cidadania que as maiorias legislativas devem respeitar, como por exemplo o direito ao voto e à participação política, a liberdade de consciências e a liberdade de associação. (RAWLS,, 2000 p. 277.) .

Por sua vez, Ronald Dworkin entende que, em uma verdadeira democracia, os cidadãos devem ser considerados agentes morais autônomos, sendo-lhes assegurados os direitos fundamentais. Ainda, a democracia impõe o tratamento dos cidadãos com igual respeito e consideração, bem como exige que cada um possua juízos próprios de moralidade pessoal. Contudo, dentro do grupo, embora haja consciências individuais de pertencimento, a democracia não implica em ações individuais, mas em uma ação coletiva, a quem são imputadas as decisões (DWORKIN, 2006, p. 32-33).

De acordo com uma concepção comunitária, para saber se a democracia prevalece em um país deve ser perguntado o que suas leis dizem e não quem, como e quando estas normas são feitas. As leis básicas devem prevenir o uso opressivo do poder do Estado, assim como discriminações legais arbitrárias, devem respeitar a liberdade de pensamento,

de expressão, de associação e devem, ainda, assegurar a independência moral e intelectual de cada cidadão.

Desse modo, Dworkin (2006a, p. 32-33) entende que o conflito entre direitos individuais e autogoverno do povo não ocorre, pois a liberdade depende da relação entre o governo e todo o conjunto de cidadãos considerados em sua coletividade e não do governo e cada indivíduo.

É preciso entender, como Jürgen Habermas, os direitos fundamentais como condições necessárias do processo democrático e portando imunes à vontade da maioria legislativa. Desse modo, a atuação da jurisdição é legítima quando protege este conjunto de direitos, os quais possibilitam a autonomia privada e política dos cidadãos. (HABERMAS, 1997. p. 165.).

Jorge Reis Novais ressalva que as renúncias a direitos fundamentais que reificam a pessoa, deixando-a à mercê de outra ou que afetem alguma dimensão de sua autodeterminação presente ou futura, são ilegítimas. Em outros casos, como nos direitos trabalhistas, a Constituição exige disposição legislativa expressa para proteger o trabalhador de decisões que afetem seu direito a uma existência digna (NOVAIS, 2006. p. 266-277) .

Assim deve ser compreendido o caráter deliberativo da democracia, na medida em que todas as partes interessadas participam das discussões e das decisões, ao (i) expressarem seus interesses voluntariamente e de maneira razoavelmente isonômica, justificando-os com argumentos genuínos; (II) maximizarem a probabilidade de um resultado correto, por meio de uma dimensão apropriada; (III) formarem maiorias e minorias a cada matéria discutida, sem que grupos sejam isolados; (IV) assegurarem que os indivíduos não se encontrem sujeitos a emoções extraordinárias (NINO, 1996. p. 180.)

Segundo o Paulo Schier em sociedades plurais e constituições plurais, é essencial em uma democracia deliberativa, para que todos os grupos sejam ouvidos e atendidos, assim define que:

Então propõe-se ao enfrentamento do objetivo de analisar alguns componentes desse dilema, especificamente no que diz respeito ao arranjo constitucional que regula o exercício da autoridade política e define as regras para resolução de conflitos oriundos da diversidade das bases sociais de sustentação política do governo e dos diferentes processos de representação. Este conjunto de fatores é que irá dar causa ao presidencialismo de coalizão, ou seja, um modelo de governo decorrente de um

arranjo institucional que se vê impelido a gerenciar esses conflitos e essas fragmentações social, política e econômica na perspectiva de relações entre poderes que se estabelecem de forma tensional (SCHIER, 2016, p.40.).

Sendo assim, impõe a democracia deliberativa como um dos principais instrumentos para que os mais diferentes setores da sociedade sejam ouvidos em seus fóruns de debates deliberativos, sendo que os partidos políticos necessitam dessa democracia e não se discute a importância dos partidos políticos no exercício da democracia.

Assim, visto nesse capítulo a visão de uma democracia contemporânea é fundamental para as sociedades democráticas, pois seja considerado o indivíduo ou o indivíduo na coletividade, o auto governo desempenha uma função primordial na sociedade, sendo que a forma como essa democracia deliberativa vem se desenvolvendo através de mídias digitais e meios eletrônicos, é fundamental para entender como a participação da sociedade tem sido muito ampliada e significativa, reforçando assim a democracia como um todo, o que vem demonstrando um novo caminho para o exercício do voto através da internet.

Nesse aspecto criam-se as teorias da conspiração, o que sempre poderá ser alegado pelos perdedores, no entanto se torna perigosa a teoria quando se torna preocupação majoritária, sendo a base da teoria da conspiração o populismo, o que teve de ser seguida de uma série de reformas – políticas anti trust, estado social, o que não funcionou na totalidade e agora existe uma cobrança pela recuperação da democracia, em especial das minorias, embora atualmente a violência foi reduzida (RUNCIMAN, 2018, p. 118).

