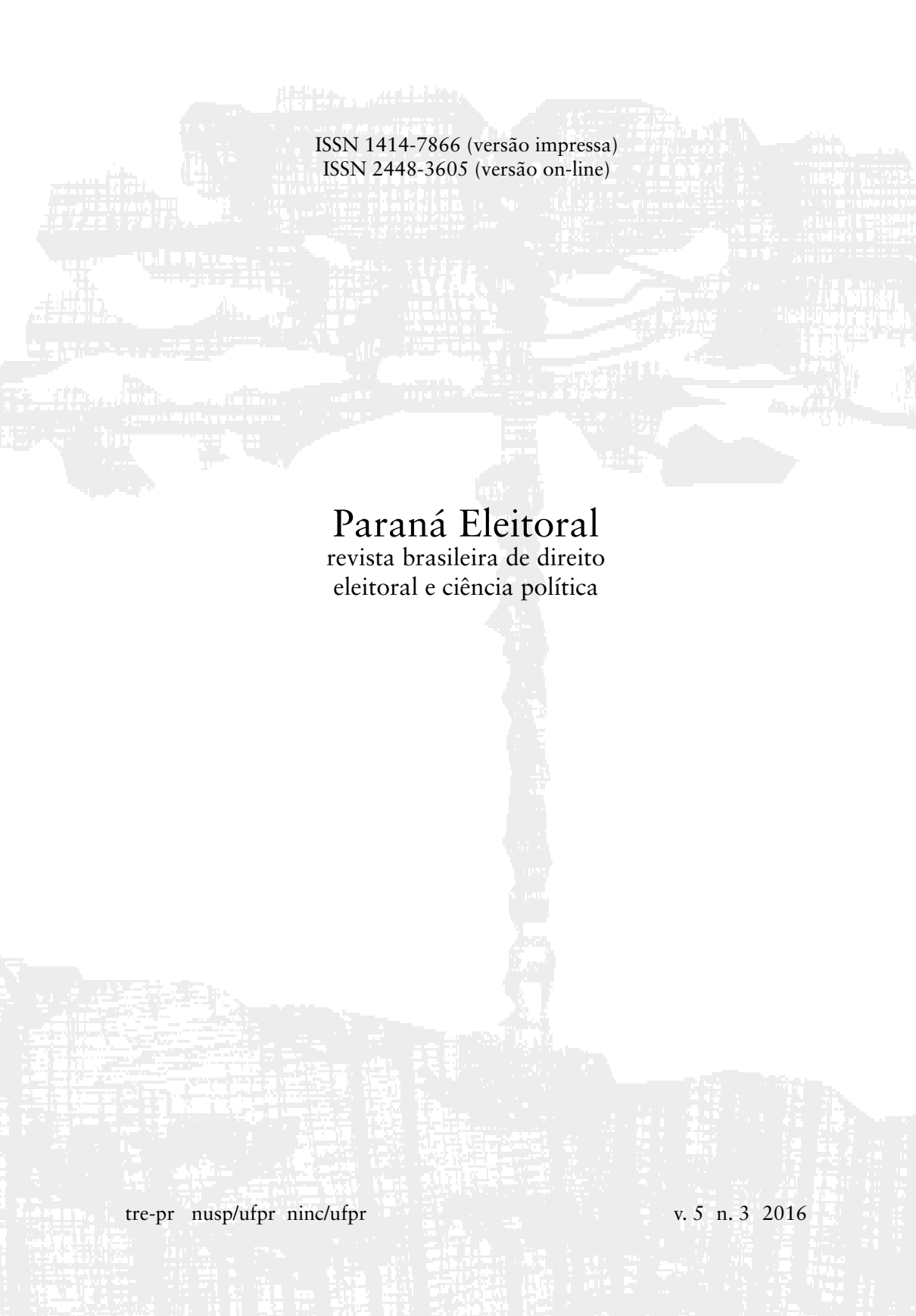




ISSN 1414-7866 (versão impressa)
ISSN 2448-3605 (versão on-line)

Paraná Eleitoral

revista brasileira de direito
eleitoral e ciência política

Paraná Eleitoral: Revista Brasileira de Direito Eleitoral e Ciência Política.
Tribunal Regional Eleitoral do Paraná. Núcleo de Pesquisa em Sociologia
Política Brasileira; Núcleo de Investigações Constitucionais – UFPR –
v. 5, n. 3 (2016) –. Curitiba: TRE, 2016 -

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

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

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

CDD 341.2805

Paraná Eleitoral

revista brasileira de direito
eleitoral e ciência política

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

Paraná Eleitoral: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política

ISSN 1414-7866 (versão impressa)

ISSN 2448-3605 (versão on-line)

Publicação quadrimestral (abril; agosto; dezembro)

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

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

Presidente e Diretor da EJE/PR:

Des. Luiz Taro Oyama

Vice-Presidente e Corregedor:

Des. Gilberto Ferreira

Diretor Executivo da EJE/PR:

Juiz Antonio Franco Ferreira da Costa Neto

Coordenadora Executiva da EJE/PR:

Juliana Paula Zigovski

Direção Geral:

Sérgio Luiz Maranhão Ritzmann

Editores:

Editor chefe: Rogério Carlos Born – Direito (EJE/PR, UNIDOMBOSCO e UNINTER)

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

Editor associado: Adriano Codato – Ciência Política (UFPR)

Editores executivos:

Ciência Política

Amanda Machado (UFPR)

Tiago Alexandre Leme Barbosa (UFRGS)

Direito Eleitoral

Luiz Eduardo Peccinin (Universidade Positivo)

Anderson Alarcon (UEM-PR)

Frederico Rafael Martins Almeida (TRE/PR)

Conselho Editorial:

Ciência Política

Adriano Codato (UFPR)

André Benetti Carvalho de Oliveira (Uninter)

André Borges (UnB)

André Marengo (UFRGS)

Denise Paiva (UFG)

Doacir Gonçalves de Quadros (UNINTER)

Emerson Urizzi Cervi (UFPR)

Fabiano Santos (IESP)

Fernanda Cristina Covolan (UNASD)

Fernando Bizarro Neto (UNICAMP)

Karolina Mattos Roeder (UFPR)

Luciana Veiga (UNIRIO)

Lúcio Rennó (UnB)

Maria do Socorro Sousa Braga (UFSCar)

Oswaldo Amaral (Unicamp)

Paolo Ricci (USP)

Paulo Peres (UFRGS)

Rachel Meneguello (Unicamp)

Rodrigo Bordignon (UFSC)

Sérgio Braga (UFPR)

Zaqueu Luiz Bobato (UNICENTRO)

Direito Eleitoral

Alejandro Pérez Hualde (Universidad Nacional de Cuyo)

Augusto Hernández Becerra (Universidad de Externado)

Clèmerson Merlin Clève (UFPR)

Denian Couto Coelho (UNIOPET)

Eneida Desiree Salgado (UFPR)

Filomeno Moraes (UNIFOR)

Frederico Rafael Martins Almeida (TRE/PR)

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)

Capa: Julia Ahmed a partir da obra de Odetto Guersoni, “Composição concreta”, de 1954.

Projeto gráfico: Adriano Codato

Diagramação: Julia Ahmed | Tikinet

Revisão: Glaiane Quinteiro e Douglas Mattos | Tikinet

Tiragem desta edição: 500 exemplares

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

Enviar colaboração para:

paranaeleitoral@tre-pr.gov.br

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

PARANÁ ELEITORAL: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política

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

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

CEP 80220-902 - Curitiba – PR – BRASIL

Sumário

Pensamento político da contemporaneidade: uma relação entre política, direitos fundamentais e mídia	313-337	<i>Rogério Carlos Born e Vinicius Hyandrei Mendes Arruda Santos</i>
Voto distrital misto, uma possibilidade para o Brasil	330-360	<i>Sérgio Luis Versolato de Abreu</i>
Da antinomia aparente na apresentação da declaração de ausência de movimentação de recursos nas prestações de contas anuais partidárias	361-376	<i>Juliana de Freitas Dornelas e Leandro Barbosa Silva</i>
A garantia dos direitos políticos diante do descompasso entre o conceito de domicílio eleitoral e a revisão do eleitorado	377-391	<i>Cristiano Rodrigues James e Juliana Almeida Pereira</i>
A questão da ineficácia das ações afirmativas previstas no inciso V, artigo 45, da Lei dos Partidos Políticos e no § 3º, artigo 10, da Lei nº 9.504/1997	393-411	<i>Claudia Afanio e Eliane Bavaresco Volpato</i>
O dragão do mal da fraude eleitoral versus a santa guerreira Justiça Eleitoral	413-437	<i>Bruno Smolarek Dias, Leonardo Fernandes de Souza e Fernanda Vanessa Vassoler</i>
Normas editoriais	439-442	

Editorial

A Paraná Eleitoral, revista brasileira de direito eleitoral e ciência política, a partir desta edição, será publicada pela Escola Judiciária Eleitoral do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná.