De toda maneira, as teorias da conspiração não são a verdadeira ameaça — são apenas o sintoma do que anda errado com a democracia. A verdadeira dificuldade é saber como enfrentar as causas do populismo na ausência de embates coletivos com a violência (RUNCIMAN, 2018, 128).

Outra questão relacionada ao populismo é a desigualdade enfrentada pelas democracias modernas. O autor analisa a questão das Catástrofes como sendo os potenciais destruidores podem estar em meio à sociedade, sendo através de decisões de uso de armas químicas, nucleares, ambientais, etc .

A construção de coalizões deve romper as barreiras de situação e oposição para as divergências sem deixadas em outro plano e as convergências possam unir eleitores e atores políticos de diversas ideologias

para a manutenção da democracia. Essas alianças ajudam também a construir e sustentar a tolerância mútua, já que concordando com seus rivais políticos pelo menos as vezes, é minorada a visão deles como inimigos mortais. (MALISKA, 2013, p. 121).

Para Marcos Augusto Maliska uma sociedade democrática vive em constantes tensões, sendo que essas tensões devem ser superadas por decisões jurídicas, quanto mais evoluída a sociedade maiores serão as tensões, tendo em vista que os cidadãos conhecem seus direitos. (MALISKA, 2013, p. 135).

A abertura da Constituição para dentro existe para integração da sociedade plural, visando o pluralismo jurídico e o multiculturalismo social. As particularidades estão vinculadas a pós modernidade, sendo necessário um processo contínuo de experimentação e evolução das relações sociais – afirmação de novos direitos, novos movimentos sociais (cultura, afastamento do marxismo ortodoxo, sujeito coletivo e difuso, política pensada na esfera da sociedade civil, identidade coletiva.) E nesse sentido o pluralismo é intrínseco à dinâmica da sociedade, não existe sociedade pronta e acabada, sempre está em desenvolvimento e em mutação (MALISKA, 2013, p. 140).

Para Yascha Mounk a democracia está cada vez mais enfraquecida e é necessária uma reconstrução de diretrizes para o futuro. O mundo está em crise, levando em consideração países como a Rússia, Turquia e Egito aos Estados Unidos, sendo que diretamente ou indiretamente populistas autoritários tomaram o poder. Esse fato, fez com que houvesse uma ruptura de confiança no sistema político e por isso a democracia corre sério risco. O autor continua afirmando que o sistema de coalizão na base trocas de favores, excluem sumariamente o povo das tomadas de decisões fundamentais, criando um sistema de “direitos sem democracia” (MOUNK, 2019, p. 138).

Ainda, os governantes *antiestablishment* defendem restituir o poder ao povo e lutar contra todo e qualquer obstáculo institucional, mesmo que isso signifique criar, na prática, uma “democracia sem direitos”, sendo esse o cenário comum à vários países do mundo (MOUNK, 2019, p. 103).

Essa situação demonstra-se muito perigosa e arriscada, tendo em vista que em nome da democracia muitos países visam a retirada direitos e garantias fundamentais para a proteção da liberdade, o que não se demonstra razoável e não pode ser a saída mais acertada.

Assim, verifica-se que o populismo e as teorias da conspiração nas democracias modernas desempenham papéis perigosos, pois os questionamentos quanto ao resultado das eleições e da legitimidade do voto eletrônico através da urna eletrônica tem sido cada mais recorrente no Brasil, o que não merece prosperar, tendo em vista que já houve de forma categórica a comprovação que essa tecnologia é segura.

Assim, diante da evolução da sociedade nas discussões relacionadas à democracia e sua participação efetiva nas decisões de seu país, é que se pretende discutir as formas e sistemas de votos pela internet ou virtual, levando em consideração a ampliação do exercício da cidadania no momento do voto e conseqüentemente a melhoria da democracia nesse processo. Sendo óbvio, e necessário, o apontamento de argumentos positivos e negativos sobre o tema, no entanto, sempre preservando direitos fundamentais, conforme será exposto no próximo tópico

Aspectos positivos e negativos do voto virtual como melhoria da democracia

À exemplo da evolução da democracia deliberativa através da internet, a participação do povo através do voto também poderá ser aprimorada, contribuindo dessa forma para uma melhor democracia no Brasil.

Nesse sentido vale ressaltar os pontos positivos e negativos sobre o tema, como por exemplo, as propostas de um sistema de votação online incluem: votar em casa pelo correio eletrônico; votar em casa através de um link da Internet para a cédula; votar de um local de votação regional tradicional equipado com uma conexão com a Internet. (texto)

As principais vantagens desse método, comparado com o uso de um site, são que ele seria menos intimidador para os eleitores que não têm muita experiência com a Internet, e também menos suscetível a gargalos de transmissão durante os horários de grande tráfego pela Internet. Além disso, cada voto poderia ser manuseado como uma transação individual através de um sistema integrado de registro de eleitores (Elliott, 1999).

Uma outra proposta é usar sites onde os eleitores possam se conectar através de meios seguros, confirmar suas identidades e votar usando uma cédula eletrônica. Isto poderia ser feito acessando a rede a partir de casa, do escritório, da biblioteca, escola ou qualquer outro ponto onde a Internet seja acessível. A votação poderia também acontecer durante vários dias. Este método tem a vantagem

de ser semelhante à maioria das outras transações feitas pela Internet. O eleitor poderia fazer o log in, fornecer uma senha de identificação através de uma conexão segura e então votar. A transação ocorreria em tempo real. O site poderia também fornecer assistência online e informações para o eleitor enquanto ele completa o preenchimento de sua cédula. Além disso, a cédula pode ser apresentada em várias línguas e o eleitor pode gastar o tempo que precisar. Esta opção poderia incluir também o cadastramento online do eleitor, uma vez removidas as barreiras de autenticação técnica (Elliott, 1999).

Existem argumentos favoráveis à votação pela internet, sendo que poderíamos elencar a participação cidadã de forma mais ampliada e o acesso direto da população a um sistema no momento do voto, e portanto, a conveniência é um ponto fundamental, já que torna-se um estímulo ao cidadão participar do processo de votação. Além disso, alguns sistemas podem apontar várias questões sobre os candidatos, o que amplia o conhecimento do eleitor a respeito de seu candidato. Outros aspectos positivos podem ser arguidos, como a eficiência, aperfeiçoamento e consolidação do processo, inclusive trazendo muitos benefícios ao próprio processo democrático.

Obviamente que muitos pontos negativos também podem ser argumentados como sendo empecilhos à implementação desses sistemas de votação online, como a questão de segurança, exclusão digital, desilusão cívica, a desconfiança, a capacidade de sistemas no momento da votação, as limitações eletrônicas e as falhas já ocorridas no passado nesse sentido. (Dictson, Ray, 2002, p. 93)

Toda a transformação ocorrida no âmbito tecnológico modificou na mesma medida a forma de participação da sociedade nesses fóruns de debates e decisões, sendo que todo esse sistema acabou influenciando de forma significativa para que as eleições trilhassem o mesmo caminho através do voto digital, o que ainda não é uma realidade, mas em breve será, para tanto se faz necessário percorrer um longo caminho como por exemplo, o desenvolvimento de políticas públicas efetivas de acessibilidade à internet para toda a população.

Políticas públicas de acessibilidade à internet

A privatização no Brasil do setor de telecomunicações iniciou no Brasil com a emenda 08/1995. Em 1996 a Lei 9295/96 permitiu a

entrada de capital privado no setor de telefonia, criando a ANATEL (Agência Nacional de Telecomunicações, a Anatel).

Atualmente existe um oligopólio na questão da telefonia e consequentemente de internet, segundo dados da Anatel de 201429, 89,31% do mercado. São elas: a Telmex, que compreende a Claro, Embratel e NET, com 30,33%; a Oi, com 28,28%; a Telefônica/Vivo, com 18,81%, e a Vivendi (GVT), com 11,89%, sendo oferecidos pela ANATEL.

A reforma previu que o serviço poderia ser privado ou coletivo, de acordo com a necessidade, sendo que os serviços coletivos podem ser prestados em regime público ou privado.

A autoras GOMIDE e HAJE afirmam que o serviço de telecomunicação deve ser prestado na modalidade de interesse coletivo quando for para o desenvolvimento do país, estando sujeitos a obrigações de universalização e de continuidade na prestação, assim a União deve garantir os serviços para a população (GOMIDE, HAJE, 2012, p. 56.).

Quando avaliamos a democracia representativa e deliberativa, temos como condição precípua, não apenas para o desenvolvimento do país, como para a manutenção da própria democracia, a implementação massiva da internet banda larga para toda população a preços módicos ou gratuitos quando comprovada a insuficiência de recursos.

Somente com essas providências será possível pensar em qualquer modalidade de voto digital, seja para as deliberações sociais, seja para o voto direto popular. Sem isso, será praticamente impossível essa medida, tendo em vista, que o acesso correto à internet é base para preservação de direitos fundamentais do eleitor, no caso do voto digital.

Uma forma de solucionar esse déficit digital, foi criado agosto de 2009 o Comitê Gestor do Programa de Inclusão Digital (CGPID). Esse decreto sob nº 6498 de 25 de agosto de 2009 revogado posteriormente pela presidenta Dilma Rousseff, um dia antes do impeachment, tinha suas competências descritas no artigo 2º do referido decreto.