A primeira geração da revista foi criada em 1955, em formato de jornal e com prevalência de publicações de editais e intimações, mas sua circulação foi suspensa no período dos governos militares até o recebimento de autorização para edição em 1983, e voltou a circular em 1986 através de edições esparsas em formato de boletins.

A segunda geração surgiu com o formato de 30 x 21,5 cm em 1987 e, a partir de 1994, adotou a dimensão 23 x 16 cm que permanece até os dias atuais.

A terceira e atual geração surgiu em 2012 e trouxe o incremento de matérias de ciência política e a formação de um conselho editorial específico para esta disciplina, formada por professores da Universidade Federal do Paraná. Assim, nessa nova proposta, a revista adquiriu perfil acadêmico.

Nesses 63 anos, atuaram como editores, Zynir Castilho, Jucimar Novochadlo, Mariana Pilastre de Goes, Maria Luíza Bernstorff Gualberto e Fernando José dos Santos.

Agora este editor, desde fevereiro de 2018, assume a difícil missão de conduzir os destinos da revista, sucedendo ao Fernando José dos Santos, que há mais de 25 anos conduzia com maestria, dedicação, empenho e constante modernização.

A revista, em razão do constante aperfeiçoamento e de alguns entraves burocráticos externos, passou por um período de dificuldades, o que postergou o fechamento desta edição somente para esta data.

No entanto, como o direito eleitoral e a ciência política são extremamente dinâmicos, embora esta edição se refira ao terceiro quadrimestre de 2016, os artigos foram escritos e aprovados pelo Conselho Editorial no primeiro semestre de 2018.

Assim, o leitor poderá constatar que alguns artigos farão referências a doutrinas e jurisprudências que foram produzidas em 2017 e 2018.

Curitiba, agosto de 2018
Prof. Me. Rogério Carlos Born
Editor-chefe

Pensamento político da contemporaneidade: uma relação entre política, direitos fundamentais e mídia

Rogério Carlos Born e Vinicius Hyandrei Mendes Arruda Santos

Resumo

Este artigo foi elaborado com o intuito de mostrar o quão importante é a política para o bom desenvolvimento da sociedade desde a elaboração de leis adequadas quanto à manutenção dos direitos e garantias fundamentais. Para tanto, será abordado o tema a partir da evolução do pensamento político desde a Grécia Antiga, passando pela Roma republicana, pelo período da Modernidade até chegar ao século XXI, quando a prática da política passa a estar fortemente vinculada aos meios de comunicação.

Palavras-chave: desenvolvimento do pensamento político; política de direitos e garantias fundamentais; política e mídia.

Abstract

This article aimed to show how important politics is for the proper development of a society, from the elaboration of adequate laws to the maintenance of fundamental rights and guarantees. To do so, the theme will be approached from the evolution of the political thinking from ancient Greece to Republic Rome, from Modernity up until the XXI century, where the practice of politics becomes strongly linked to the media.

Keywords: development of political thinking; policy and fundamental rights and guarantees; politics and media.

Sobre os autores

Rogério Carlos Born é mestre em Direito Constitucional; professor de Direito do Centro Universitário (UniDomBosco) e pelo Centro Universitário Internacional (Uninter); autor de diversas obras de Ciência Política e Direito Eleitoral; membro da Comissão de Direito Internacional da OAB-PR. Servidor do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná (TRE-PR).

Vinicius Hyandrei Mendes Arruda Santos é graduando em Direito pelo Centro Universitário Autônomo do Brasil (UniBrasil); membro do Grupo de Pesquisas em Direito Eleitoral e Ciência Política do TRE-PR.

Introdução

Mídia e política são objeto de discussão na grande maioria das sociedades contemporâneas, seja na brasileira ou em qualquer outra em que esses temas exerçam certa influência na vida diária das pessoas. Por conta disso, é indispensável realizar uma análise técnica e científica sobre tais assuntos.

Para conceituar essas palavras adequadamente, este trabalho adotará uma metodologia semelhante à usada por Norberto Bobbio em sua obra na qual tenta conceituar o significado da palavra “justiça”. Na obra *Em torno da noção de justiça* (2003, 207-19), o autor, ciente da complexidade da palavra a que almeja atribuir um significado, e dos vários outros acadêmicos que já haviam se debruçado sobre a tentativa de definir o que viria a ser “justiça”, opta por oferecer ao leitor não um conceito direto e absoluto, mas os elementos fundamentais aos quais ela se relacionaria: igualdade, lei e ordem. Em outras palavras, Bobbio espera que seus leitores possam ter consciência de que igualdade, lei e ordem são indispensáveis para que haja justiça, uma vez que não há como iniciar um debate sobre justiça sem levar em consideração esses requisitos mínimos.

É dessa forma que este trabalho abordará o termo “política” e “mídia”. Em relação ao primeiro, o foco será mostrar seu contexto histórico, desde a Antiguidade Clássica (Grécia e Roma) e a Modernidade, em que os ideais republicanos conflitam com os liberais, à Contemporaneidade (a partir do século XX até os dias atuais), na qual a política passa a ser vista como um direito e meio para garantir direitos, sempre ressaltando quais seriam os requisitos indispensáveis a ser considerados para a existência de uma comunidade política pacífica e não arbitrária. Em relação ao segundo, o foco estará destinado à evolução da mídia como quarto poder, tendo como objetivo mostrar como ela pode vir a se relacionar com a política e influenciá-la.

Pensamento político na Antiguidade Grega

A palavra “política” começou a ser fortemente utilizada na Grécia Antiga, por volta dos séculos VI e IV antes de Cristo, sendo derivada do termo “*polis*”, representando o espaço da cidade que seria destinado ao cidadão. Em outras palavras, a política surge

como resultado da forma pela qual estariam dispostas as cidades-estados gregas. Tal disposição apresentaria duas classificações, uma no plano externo e outra no interno. A primeira se caracterizaria pela predominância do ideal de autarquia, isto é, cada cidade seria autônoma em relação às outras, tendo o seu tipo de governo e normas próprias. Entretanto, vale ressaltar que apesar de independentes, as cidades gregas ainda mantinham semelhanças entre si, tais como a língua, costumes, mesmo panteão de deuses etc. Isso fica explícito no pensamento de Dalmo de Abreu Dallari (1998, 26):

na verdade não se tem notícia da existência de um Estado único, englobando toda a civilização helênica. Não obstante, pode-se falar genericamente no Estado grego pela verificação de certas características fundamentais, comuns a todos os Estados que floresceram entre os povos helênicos. Realmente, embora houvesse diferenças profundas entre os costumes adotados em Atenas e Esparta, dois dos principais Estados gregos, a concepção de ambos como sociedade política era bem semelhante, o que permite a generalização. A característica fundamental é a Cidade-Estado, ou seja, a polis, como a sociedade política de maior expressão. O ideal visado era a auto-suficiência [*sic*], a autarquia.