Uma das competências fazia referência à aplicação dos recursos destinados ao Programa de Inclusão Digital, sendo que seria aplicado recurso de uma política de desoneração fiscal, o Regime Especial de Tributação para a Plataforma de Exportação de Serviços de Tecnologia da Informação (Repes).

Ficavam desonerados de Impostos sobre Produtos Industrializados (IPI) produtos como teclados, mouses, unidades de processamentos, modems e outros necessários para a implementação de ações de difusão

e acesso a equipamentos. A inclusão digital colocada na lei envolvia desoneração de equipamentos.

Posteriormente, o Decreto 7175/2010 estabeleceu o PNBL. O Programa Brasil Inteligente, o qual pretende interligar 70% dos municípios com fibra ótica, além de elevar a velocidade de conexão das escolas e de atribuir à Anatel a tarefa de apresentar, para o antigo Ministério das Comunicações, mecanismos que possibilitem a migração das atuais concessões de Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC), para regime de maior liberdade, condicionando a migração ao atendimento de metas relativas à banda larga, com prioridade àquelas que contribuam para o alcance dos objetivos previstos no art. 2º do mesmo decreto (LIMA, 2017, p. 146).

Embora existam previsões de políticas públicas efetivas, como a popularização de fibra ótica há R\$ 35,00 (trina e cinco reais), ainda não foi possível atingir o mínimo suficiente para considerar massificada a internet e por consequência autorizar a Justiça Eleitoral a implementar o voto digital no Brasil.

Obviamente que todos os cuidados devem ser tomados, tendo em vista estar se tratando de direitos fundamentais dos eleitores e preservação da legitimidade das eleições e acima de tudo a preservação da democracia no país

Sistema de votação - viabilidade de voto virtual e a proteção de direitos fundamentais

No Brasil a partir de 2000 o sistema de votação eletrônica passou a ser usado exclusivamente para votações no país, sendo que para NICOLAU:

novο método de voto facilitou o processo de voto, particularmente entre os eleitores iletrados; para esses cidadãos, é mais fácil trabalhar com números do que escrever o nome dos candidatos em cédulas de papel. Além disso, o teclado das urnas eletrônicas possui o mesmo formato numérico dos 48 telefones e terminais bancários, garantindo assim uma familiaridade entre os eleitores analfabetos (NICOLAU, 2015, p. 4).

Até hoje existem muitos questionamentos quanto à segurança e confiabilidade do sistema de votação eletrônica, o entanto a ACE ELECTORAL KNOWLEDGE NETWORK entende que os sistemas eletrônicos de votação oferecem os processos eleitorais críveis e

transparentes com ênfase na sustentabilidade, profissionalismo e confiança no processo eleitoral. ACE oferece uma ampla variedade de serviços relacionados ao conhecimento eleitoral, assistência e desenvolvimento de capacitação (ACE ELECTORAL KNOWLEDGE NETWORK, tradução nossa)³

Continua a ACE ELECTORAL KNOWLEDGE NETWORK⁴ afirmando que:

Embora essas tecnologias abram novas fronteiras e ofereçam novas possibilidades para o processo eleitoral, especialmente para as operações de votação, podem ocorrer riscos imprevistos, como aumento da venda de votos ou dificuldade de auditoria dos resultados eleitorais. Uma consideração cuidadosa também deve ser dada aos riscos da introdução inadequada ou prematura de tecnologia, especialmente se ela

3. <https://aceproject.org/>

4. <https://aceproject.org/ace-en/topics/et/default> - <https://aceproject.org/ace-en/topics/et/default>. A introdução de tecnologias de informação e comunicação (TIC) no processo eleitoral está gerando interesse e preocupação entre os eleitores, bem como os profissionais, em todo o mundo. Hoje, a maioria dos órgãos de gestão eleitoral (OGEs) em todo o mundo utiliza novas tecnologias com o objetivo de melhorar o processo eleitoral. Essas tecnologias vão desde o uso de ferramentas básicas de automação de escritório, como processamento de texto e planilhas, até ferramentas de processamento de dados mais sofisticadas, como sistemas de gerenciamento de banco de dados, digitalização óptica e sistemas de informações geográficas. Uma aplicação especialmente importante da tecnologia às eleições é o voto eletrônico, o uso de tecnologia eletrônica na emissão ou contagem de votos. O voto eletrônico tem muitos usos, incluindo o aumento da participação entre os eleitores no exterior e tornar as eleições mais inclusivas para eleitores com deficiência. Embora essas tecnologias abram novas fronteiras e ofereçam novas possibilidades para o processo eleitoral, especialmente para as operações de votação, podem ocorrer riscos imprevistos, como aumento da venda de votos ou dificuldade de auditoria dos resultados eleitorais. Uma consideração cuidadosa também deve ser dada aos riscos da introdução inadequada ou prematura de tecnologia, especialmente se ela tiver o potencial de comprometer a transparência, propriedade local ou sustentabilidade do processo eleitoral. A cibersegurança nas eleições recebeu e continuará a receber atenção do público, dos governos e da mídia. Embora as melhorias tecnológicas para a administração de eleições possam ser substanciais, esses ganhos devem ser equilibrados com o potencial para novas vulnerabilidades e problemas. Muitos dos países que experimentaram o voto eletrônico, por exemplo, agora estão voltando a usar papel e caneta ou descartando seus projetos-piloto por causa de problemas de segurança. Quando abandonar tecnologias é inviável, uma boa preparação pode ajudar a mitigar riscos semelhantes de segurança cibernética