Já no plano interno, a maioria das sociedades gregas eram divididas entre cidadãos e escravos. Os escravos eram vistos como propriedades dos cidadãos e tinham absoluta privação de suas liberdades. Já a compreensão do significado do termo “cidadão” deve levar em consideração, como bem adverte Aristóteles (384-322 a.C.), o sentido pleno dessa palavra, tal como expressa em:

O cidadão não é cidadão por habitar algum lugar (e, com efeito, metecos e escravos lugar na cidade-estado), nem o é apenas porque participa das causas judiciais, como os que acusam e se defendem (com efeito, os estrangeiros podem fazê-lo segundo acordo). Em muitos lugares nem sequer os metecos gozam desses direitos de modo completo, mas lhes é necessário eleger um representante dentre os cidadãos, por conseguinte, de alguma maneira, participam de uma tal comunidade de modo incompleto. Devem ser ditos de alguma maneira cidadãos, mas não de modo absoluto, como as crianças que ainda não têm a idade para gozarem a plena cidadania, ou os anciãos, que já se

retiraram da vida cívica, pois chamamos [uns cidadãos] incompletos e outros [cidadãos] já fora de suas funções ou alguma outra denominação (com efeito, isso em nada importa, pois está claro o que se disse). Procuramos definir, com efeito, o cidadão, no sentido pleno, se esse não sofresse restrição dessa natureza em seus direitos políticos que necessite de correção. (Aristóteles, 2009, 76)

Disso fica evidente que o cidadão pleno não pode ser definido a partir do local que habita ou a partir das causas judiciais de que participa, haja vista que um estrangeiro (chamado de “*meteco*” no trecho transcrito) residindo em determinada *polis* grega teria legitimidade para desfrutar apenas de certos direitos, mas não de todos. Um exemplo material e atual dessa questão faz-se presente na Constituição brasileira de 1988, na qual consta no *caput* de seu artigo 5º que todas as pessoas são iguais perante a lei sem qualquer distinção, independentemente de ser brasileiro nato ou estrangeiro, tendo legitimidade para desfrutar dos direitos e garantias fundamentais. Em contrapartida, a Lei Maior, em seu artigo 12, § 3º, inciso IV, determina que apenas os brasileiros natos podem ser ministros do Supremo Tribunal Federal. Isso mostra que, para o ordenamento jurídico brasileiro, os estrangeiros gozam de alguns direitos também delegados aos brasileiros natos, mas não podem ser chamados de cidadãos plenos, já que não dispõem, de forma absoluta, de todos os direitos.

Da mesma forma, a participação em uma comunidade política não é o bastante para definir alguém como cidadão pleno, uma vez que é possível que esse cidadão esteja apto apenas para a prática de alguns atos civis. Para compreender essa última afirmativa, basta citar como exemplo o início da Capacidade Civil no Direito brasileiro.

O Código Civil de 2002, em seu artigo 2º, entende que a aptidão para ser portador de direitos e deveres na esfera civil, isto é, para que uma pessoa natural tenha capacidade de direito, depende da personalidade jurídica adquirida após o nascimento com vida, apesar de a lei já pôr a salvo, desde a concepção, os direitos do nascituro (Brasil, 2002). Já a Capacidade de Fato, ou seja, a aptidão do sujeito para fruir dos direitos que recebera na Capacidade Civil, dependerá da superação de sua incapacidade ou menoridade, seja ela absoluta (para os menores de 16 anos) ou relativa (para aqueles com idade superior a 16 e inferior a 18 anos, os ébrios habituais e

os viciados em tóxicos, os que não puderem expressar sua vontade, e os pródigos), o que normalmente ocorre como previsto no *caput* do artigo 5º: “A menoridade cessa aos dezoito anos completos, quando a pessoa fica habilitada à prática de todos os atos da vida civil” (Ibidem), sendo que as exceções estão previstas nos incisos I ao V do parágrafo único no mesmo artigo.

Assim, alguém com idade superior a 18 anos pode exercer ou fruir de alguns direitos, por exemplo o direito de testar, como assegura o Código Civil em seu artigo 1860, parágrafo único: “podem testar os maiores de dezesseis anos” (Ibidem), entretanto não têm legitimidade para fruir de todos, sendo necessário a aquisição da plena capacidade de fato para fruir dos demais direitos.

Com isso, Aristóteles (2006, 76) mostra que nada “define mais o cidadão, em sentido pleno, do que no participar das decisões judiciais e dos cargos de governo”, e lembra que “é necessário que seja diferente o cidadão, conforme cada constituição” (Ibidem, 77). Ou seja, conclui o filósofo que o cidadão pleno é aquele que pode exercer o seu direito de deliberar sobre o que é comum a todos, como as decisões a respeito do governo da *polis*, e que ele varia de cidade-estado para cidade-estado, já que cada uma terá seu conjunto de normas que definirá quem poderá participar da comunidade política.

Um exemplo disso é a clássica cidade-estado ateniense, onde os cidadãos eram definidos como homens, livres sem submissão a ninguém, maiores de 21 anos de idade, iguais em direitos e deveres, tendo como principal classe social antagônica os escravos, vistos como mera posse dos cidadãos. Seu governo era disposto por intermédio de democracia direta, ou seja, os homens livres (cidadãos) dedicavam-se de tal forma à política, vindo a ocupar os cargos públicos por sorteios, que não tinham tempo para outras atividades (como o plantio de alimentos, colheitas, atividades que envolvessem esforço físico etc.), ficando os escravos encarregados dessas. Assim, percebe-se que nos primórdios de sua gênese a política estava vinculada ao debate entre cidadãos, ao ato de retórica cuja teleologia era o bom desenvolvimento da cidade por meio de normas que tratassem dos cidadãos de forma isonômica e, ao mesmo tempo, conseguisse manter uma *polis* independente da outra. Vale ressaltar que esse ato de retórica começa a ganhar relevância entre os gregos junto com o desenvolvimento de outras áreas do conhecimento, tais como a Ética e a Filosofia, como fica claro a seguir:

A eliminação da referência à autoridade exterior entre homens iguais e a necessidade de argumentar com todos os demais deu nascimento a novas formas de pensamento, dentre as quais a mais influente historicamente foi a Filosofia, e, nela, a Ética e a Política, tais como a concebemos desde então. (Lopes e Estêvão, 2015, 21)

Em decorrência disso, pode-se constar que não é possível tentar caracterizar a “política” sem discutir filosofia e ética. Desse modo, uma das principais referências gregas a tratar do assunto, já mencionado no presente trabalho, foi Aristóteles, em sua renomada obra *Política*. Nesse livro, o filósofo divide o conhecimento em dois tipos: teórico e prático.

O primeiro corresponderia àquele tipo de conhecimento de caráter contemplativo, isto é, seria a forma de saber que, para ser obtida, implicaria, por parte do sujeito cognoscente, um olhar minucioso sobre o objeto ou fato que almeja aprender, sem a possibilidade de ser alterado. Esse conceito aristotélico é bem definido na obra *Manual de filosofia política* (Lopes e Estêvão, 2015, 30): “O conhecimento teórico, ou científico, é a capacidade racional para explicar por que algo acontece, por exemplo, explicar por que ocorre o eclipse da Lua”.

Já o conhecimento prático seria do âmbito da *práxis*, isto é, seria uma forma de conhecimento passível de ser reproduzido no campo prático e de caráter contingente, pois ele, diferentemente do saber teórico, poderia contemplar mudanças em si mesmo. Em outras palavras:

O conhecimento prático é o conhecimento que permite aos seres humanos produzir ou agir no mundo, por isso ele é prático, isto é, refere-se às nossas ações. Nós não podemos interferir na ocorrência de um eclipse, apenas podemos conhecer a causa de sua existência. Ao contrário, o médico pode restabelecer a saúde do seu paciente. O que não existia, o paciente saudável, passa a existir quando o médico o cura. (Lopes e Estêvão, 2015, 30)

O saber político pertenceria ao conhecimento prático, pois seus enunciados e proposições poderiam ser aplicados no cotidiano da vida humana, e as informações descobertas poderiam alterá-lo. Contudo, Aristóteles não entende a política apenas como um tipo de conhecimento pragmático, mas como parte da própria alma

humana. Para melhor compreender essa ideia, é necessário entender como esse filósofo via a essência dos seres vivos.