tiver o potencial de comprometer a transparência, propriedade local ou sustentabilidade do processo eleitoral.

Outro sistema de votação on line que tem sido utilizado para questões sociais é o sistema e voting, através de link criado pela internet e encaminhado por email, esse sistema pode ser utilizado em votações realizadas pela própria sociedade, partidos políticos (interno), associações, clubes de futebol, entre outros. No entanto, não pode ser utilizado em votação para o sistema eleitoral representativo, tendo em vista que não atende minimamente, alguns critérios mínimos essenciais para o sistema eleitoral, como se verá logo mais.

Quanto ao sistema de votação eletrônico, Carla Panza Bretas alega em sua dissertação de mestrado sobre o tema que “para muitos, o remédio para pôr fim à fraude nas eleições passaria necessariamente pelo fim do voto eletrônico ou sua completa reformulação tecnológica (BRETAS, 2018).

Na opinião da autora as alterações reduzem as incertezas contra o sistema, no entanto não contribuem para o aperfeiçoamento da democracia, sendo que os processos judiciais que analisaram fraudes alegadas não comprovaram qualquer violação do sistema e alerta a autora que nosso real problema não se trata do sistema de votação e sim a corrupção por parte de eleitores e candidatos (BRETAS, 2018).

Ainda quanto à urna eletrônica afirmam Carlos Alberto Rohrmann e Ivan Ludovice Cunha pela Revista de Direitos Fundamentais e Democracia:

A terceira geração de urnas eletrônicas já é utilizada em alguns países do mundo e o que a diferencia em relação à geração anterior é que, além do registro eletrônico do voto (1ª geração) e do registro do voto independentemente do eletrônico (2ª geração), nas urnas de terceira geração esse registro do voto independentemente do eletrônico é também de rápida apuração, como no modelo eletrônico de apuração, além de ter o conteúdo criptografado, sem prejudicar confiabilidade e segurança do voto. Os modelos de terceira geração são denominados de End-to-End verifiability (E2E) (ROHRMANN, CUNHA, 2019, p. 198 -221).

Embora ainda existam questionamentos quanto à urna eletrônica, no último ano discutiu-se muito a evolução do sistema eletrônico de votação, tendo sido cogitado nas eleições de 2020, em função da

pandemia do Covid 19 e da necessidade de maior segurança sanitária no momento da votação. Nesse sentido haveria a evolução do sistema de votação eletrônico para o virtual.

Ocorre que o sistema de votação virtual, não presencial, necessita ser testado em vários aspectos para que não exista a usurpação de direitos fundamentais estabelecidos, em proteção ao eleitor e à legitimidade das eleições.

Diante dessa possibilidade, não apenas no Brasil como em uma perspectiva mundial, o Comitê de Ministros do Conselho Europeu aprovou a Recomendação CM/Rec (2017) estabeleceu princípios asseguradores da legitimidade do sistema de votação, conferindo maior segurança e proteção da legitimidade das eleições, sendo eles:

a) Sufrágio Universal: a tecnologia deve ser acessível a todos os eleitores;

a.1) A interface do sistema de votação eletrônica deve ser acessível e de fácil compreensão para todos os eleitores; a.2) O sistema de votação eletrônico também deve ser projetado para garantir, na medida do possível, que pessoas com deficiência e necessidades especiais possam votar de forma independente; a.3) Enquanto os canais de votação eletrônica remota não forem universalmente acessíveis, eles devem ser apenas um dos meios opcionais de votação;

b) Identidade: o eleitor deve ser corretamente cadastrado e identificado; - identificação biométrica, com fotografia do rosto e impressões digitais armazenadas pela justiça eleitoral, junto aos dados biográficos.

c) Liberdade e Sigilo do Voto: o eleitor não pode ser coagido no ato do voto

a) A vontade do eleitor não pode ser afetada pelo sistema de votação ou por qualquer outra influência indevida; b) Deve ser garantido que o sistema de votação apresente uma cédula autêntica e informações corretas aos eleitores; c) A maneira pela qual os eleitores são direcionados no processo de votação eletrônica não pode os levar a votar de votar precipitada ou sem confirmação; d) O sistema de votação eletrônica deve fornecer ao eleitor o direito ao voto em branco ou abstenção, ou seja, a possibilidade

de não escolher por quaisquer das opções apresentadas; e) O sistema eletrônico de votação deve conferir ao eleitor uma etapa na qual ele possa verificar com precisão quais foram as opções por ele realizadas e, se assim confirmar, que seu voto seja efetivamente lançado e selado na “urna virtual”, com toda segurança sistêmica que garanta integridade e sigilo do voto; f) O eleitor deve receber a confirmação pelo sistema eletrônico de que seu voto foi proferido e concluído com sucesso; g) O sistema de votação deve fornecer evidências sólidas, devidamente auditáveis e verificáveis de forma independente, da 124 autenticidade de cada voto e sua respectiva inclusão na contabilização dos resultados eleitorais; e, esses resultados também devem ser auditáveis e verificáveis de forma independente. h) A votação eletrônica deverá ser organizada a fim de garantir que o sigilo de voto seja respeitado em todas as etapas do processo de votação; i) O sistema de votação eletrônico deve processar e armazenar apenas os dados pessoais necessários para a condução da eleição eletrônica e enquanto esta perdurar; j) O sistema eletrônico de votação deve proteger os dados de autenticação a fim de não permitir que possam ser usados indevidamente, interceptados, modificados ou utilizados para outros fins; k) Os registros dos eleitores armazenados no sistema de votação eletrônica só podem ser acessíveis às partes autorizadas; l) O sistema de votação eletrônica não pode fornecer ao eleitor a prova de conteúdo do voto para uso externo ou apresentação a terceiros; m) O sistema de votação eletrônica não pode permitir que se divulgue durante o processo de votação o número de votos computados. Esta divulgação somente será realizada após o fechamento do período de votação; n) O sistema de votação eletrônico deve garantir o sigilo das escolhas anteriores registradas e apagadas ou modificadas pelo eleitor antes da confirmação e emissão final de seu voto; o) O processo de votação e apuração eletrônica deve ser organizado de forma que não seja possível correlacionar as opções de voto e o eleitor.

d) Lisura: o voto deve ser corretamente registrado e apurado

a) A introdução da votação eletrônica deve ser realizada de maneira gradual e progressiva, mediante disciplinamento legal; b) A legislação pertinente também deverá regular as responsabilidades pelo funcionamento do sistema de votação eletrônica e a garantia de que o órgão de administração eleitoral tenha controle sobre ele; c) Deve ser garantida a participação da fiscalização e de observadores em todas as fases do processo de votação, inclusive na apuração, cuja responsabilidade é do órgão de

administração eleitoral; d) A transparência deve estar contida em todos os aspectos e etapas da votação eletrônica remota; e) O público, em particular os eleitores, deve ser informado, bem antes do início da votação, de forma clara e em linguagem simples sobre: todos os requisitos para que o eleitor possa participar e votar; o uso e funcionamento correto do sistema de votação eletrônica; o calendário de votação eletrônica, incluindo todas as etapas; f) Os componentes do sistema de votação devem ser divulgados para fins de verificação e certificação;

e) **Confiabilidade:** todo o sistema deve ser seguro e auditável - auditabilidade

Todos os critérios acima foram extraídos do relatório do Comitê internacional.

A Abradep – Associação Brasileira Eleitoral e Política, emitiu parecer sobre o tema alertando que outros pontos foram extraídos da recomendação do Comitê do Conselho dos Ministros Europeus sobre o tema⁵, como:

a) A introdução da votação eletrônica deve ser realizada de maneira gradual e progressiva, mediante disciplinamento legal; b) A legislação pertinente também deverá regular as responsabilidades pelo funcionamento do sistema de votação eletrônica e a garantia de que o órgão de administração eleitoral tenha controle sobre ele; c) Deve ser garantida a participação da fiscalização e de observadores em todas as fases do processo de votação, inclusive na apuração, cuja responsabilidade é do órgão de administração eleitoral; d) A transparência deve estar contida em todos os aspectos e etapas da votação eletrônica remota; e) O público, em particular os eleitores, deve ser informado, bem antes do início da votação, de forma clara e em linguagem simples sobre: todos os requisitos para que o eleitor possa participar e votar; o uso e funcionamento correto do sistema de votação eletrônica; o calendário de votação eletrônica, incluindo todas as etapas; f) Os componentes do sistema de votação devem ser divulgados para fins de verificação e certificação;

5. https://www.paraibaradioblog.com/wp-content/uploads/2020/05/Relato_rios-GT_Crise-da-pandemia-do-COVID-19-e-as-implicac_o_es-nas-eleic_o_es-brasileiras-2020-no-Direito-leitoral-e-no-Estado-Democrata_tico-de-Direito.pdf

O parecer continua afirmando que o uso de padrões abertos é um instrumento fundamental para a garantia da lisura do processo de votação virtual, sendo que desta forma pode ser usada qualquer plataforma computacional (194 do Código de Processo Civil) e devem “seguir padrões gerais de comunicação comumente utilizados na internet, não importando o tipo de hardware, software ou sistema operacionais que os cidadãos utilizem⁶”.