Segundo Aristóteles, a alma é um atributo essencial de todo ser vivo e significa, em termos gerais, vida, isto é, atividade. Todo ser dotado de alma, todo ser animado, é dotado por isso mesmo de certas faculdades ou capacidades irracionais e/ou racionais. Pertencem à faculdade irracional: 1. a faculdade nutritiva, que também é reprodutiva; 2. a faculdade sensitiva; e 3. a faculdade desiderativa ou motora. A faculdade racional da alma é responsável pelo pensamento e pelo conhecimento racional. (Lopes e Estêvão, 2015, 33)

A faculdade da racionalidade seria absoluta apenas nos deuses, e a irracional estaria presente em todos os seres vivos, com algumas ponderações que variariam de um ser para outro. Para exemplificar isso pode-se citar o reino das plantas (briófitas, pteridófitas e angiospermas), que disporiam apenas das faculdades nutritivas e reprodutivas. Já o reino dos animais teria a capacidade anterior, bem como a capacidade motora ou desiderativa. Os seres humanos, na visão aristotélica, seriam os únicos animais que tanto possuiriam capacidades irracionais quanto racionais.

Dessa forma, o ideal a ser atingido pelo homem seria o desenvolvimento da razão, cuja principal ameaça estaria no cultivo das paixões ou prazeres. Esses se mostrariam como inconvenientes ao progresso da racionalidade humana, pois muitas vezes estão vinculados à satisfação da sensibilidade e, com isso, satisfação da faculdade irracional, tornando os homens escravos dessas paixões e, por consequência, afastando-os do que realmente seria bom: o conhecimento racional. Nesse sentido, a preocupação de Aristóteles volta-se para encontrar o meio em que esse ideal de razão poderia ser atingido.

Ele conclui que o lugar ideal seria a cidade, haja vista ser o único local capaz de desenvolver essa essência racional humana, mediante uma comunidade (cidadãos) que deliberasse, estando ordenada conforme os valores de justiça e bem comum. Em síntese, defende que a *polis* é o local natural do homem, onde ele desenvolveria a razão, por meio da política. Nesse sentido, Aristóteles chega a uma de suas maiores conclusões: que o ser humano seria um animal político por ser dotado de razão, e esta só se desenvolveria na presença de uma comunidade cívica. Em outras palavras:

A comunidade política (cidade) é para o ser humano o seu lugar natural porque, sendo dotado de racionalidade, ele é consequentemente dotado de linguagem discursiva, o que o torna capaz de manifestar mais do que sensação de prazer ou sofrimento, para o que bastaria a voz. (Lopes e Estêvão, 2015, 39)

Dessa forma, conforme abordam os autores:

A cidade não será outra coisa senão a comunidade organizada segundo esses valores: ela é a consequência *natural* e *necessária* da atividade da razão prática, isto é, de nossa capacidade racional para refletir, ponderar, decidir e agir segundo o parâmetro do que é verdadeiramente bom para nós e para os outros tendo em vista o bem viver juntos. (Ibidem, 39, grifo nosso)

Ou seja, na visão aristotélica, o ser humano precisaria da política (enquanto saber prático) para se desenvolver enquanto tal e, ao mesmo tempo, a política necessita de uma comunidade deliberativa para ser benéfica ao ser humano.

Pensamento político na Roma republicana

A partir da constatação aristotélica de que o homem seria um animal político, percebe-se que um dos seus objetivos é assegurar o bom funcionamento da *polis*. Para tanto, fica evidente que os debates realizados na cidade-estado deveriam estar diretamente relacionados com o governo. Nesse sentido, Marco Túlio Cícero (106-43 a.C.), buscando pela melhor forma de regime para manter a sociedade íntegra e próspera, propõe, em sua obra *Da República*, que o ideal seria uma república.

O significado clássico da palavra “república” vem da expressão latina *res publica*, cujo sentido é “coisa pública”, ou seja, aquilo que pertence a todos. Entretanto, em sua obra, formada por seis capítulos, logo na primeira parte Cícero já oferece uma definição muita mais complexa:

A República [é] coisa do povo, considerando tal, não todos os homens de qualquer modo congregados, mas a reunião que tem seu fundamento no consentimento jurídico e na utilidade comum. Pois

bem: a primeira causa dessa agregação de uns homens a outros é menos a sua debilidade do que um certo instinto de sociabilidade em todos inato. (Cícero, 1995, 40)

Nessa definição apresentada pelo autor é possível constatar dois pontos: o primeiro seria que uma República surge não apenas da necessidade humana de união para superar os inconvenientes da natureza, mas também por uma característica intrínseca de todos: a sociabilidade. Em outras palavras, o que possibilitaria a existência de uma República seria a própria natureza do ser humano, que poderia socializar com os demais, por meio da retórica (política). O segundo ponto que é possível constatar da afirmação anterior: não é apenas qualquer forma de união que pode ser classificada como república, sendo apenas aquelas uniões que tenham como teleologia assegurar o bem público (aquilo que é de interesse de todos) e, ao mesmo tempo, sendo preciso que cada membro tenha um vínculo jurídico com esse bem a ser alcançado pelo governo.

A república se manifesta quando a meta de um governo se baseia em respeitar os interesses de todos os cidadãos, assegurando o bem público. Vale ressaltar que isso não é o mesmo que utilitarismo, em que o fim último de um governo se volta à realização da felicidade para o maior número de pessoas da comunidade. Disso fica explícito que a grande diferença entre o republicanismo e o utilitarismo é que, para o primeiro, o governo deve se preocupar com todos os interesses, ao passo que para o utilitarismo o governo deve ter como preocupação os interesses que sejam defendidos pelos maiores grupos da sociedade, menosprezando as minorias.

Isso fica evidente, pois: “a lei moral deve ser decretada a partir do que é mais adequado à utilidade comum, que não é a mera soma dos interesses individuais, mas o somatório das obrigações que cada um deve a todos” (Ribeiro e Barros, 2015, 71).

Assim, após constar que república não pode ser confundida com governo, Cícero passa a se questionar sobre qual das três principais instituições políticas (monarquia, aristocracia e democracia) poderia ser a mais adequada para manter uma República próspera e duradoura. O teórico chega à conclusão de que as três formas de governo teriam pontos positivos e negativos, por exemplo: na monarquia, o poder seria concentrado no rei, o que impediria a participação da sociedade nos negócios públicos; na aristocracia,

a multidão seria privada da deliberação; na democracia, o excesso de igualdade se tornaria uma injustiça, já que não haveria mais gradação para distinguir o verdadeiro mérito. Entretanto, para o autor, nenhum desses regimes poderia isoladamente manter uma República ideal a longo prazo, já que elas tenderiam a degenerar-se facilmente em razão da corrupção.

A monarquia se transformaria na tirania de um só homem quando o rei deixasse de governar com virtude para agir mediante seus caprichos de forma autoritária. A aristocracia se degeneraria em oligarquia, em que a ambição da pequena parcela da sociedade que governa iria contra todo o resto da comunidade. Por fim, a democracia se tornaria uma oclocracia, em que a liberdade conquistada pelo povo se converteria em uma completa aversão a qualquer forma de lei e ordem.

A solução apresentada por Cícero para manter uma República ideal seria a elaboração de um regime com a mescla dos principais pontos positivos dos governos anteriores (unidade da monarquia, excelência da aristocracia e a liberdade da democracia), eliminando os pontos negativos (falta de participação dos cidadãos dos negócios públicos na monarquia, falta de liberdade na aristocracia e a falta de distinção de mérito na democracia), tal como fizera Roma após a expulsão dos reis etruscos em 509 a.C., que passou a combinar “o melhor dos elementos monárquico, aristocrático e democrático, representados respectivamente nas funções de côsules, dos senadores e dos tribunos da plebe.” (Ribeiro e Barros, 2015, 77).

Pensamento político na Modernidade

Ao longo da Modernidade, a discussão filosófica e teórica a respeito da política manteve algumas de suas bases no republicanismo clássico, outras foram pensadas e reinterpretadas de autor a autor. Assim, um dos temas que ganhou maior relevância, entre os mais diversos filósofos políticos, foi as discussões acerca do espaço que a liberdade dos cidadãos teria diante do regime político, ou seja, qual seria o tamanho e alcance da liberdade individual, e até onde o Estado teria legitimidade para interferir.

Nesse sentido, vale citar duas grandes obras de Nicolau Maquiavel (1469-1527): *O príncipe* e *Comentários sobre a primeira década de Tito Lívio*. A partir delas, fica nítido que para este

autor só existem duas formas para os Estados se organizarem: ou eles são principados, em que o poder fica concentrado em apenas uma pessoa, ou eles são repúblicas, em que o poder fica dividido entre vários cidadãos.

Em *O príncipe*, Maquiavel analisa os principados, procurando estabelecer quais seriam as medidas necessárias a serem adotadas pelo soberano na manutenção do Estado forte e próspero. Ademais, nessa obra faz-se presente uma das questões mais debatidas na contemporaneidade sobre política: moral e ética. Em outras palavras, o autor florentino não informa apenas como um bom governante deveria exercer seu ofício, mas também problematiza se o governante deveria estar preso a valores morais e éticos aos quais o resto da comunidade política está vinculada.

A conclusão apresentada a essa problemática foi que a política de fato deveria ter uma moral norteadora, mas, ao mesmo tempo, tal moral jamais poderia ser estranha nem descontextualizada das finalidades do regime, ou seja, o virtuoso governante agiria pautado em valores morais e éticos diferenciados daqueles seguidos pelo resto da comunidade. A finalidade disso seria justamente a manutenção do Estado e do bem comum, haja vista que Maquiavel vê a política como algo dinâmico e, sendo assim, não faria sentido deixá-la preza a valores estáticos ou *a priori*.

Já em *Comentários sobre a primeira década de Tito Lívio*, o autor passa a analisar as repúblicas. Essa obra está dividida em três partes: na primeira o foco é a origem de Roma, na segunda, a expansão de Roma, e na terceira há uma avaliação a respeito de como as ações dos cidadãos auxiliaram na manutenção da liberdade em Roma.

Maquiavel escolheu Roma para sua análise porque ela adotou uma política dinâmica em suas instituições e em sua expansão, em vez de se dedicar apenas à conservação tal como fizeram outras repúblicas, como Veneza. Assim, enquanto outros Estados republicanos tiveram êxito decorrente de suas localizações geográficas e pela homogeneidade da população, Roma destacava-se principalmente por manter sua liberdade durante longo tempo, por meio da expansão de seus territórios e instituições eficientes.

Dessas duas medidas, vale dedicar atenção às instituições, uma vez que elas eram responsáveis pela elaboração de leis adequadas a atingir os fins a que se propunham, levando em consideração as classes sociais presentes no corpo político de Roma (patrícios e

plebeus). A chave para isso, segundo Maquiavel, seria que a instituição deveria levar em consideração os dissensos existentes no meio social e a partir deles elaborar as leis. Em outras palavras, seria do constante conflito entre a sociedade, que aspirava a cada vez mais autonomia em relação ao regime, e os detentores do poder político, que almejavam cada vez mais controle sobre a comunidade, que seria possível uma instituição ponderar entre esses interesses antagônicos, elaborando normas equilibradas. Também aponta o autor:

Examinemos, porém, as outras particularidades de Roma. Os que criticam as contínuas dissensões entre os aristocratas e o povo parecem desaproveitar justamente as causas que asseguram fosse conservada a liberdade de Roma, prestando mais atenção aos gritos e rumores provocados por tais dissensões do que aos seus efeitos salutares. Não querem perceber que há em todos os governos duas fontes de oposição: os interesses do povo e os da classe aristocrática. Todas as leis para proteger a liberdade nascem da sua desunião. (Maquiavel, 1994, 31)

Assim chama atenção para a seguinte questão:

Se se examinar com atenção o modo como tais desordens terminaram, ver-se-á que nunca provocaram o exílio, ou violências prejudiciais ao bem público, mas que ao contrário fizeram nascer boas leis e regulamentos favoráveis à liberdade de todos. (Ibidem)

Importante notar que não seria apenas qualquer tipo de conflito que deveria ser levado em consideração durante a ponderação feita pela instituição, apenas aqueles em que a busca por liberdade e/ou poder não incorresse no excesso, ou seja, no favorecimento excessivo de uma classe em relação a determinado direito que acabasse excluindo a participação das demais classes. Um bom exemplo disso foi a criação dos Tribunus da Plebe, como fica claro em:

Só depois dos distúrbios, das contínuas reclamações e dos perigos provocados pelos longos debates entre nobres e plebeus é que se instituíram os tribunos, para a segurança do povo. A autoridade desses novos magistrados foi cercada de tantas prerrogativas e prestígio que puderam manter o equilíbrio entre povo e Senado, oferecendo um obstáculo às pretensões insolentes da nobreza. (Maquiavel, 1994, 30)

O objetivo deles era oferecer ao povo um meio institucional para terem certa participação no governo, protegendo-os das camadas sociais mais prestigiadas e com influências políticas, sem excluí-las (nobreza) da participação no regime. Um exemplo mais atual que mostra o quanto os dissensos ocorridos entre os membros de uma comunidade por liberdade são importantes faz-se presente na Constituição brasileira de 1934, que inovou ao assegurar o direito ao voto às mulheres em seu artigo 108: “São eleitores os brasileiros de um e de outro sexo, maiores de 18 anos, que se alistarem na forma da lei” (Brasil, 1934).

Disso constata-se que, para Maquiavel, o modelo ideal de regime para assegurar uma boa República não deve ser apenas uma mistura dos pontos positivos das três formas simples de governo (monarquia, aristocracia e democracia) tal como propusera Cícero, mas deve ser dinâmico para poder analisar os vários conflitos existentes no meio social, tendo instituições adequadas para editar leis equilibradas que levem em consideração ambas as partes do conflito, sem excluir ou enaltecer apenas uma.

Outro autor de extrema importância que tratou do tema “liberdade” no regime político foi John Locke com o liberalismo clássico. Locke, em sua obra *Dois tratados sobre o governo*, apresenta dois conceitos de liberdade: um para o estado de natureza e outro para a sociedade civil. Ou seja, para esse autor, a liberdade do homem que vive em uma comunidade política e em um governo liberal seria diferente daquela que esse mesmo ente possuiria antes da elaboração do contrato social. Esses dois conceitos ficam expressos em:

A liberdade natural do homem consiste em estar livre de qualquer poder superior sobre a Terra e em não estar submetido à vontade ou à autoridade legislativa do homem, mas ter por regra apenas a lei da natureza. *A liberdade do homem em sociedade* consiste em não estar submetido a nenhum outro poder legislativo senão àquele estabelecido no corpo político mediante consentimento, nem sob o domínio de qualquer vontade ou sob a restrição de qualquer lei afora as que promulgar o legislador, segundo o encargo a este confiado. (Locke, 2001, 402, grifo nosso)

Isso mostra de forma clara que a liberdade natural do homem seria muito mais abrangente que a liberdade do estado civil, haja

vista que, no estado de natureza, cada pessoa teria soberania sobre si mesma, não sendo submetida a determinação de outrem, senão à lei da natureza. Tal lei, grosso modo, pode ser definida como algo de efeito vinculativo a uma espécie de razão natural a todos os seres humanos, permitindo-os identificar certas regras de convívio (como a não ingerência nas posses alheias), as quais deveriam ser respeitadas para um bom direcionamento da vida. Em outras palavras, a lei da natureza seria o que impede a liberdade natural, sem qualquer limite jurídico, de se converter em licenciosidade.

Embora o homem nesse estado tenha uma liberdade incontável para dispor de sua pessoa ou posses, não tem liberdade para destruir-se ou a qualquer criatura em sua posse, a menos que um uso mais nobre que a mera conservação desta exija. O *estado de natureza* tem para governá-lo uma lei da natureza, que a todos obriga; e a razão, em que essa lei consiste, ensina a todos aqueles que a consultem que, sendo todos iguais e independentes, ninguém deveria prejudicar a outrem em sua vida, saúde, liberdade ou posses. (Locke, 2001, 384, grifo nosso)

Assim, Locke constrói uma figura hipotética de como poderia ser a vida humana antes do Estado civil, em que cada pessoa seria livre, sem ter de responder a ninguém por seus feitos, independente, e agiria mediante a razão, evitando conflitos com as demais. Locke, então, passa a mostrar os motivos pelos quais os homens, que aparentemente viviam pacificamente, teriam se unido em uma comunidade política, regida por um Estado, perdendo grande parcela dessa liberdade natural tão ampla.