O sistema blockchain ainda pode ser considerado um sistema viável de ser utilizado para a implementação do voto digital, por ser um dos mais confiáveis e permitir recontagem de votos, sem ferir o sigilo e ainda permite auditoria.

Segundo Tatiana Revoredo, especialista em blockchain:

não é à toa que governos e instituições estão optando pelo uso da tecnologia em seus sistemas de votação. Para ela, o uso da ferramenta seria uma alternativa segura para a apuração eleitoral, inclusive no Brasil, encerrando a desconfiança e questionamentos a respeito das urnas eletrônicas. “A adoção de um sistema de votação por blockchain reduziria possíveis fraudes eleitorais, erros na contagem de votos e, acima de tudo, a desconfiança da população, que poderia acompanhar todo o processo eleitoral, em tempo real”, completa.

Continua explicando a especialista sobre o sistema

Na prática, essa confiança é garantida por meio de uma combinação de hashing sequencial (espécie de impressão digital de um dado) e criptografia, em conjunto com a estrutura distribuída do blockchain. Dessa forma, ele protegeria a identidade dos participantes da rede e ao mesmo tempo possibilitaria a verificação de todas as transações realizadas em sua plataforma. “Isso assegura o desenvolvimento de mecanismos de votação extremamente seguros e transparentes, permitindo o acompanhamento das eleições voto a voto”, explica Tatiana.

-
6. https://www.paraibaradioblog.com/wp-content/uploads/2020/05/Relatór-GT_Crise-da-pandemia-do-COVID-19-e-as-implicações-nas-eleições-brasileiras-2020-no-Direito-leitoral-e-no-Estado-Democrático-de-Direito.pdf
 7. <https://canaltech.com.br/blockchain/blockchain-pode-revolucionar-sistema-eleitoral-brasileiro-125522/>

Além disso, votar usando o celular ou um computador pessoal também é um dos benefícios que a aplicação da tecnologia no sistema eleitoral pode trazer. Rodrigo Borges, que é advogado e especialista em blockchain, confirma que isso abriria a possibilidade de criar um sistema eleitoral no universo blockchain, eliminando intermediários e, conseqüentemente, aumentando a rapidez de todo o processo. “A tecnologia permite criar um sistema de votação blockchain e ele pode ser acessado seja por celular, à distância ou presencialmente”, explica.

Isso significa dizer que dessa forma qualquer equipamento de acesso à rede deve ser capaz de se comunicar com a plataforma eletrônica de votação a ser implementada.

Todos esses argumentos e testes de segurança servem como baliza às autoridades brasileiras para que possam implementar de forma segura o sistema de votação virtual, antes, obviamente, deverá existir um forte implemento de acessibilidade à internet em todo o país, sendo uma premissa do voto virtual a implementação de políticas públicas nesse sentido.

Conclusão

O presente artigo fez uma análise acerca das dificuldades enfrentadas pelas democracias modernas, considerando que sob o aspecto da democracia deliberativa, novos mecanismos tecnológicos têm sido usado com sucesso, no entanto, ainda existem atores populistas implementando estratégias de teorias de conspiração para deteriorar a democracia como um todo, como vem ocorrendo no Brasil nos últimos anos, inclusive com relação às urnas eletrônicas.

A democracia deliberativa, no presente artigo, foi utilizada como exemplo de uma possível transformação constantemente com o avanço tecnológico, tendo em vista que a participação da população nas decisões tem ocorrido por meios das mídias sociais, como Facebook, Instagram e outras redes. Nas últimas eleições as convenções partidárias ocorreram por meio de plataformas virtuais, em função da pandemia do corona vírus, e muitas audiências públicas para formação de políticas públicas das leis orçamentárias, sessões plenárias e outras atividades que envolvem a decisão e fiscalização do cidadão foram realizadas por meio da internet.

O fato é que nesse aspecto para que haja a possibilidade da implementação desse exemplo com relação ao voto virtual é fundamental que haja

uma reformulação completa na implementação de políticas públicas de acessibilidade à internet pela população, em especial a população rural e a mais carente.

Obviamente que os pontos positivos e negativos desse sistema devem ser considerados para que haja segurança para a transformação do voto eletrônico em digital, no entanto, o que não pode se perder de vistas é a preservação de direitos fundamentais nesse processo, como a liberdade do voto e sufrágio universal.