A justificativa apresentada pelo autor é o estado de guerra, cuja gênese se daria a partir das fragilidades do estado de natureza. Desse modo, Locke mostra que a lei da natureza, que levaria à razão, não seria seguida por todos os homens, já que alguns prefeririam agir como perfeitos irracionais, tendo como finalidade o ataque à liberdade dos demais. Isso geraria conflitos, os quais teriam ou não solução, ou seriam de difícil resolução, uma vez que não haveria o Direito como instituto sancionador de litígios, tampouco normas para saber qual parte teria legitimidade para exigir certo direito subjetivo, e não haveria um terceiro desinteressado (magistrado) para analisar o caso.

Vale elencar que isso é uma clara diferença entre Hobbes e Locke, pois o primeiro vê o estado de natureza como sinônimo do estado de guerra, enquanto Locke os vê como verdadeiros opostos, como explícito em:

Eis aí a clara diferença entre o estado de natureza e estado de guerra, os quais, por mais que alguns homens os tenham confundido, tão distantes estão um do outro quanto um estado de paz, boa vontade, assistência mútua e preservação está de um estado de inimizade, malignidade, violência e destruição mútua. Quando homens vivem juntos segundo a razão e sem superior comum sobre a Terra com autoridade para julgar entre eles, manifesta-se propriamente o estado de natureza. Mas a força, ou um propósito declarado de força sobre a pessoa de outrem, quando não haja um superior comum sobre a Terra ao qual apelar em busca de assistência, constitui o *estado de guerra*. (Locke, 2001, 389, grifo nosso)

Dessa forma, o Estado civil seria a grande solução para todas as fragilidades do estado de natureza e para os inconvenientes do estado de guerra, no qual a sociedade política e o governo teriam como primordial finalidade a preservação dos direitos naturais do homem (vida, liberdade e bens materiais), por meio dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Desses três poderes, o mais importante seria o Legislativo já que ele seria responsável justamente pela edição de leis que interfeririam diretamente nas liberdades individuais de cada cidadão. Assim, a liberdade sob um regime político é conceituada da seguinte maneira:

A liberdade dos homens sob um governo consiste em viver segundo uma regra permanente, comum a todos nessa sociedade e elaborada pelo Poder Legislativo nela erigido: liberdade de seguir minha própria vontade em tudo quanto escapa à prescrição da regra e de não estar sujeito à vontade inconstante, incerta, desconhecida e arbitrária de outro homem. (Locke, 2001, 403, grifo nosso)

Em outras palavras, a liberdade sob um governo liberal corresponde a um espaço no qual as leis não podem interferir na vida dos cidadãos, um espaço em que estes não estejam submetidos a nenhuma ingerência, senão às suas vontades. Esse conceito de

liberdade atualmente é muito questionado, sobretudo por Phillip Pettit (2003, 56), o qual demonstra, em *Liberalismo e republicanismo*, que o liberalismo propõe um ideal de liberdade negativa, ou seja, liberdade seria “ser livre da ingerência do outro na busca de atividades que se é capaz”.

O problema, segundo Pettit, é que os adeptos do liberalismo clássico veriam a própria lei como interferência em suas liberdades, já que ela interviria no poder de decisão do cidadão, definindo o que ele tem legitimidade para fazer e não fazer. Para esse filósofo, liberdade deve ser entendida como oposta à condição de escravidão, isto é, como oposta a uma dominação arbitrária. Sendo assim, liberdade não conflitaria necessariamente com interferência, mas sim com uma interferência cujo objetivo seria a redução do sujeito a quem ela é destinada a uma condição análoga a de escravidão.

Desse modo, determinado governo poderia promover liberdade a seus cidadãos por meio da lei, desde que essa fosse bem elaborada e a interferência gerada não fosse contraditória com o que a população almejasse. Isso fica evidente em:

Boas leis podem liberar os indivíduos da dominação – protegê-los contra aqueles que poderiam ter um poder arbitrário sobre eles – sem, no entanto, introduzir eles próprios uma nova força dominante. As autoridades políticas reconhecidas pelas leis são potencialmente dominadoras, mas uma ideia recorrente entre os republicanos é que essas autoridades serão elas próprias submetidas a pressões – elas não terão poder arbitrário sobre os cidadãos – por uma Constituição apropriada ou pela autoridade da lei. (Pettit, 2003, 59)

Exemplos que mostram como uma lei pode assegurar liberdade ou não são o Código Tributário Nacional (CTN) de 1966 e o Ato Institucional nº 5 (AI-5). De um lado, há uma norma que obriga o cidadão (polo passivo) a pagar impostos ao Estado, do outro, uma norma extremamente arbitrária às liberdades individuais. Para um liberal, ambas as normas interfeririam na liberdade individual, uma por cobrar arrecadação tributária e a outra por suspender garantias individuais indispensáveis, como o *habeas corpus*. Para Pettit e demais republicanos, apenas o AI-5 seria contrário à liberdade, pois reduziria a lei e teria como finalidade subjugar a sociedade à vontade de um regime autoritário, ao passo que o CTN interviria

na liberdade individual não para dominar, mas para garantir o bom desenvolvimento do Estado e da própria sociedade.

Outra grande contribuição de Locke para a política, em que pesem as críticas ao seu conceito de liberdade, está presente em *Epistola de tolerantia*, ou *Cartas sobre a tolerância*. Nessa obra, o filósofo enfatiza a importância da tolerância no discurso político, principalmente no que diz respeito à influência da religião sobre os assuntos públicos. Entende o autor que deveria haver uma distinção entre a comunidade política e a religião, entre as funções do Estado e da Igreja, para evitar conflitos desnecessários no meio social. Assim, tolerância pode ser entendida como a possibilidade de existência de duas ideias diferentes em uma mesma comunidade, ou seja, corresponde ao respeito ao exercício da liberdade pelo próximo.

Principais tendências da política ao longo dos séculos XX e XXI

A partir do século XX até os dias atuais é que a política passou a ter uma forte relação com direitos fundamentais. Essa relação ocorre de duas formas: a política é o principal meio para assegurar os direitos fundamentais e, ao mesmo tempo, é um direito fundamental.

Ao levar em consideração a política como meio para garantir direitos fundamentais, deve-se ter em mente que esses direitos previstos, na grande maioria, na Constituição dos países muitas vezes não possuem aplicabilidade imediata para gerar todos os seus efeitos. Em outras palavras, nem sempre um direito fundamental gera, de imediato, um direito subjetivo do qual o titular possa fruir. Nesses casos é indispensável a atividade do legislador ordinário para completar a eficácia da norma constitucional consagradora de direito fundamental.

No Brasil é possível perceber que, em regra, os direitos fundamentais são de aplicabilidade imediata, como é constatado no §1º do artigo 5º da Constituição de 1988: “As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicabilidade imediata” e, excepcionalmente, têm sua aplicabilidade vinculada à atuação do legislador ordinário, seja para limitá-la ou para ampliá-la. Em relação a isso, Paulo Gustavo Gonet Branco afirma:

Quando a norma de direito fundamental não contiver todos os elementos mínimos indispensáveis que lhe asseguram aplicabilidade, nos casos em que a aplicação do direito pelo juiz importar infringência à competência reservada ao legislador, ou ainda quando a Constituição expressamente remeter a concretização do direito ao legislador, estabelecendo que o direito apenas será exercido na forma prevista em lei –, nessas hipóteses, o princípio do §1º do art. 5º da CF haverá de ceder. (Mendes e Branco, 2017, 53)

Ora, tanto o processo de ofício do legislador quanto seu processo de escolha por voto popular encontram-se no âmbito da política e, por essa razão, ela é um meio para concretizar a norma consagrada de direito fundamental que não tenha, por si só, condições de gerar todos os seus efeitos após sua elaboração pelo poder constituinte originário. Um exemplo simples disso é o artigo 205 da Constituição Federal.

Essa norma determina que todos têm direito à educação, sendo dever do Estado e da família garanti-la e da sociedade incentivá-la, como fica expresso no texto integral, artigo 205: “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (Brasil, 1988). Pois bem, a norma constitucional só impõe um dever, mas não demonstra quais são os métodos adequados para atingi-lo. Assim, os melhores métodos serão elaborados pelo legislador, isto é, recai sobre a esfera política a concretização dessa norma, que será um meio para gerar o direito subjetivo previsto no artigo 205.

Ao analisar a política como direito fundamental, leva-se em consideração os direitos políticos. De acordo com os status de Jellinek, haveria quatro formas da pessoa se encontrar perante os poderes públicos: seriam subordinadas, tendo deveres para com o Estado (status passivo); seriam detentoras de certas liberdades, em que o Estado não interviria (status negativo); seriam detentoras de legitimidade para exigir do Estado o cumprimento de um dever (status positivo); e, por fim, seriam detentoras de direitos para participar da formação da vontade do Estado (status ativo).

Política como direito fundamental encontra-se justamente nesse status ativo, em que é um direito inerente ao ser humano a

possibilidade de manifestar sua vontade para o Estado e de influenciar a vontade deste. Esses direitos também possuem dimensões negativa e positiva. Na negativa, não há intervenção do Estado na formação da vontade do indivíduo, como o direito ao sufrágio, em que o Estado não pode intervir na formação da vontade política de seus eleitores. Em contrapartida, o Estado tem um dever de agir (status positivo) para impedir que determinado grupo acabe prejudicando o direito ao sufrágio de seus eleitores.

Relação da mídia com o poder político

Para discorrer acerca do que seria mídia, é necessário tratar primeiramente do quarto poder e de como ele é visto (de acordo com o primeiro modelo intitulado *Fourth Estate*) enquanto alternativa aos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, juntamente com a organização feudal da época que envolviam os estados formadores do parlamento: o clero, a nobreza e os comuns (Rizzotto, 2012).

A partir dessa visão, a imprensa como quarto poder estaria diretamente vinculada aos interesses do restante da sociedade, ou seja, seu papel principal seria tornar público temas que antes eram apenas do parlamento (Ibidem).

Tem-se também de igual importância o segundo modelo intitulado *Fourth branch*, que mais precisamente está voltado à divisão dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, garantindo, portanto, à imprensa um papel de publicização de alguns temas em detrimento de outros, passando então a determinar a agenda pública (Ibidem).

O último modelo se refere, da mesma forma que o anterior, à divisão dos três poderes, entretanto propõe como solução a criação de um poder neutro. Esse modelo serviu como referência para a Constituição de 1824, que acabou caracterizando o lugar privilegiado ocupado pelo Imperador, definindo-o como um poder de exceção (Ibidem).

Com a mudança de regime em 1889, o poder tido como Moderador teve fim, contudo foi exercido de maneira equivalente quase um século depois pelas Forças Armadas, ao reivindicarem o papel de proteger a ordem constitucional (Ibidem).

É necessário ainda destacar a forma de atuação da mídia na América Latina, explicando três padrões tidos como essenciais para

o desenvolvimento da mídia nas democracias ocidentais: o modelo pluralista polarizado, o corporativista democrático e, por fim, o liberal (Ibidem).

Essa mesma classificação é baseada nos principais pontos: o nível de desenvolvimento dos mercados de mídia, o paralelismo dos mercados de mídia, o grau entre eles e os sistemas político-midiáticos, o nível de profissionalismo no jornalismo, entre outros (Ibidem).

Dito isso, o modelo corporativista democrático tem como característica fundamental a autorregulamentação da intervenção do Estado e a forte presença do setor público nas transmissões referentes a rádio e televisão (Ibidem).

O modelo liberal, entretanto, apresenta a característica marcante da intervenção pública limitada e uma presença pequena do então denominado paralelismo político, tendo em vista que no modelo pluralista polarizado a imprensa está focada em audiências de alto nível educacional, papel este que seria a causa da pequena participação do Estado nas atividades (Ibidem).

Tais modelos não são, por sua vez, adequados à realidade brasileira, visto que o paralelismo mencionado não abrange a organização das instituições políticas, mas somente as relacionadas à mídia.

A forma como o jornalismo se constituiu no Brasil é um importante centralizador da identidade política dos jornalistas, sendo que a própria história da imprensa se confunde com a história do capitalismo, uma vez que a própria pressão de privatizar a imprensa, de acordo com os então ideias (valores) do capital, surge a partir do princípio de liberdade de imprensa, que teve como marco a Revolução Francesa, a Revolução Americana e a propaganda que forneceram a imprensa à padronização do comportamento (Rizzotto, 2012).

O período colonial seria o primeiro indicador dessa situação. Nesse período, a imprensa, assim como a universidade, não obteve espaço de desenvolvimento e, portanto, de crescimento, ao contrário das colônias espanholas que demonstravam uma cultura muito avançada (Ibidem).

Em 24 de junho de 1808 foi realizada uma junta para administrar a Impressão Régia no Brasil, que tinha como função principal gerenciar e fiscalizar a impressão, porém a imprensa já surgiu sob o manto na censura, tendo como marco a *Gazeta do Rio de Janeiro* e o *Correio Brasiliense*, publicado em Londres (Ibidem).

Foi apenas no período da Independência que as condições políticas começaram a melhorar, visto que a ameaça à volta de uma situação pouco desejada implicava a mobilização que somente seria almejada com uma formação de opinião alcançada por intermédio da imprensa (Ibidem).

Portanto o movimento pela Independência em 1820 teve importância significativa para o desenvolvimento e amadurecimento da imprensa, já que em junho de 1821 foi dado início ao primeiro jornal circular informativo do Brasil, o *Diário do Rio de Janeiro*, em 4 de agosto de 1821 o *Diário Constitucional* foi o primeiro a travar a luta política e, mais tarde, em 15 de setembro de 1821 outro jornal também do Rio de Janeiro, *Revérbero Constitucional Fluminense*, iniciou os esforços para a convocação da Assembleia Geral Constituinte (Rizzotto, 2012).

Porém com a Proclamação da Independência em 1822 surge um conflito de estruturação do Estado, grupos politicamente divergentes entram na disputa pelo poder e a imprensa que caracteriza esse período conturbado recebe o nome de Pasquim. Em 1826 foram instalados a Assembleia Geral, o Senado e a Câmara, criando as condições necessárias para a imprensa que conhecemos atualmente (Ibidem).

Com a morte de D. Pedro I ocorreu a instituição da Regência, período em que o Brasil viveu uma ampla liberdade de imprensa. Anos depois surgiu o *Jornal do Brasil* em 1891 marcando a substituição da imprensa artesanal pela industrial, tal transformação está ligada à ascensão da burguesia, e nos anos de 1950 é possível notar uma mudança administrativa significativa no que tange a mudanças técnica e profissional no modo de fazer jornalismo (Ibidem).

A partir de tais considerações, é possível fazer uma análise acerca de como a mídia influencia o voto dos eleitores, e de como estes acreditam que os resultados adquiridos se devem à maneira utilizada pela imprensa para abordar as intenções de determinado candidato e partido político (Oliveira *et al.*, 2016, 16).

Em pesquisa realizada, a maioria dos eleitores afirma que confia nas pesquisas eleitorais, todavia os que apresentam renda familiar de até 1 (um) salário-mínimo não confiam em nenhum instituto de pesquisa. Portanto, o índice de aprovação das pesquisas equivale àqueles eleitores de maior renda familiar (Ibidem, 18).

Em relação à tomada de conhecimento dos resultados, 70,1% dos eleitores de determinado grupo salientam que os

institutos de pesquisa acertaram parte dos resultados das eleições. Consequentemente, 88,5% consideram que, de forma contrária ao primeiro grupo, as instituições acertaram os resultados das eleições de algum modo, e 18,4% frisam que as instituições acertaram todos os resultados (Ibidem, 20).