Com isso, verifica-se que existe a possibilidade de se efetivar o voto digital através da escolha de uma ferramenta, que atenda princípios básicos estabelecidos internacionalmente, como a) Sufrágio Universal: a tecnologia deve ser acessível a todos os eleitores; b) Identidade: o eleitor deve ser corretamente cadastrado e identificado; c) Igualdade: um eleitor, um voto; d) Liberdade e Sigilo do Voto: o eleitor não pode ser coagido no ato do voto; e) Lisura: o voto deve ser corretamente registrado e apurado; e, por fim, f) Confiabilidade: todo o sistema deve ser seguro e auditável.

No entanto, antes de qualquer modificação nesse sentido, se faz necessário um ambiente propício para recepcionar o voto digital sem criar mecanismos de ofensas à democracia, tendo em vista que muitos políticos criam situações de conspirações justamente para que possam tirar vantagens e criar desconfianças de sistemas e tecnologias altamente confiáveis, como ocorre até hoje com o voto eletrônico, sem razão nenhuma de ser

Referências

- BINENBOJM, Gustavo. Direitos Fundamentais e democracia como fundamentos estruturantes do Estado democrático de direito. O neoconstitucionalismo e a constitucionalização do direito administrativo. In: Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro-São Paulo-Recife: Renovar, 2008.
- BRETAS CARLA. Dissertação: https://www.unibrasil.com.br/wp-Content/uploads/2018/03/mestrado_unibrasil_CARLA-PANZA-BRETAS.pdf
- DWORKIN, Ronald. Liberalismo, Constitución y Democracia. Tradução: Julio Montero y Alfredo Stolarz. Buenos Aires: La isla de la luna, 2003. Mais precisamente no artigo Igualdad, Democracia y Constitución: nosotros, el pueblo, en los estrados.
- ELLIOTT, David M. "Examining Internet Voting in Washington." Washington Secretary of State's Office. Informativo. 1999. Tradução nossa

- Derek Dictson, Dan Ray. A Moderna Revolução Democrática: uma pesquisa objetiva sobre as eleições via Internet file:///C:/Users/USER/Downloads/ip-0301dictson.pdf
- GOMIDE, Carla; HAJE, Lara. Brasil: algumas conquistas, grandes desafios. In: GERALDES, Elen et al. Políticas de Comunicação: um estudo comparado: Brasil, Espanha, Estados Unidos, México e Venezuela. [s.l.]: Salamanca, 2012.
- HABERMAS, Jurgen. Direito e Democracia: entre facticidade e validade. vol. I. Tradução: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.
- LEVITZKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. Como as democracias morrem. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.
- LIMA, Marcos Francisco Urupá Moraes de, dissertação Downloads/2017_MarcosFranciscoUrupáMoraesdeLima%20(2).pdf.
- MALISKA, Marcos Augusto. Fundamentos da Constituição – abertura – cooperação – integração. Curitiba: Juruá, 2013.
- MOUNK, Yacha. O povo contra a democracia. Porque nossa Liberdade corre perigo e como salvá-la. São Paulo: Companhia das Letras. 2019
- NOVAIS, Jorge Reis. Direitos fundamentais: trunfos contra a maioria. Coimbra: Coimbra, 2006. p. 266-277.
- NINO, Carlos Santiago. La constitución de la democracia deliberativa. Barcelona: Gedisa, 1996. p. 180.
- SCHIER, Paulo Ricardo. Presidencialismo de Coalizão. Contexto, Formação, Elementos na Democracia Brasileira. Ed Juruá, 2016. p.40.
- RUNCIMAN, David. Como a democracia chega ao fim. São Paulo: Le Livros, 2018.
- <https://aceproject.org/ace-en/topics/et/default> - <https://aceproject.org/ace-en/topics/et/default>.
- RAWLS, John. O liberalismo político. São Paulo: Ática, 2000 p. 277.
- ROHRMANN, Carlos Alberto, CUNHA, Ivan Ludovice ORECADASTRAMENTO BIOMÉTRICO COMO INSTRUMENTO DE VIOLAÇÃO DO DIREITO CONSTITUCIONAL AO VOTO SECRETO Revista de Direitos Fundamentais & democracia, Curitiba, v. 24, n. 2, p. 198 -221, mai./ago, de 2019.
- https://www.paraibaradioblog.com/wp-content/uploads/2020/05/Relato_rios-GT_Crise-da-pandemia-do-COVID-19-e-as-implicac_o_es-nas-eleic_o_es-brasileiras-2020-no-Direito-leitoral-e-no-Estado-Democr_tico-de-Direito.pdf
- <https://canaltech.com.br/blockchain/blockchain-pode-revolucionar-sistema-eleitoral-brasileiro-125522/>