A partir do exposto, é possível averiguar que uma parcela majoritária dos eleitores acredita que os resultados das pesquisas eleitorais influenciam o seu voto, ao passo que a outra parte acredita que as pesquisas acabam por influenciar não o seu voto, mas o voto dos demais eleitores. Isso ocorre porque estes não admitem que as instituições de pesquisa acabam por modificar não apenas o voto dos demais, mas o seu próprio também, e tal negação surge em razão da possível vergonha de admitir que a sua escolha eleitoral teve influência do meio externo, seja das pesquisas ou principalmente da mídia (Ibidem, 22).

Considerações finais

Diante do exposto, o presente trabalho concluiu que a política só pode vir a se desenvolver onde houver uma comunidade, um grupo determinado de cidadãos dispostos a dialogar e, ao mesmo tempo, havendo debate público, a melhor forma de a sociedade ampliar seu conhecimento, como bem já havia mostrado Aristóteles em *A política*. Após tal consideração, a preocupação deste artigo voltou-se a mostrar quais deveriam ser os elementos, tanto do debate público quanto da comunidade em si, para que a política de fato pudesse trazer contribuições para a vida das pessoas.

O primeiro elemento elencado buscava mostrar qual deveria ser o conteúdo de um bom debate público. Desse modo, a obra *Da República*, de Cícero, mostrou-se extremamente atual, uma vez que o autor deixava claro que o fim maior da política não estaria, necessariamente, em uma discussão acerca da melhor forma de governo simples (monarquia, aristocracia e democracia), mas sim em uma discussão sobre qual deveria ser a finalidade do governo. Essa teleologia seria justamente a proteção da República, isto é, o fim de um governo seria a proteção da coisa pública, cuja melhor forma de instituição seria uma mistura dos pontos positivos das três formas simples de governo.

Partindo dessa tradição republicana, a preocupação voltou-se para determinar como seria possível um regime político proteger o bem público. A resposta mostrou-se presente em Maquiavel, em duas de suas mais famosas obras: *O Príncipe* e *Comentários sobre a primeira década de Tito Lívio*. A partir delas, pode-se concluir que uma República só será próspera quando o conflito existente entre seus governantes e seu povo for equilibrado. Em outras palavras, a coisa pública só seria preservada em um regime em que o povo impusesse um limite à vontade de seus governantes de continuar no poder e, ao mesmo tempo, os governantes, por meio de leis não arbitrárias, deveriam representar a justa medida de ação ao povo.

Como forma de elaborar leis adequadas, Maquiavel enaltece a importância de boas instituições que sejam capazes de levar em consideração as diferenças existentes entre os membros da comunidade, gerando normas que contemplem a todos.

Para que tudo isso seja possível de se efetivar no âmbito prático, a comunidade deve conter duas características indispensáveis, defendidas veemente por Locke e demais liberais: liberdade e tolerância. A primeira é indispensável para que cada um possa ter legitimidade para dispor de igual participação no regime político, ao passo que a outra marca um limite à liberdade, para que a comunidade pluralista não entre em conflito devido às divergências de opiniões.

Por fim, no que tange à política, este trabalho mostrou a forte relação desta com os direitos fundamentais, seja como direito político, seja como meio para assegurar demais direitos fundamentais cuja eficácia, para gerar todos seus efeitos positivos, fique vinculada ao legislador ordinário.

Assim, diante do grande avanço dos meios de comunicação de massa, sobretudo nos séculos XX e XXI, não há como debater política sem mencionar mídia, já que cada vez mais o debate não se faz unicamente entre pessoas, mas entre pessoas e órgãos de imprensa e propaganda.

Desse modo, deve-se levar em consideração que a mídia pode ser tanto benéfica, contribuindo para a política, já que os meios de comunicação possibilitam que o debate se amplie de forma quase ilimitada, quanto prejudicial, com o único objetivo de manipular a opinião pública para fins diferenciados do bem público. Um exemplo contraditório da influência midiática sobre a política, trazido

por este trabalho, foram as pesquisas eleitorais, que podem ser vistas como simples meio de informação sobre a situação em que cada candidato se encontra durante a eleição, e também como um instrumento para influenciar o voto dos eleitores.

Referências

- ARISTÓTELES. (2009). Política. In: MARÇAL, J. (Org.). *Antologia de Textos filosóficos*. Curitiba: SEED.
- BOBBIO, N. (2003). *O filósofo e a política*: antologia. Tradução de César Benjamim. Rio de Janeiro: Contraponto.
- BRASIL. (1934). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro: Senado Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm]. Acesso em 10 abr. 2018.
- _____. (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm]. Acesso em 11 abr. 2018.
- _____. (2002). Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm]. Acesso em 10 abr. 2018.
- CÍCERO, M. T. (1995). *Da República*. São Paulo: Edipro. v. 1.
- DALLARI, D. de A. (1998). *Elementos de teoria geral do Estado*. 2. ed. São Paulo: Saraiva.
- LOCKE, J. (2001). *Dois tratados sobre o governo*. 2. ed. Tradução de Júlio Fischer. São Paulo: Martins Fontes.
- LOPES, M. da S.; ESTÊVÃO, J. C. (2015). Platão e Aristóteles: o nascimento da Filosofia Política. In: RAMOS, F. C. *et al.* (Coords.). *Manual de filosofia política*: para os cursos de teoria do estado e ciência política, filosofia e ciências sociais. 2. ed. São Paulo: Saraiva.
- MAQUIAVEL, N. (1994). *Comentários sobre a primeira década de Tito Lívio*. 3. ed. Tradução de Sérgio Fernando Guarischi Bath. Brasília, DF: Universidade de Brasília.
- MENDES, G. F.; BRANCO, P. G. G. (2017). *Curso de direito constitucional*. 12. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva.
- OLIVEIRA, A. *et al.* (2016). Os resultados das pesquisas eleitorais influenciam as escolhas dos eleitores? *Em debate*, vol. 8, n. 3, p. 14-27.

- PETTIT, P. N. (2003). Liberalismo e Republicanismo. In: CANTO-SPERBER, M. (Org.). *Dicionário de ética e filosofia moral*. 2. ed. São Leopoldo: Unisinos.
- RIBEIRO, A.; BARROS, G. (2015). Republicanismo. In: RAMOS, F. C. *et al.* (Coords.). *Manual de filosofia política: para os cursos de teoria do estado e ciência política, filosofia e ciências sociais*. 2. ed. São Paulo: Saraiva.
- RIZZOTTO, C. C. (2012). Constituição histórica do poder na mídia no Brasil: o surgimento do quarto poder. *Revista de Estudos da Comunicação*, vol. 13, n. 31, p. 111-120.

Voto distrital misto: uma possibilidade para o Brasil

Sérgio Luis Versolato de Abreu¹

Resumo

O custo da eleição para deputados, juntamente com a falta de representatividade e enfraquecimento dos partidos, coloca em cheque o atual sistema de escolha da Câmara Federal. Todavia, novas opções são ventiladas, abrindo caminho para a exposição de outros sistemas eleitorais. Uma das propostas para o Brasil seria um sistema semelhante ao modo de funcionamento do sistema distrital misto alemão. Dessa maneira, neste estudo busca-se simular como se formam os distritos, e quais são as alternativas de sua aplicação no Brasil; apresentar um paralelo com o projeto aprovado recentemente pelo Senado Federal; explicar o sistema de dois votos, a forma de correção adotada na Alemanha e a prevista para o Brasil pelo projeto aprovado pelo Senado; expor algumas lacunas que terão que ser abordadas devido a nossa limitação imposta pela Constituição Federal; e discutir a distorção na representação da população na Câmara Federal existente hoje. Conclui-se com perspectivas positivas quanto à implementação desse sistema eleitoral no Brasil.

Palavras-chave: Democracia; Voto Distrital Misto; Sistema Eleitoral; Eleição.

Abstract

The cost of the election for deputies, together with the lack of representativeness and weakening of the parties, puts at stake the current system of choice of the Brazilian Federal Chamber. However, new options are emerging, paving the way for exposing other electoral systems. One of the proposals for Brazil would be a system similar to the mode of operation of the German mixed district system, thus, this study simulates how districts are formed and what are the alternatives to its application in Brazil; presents a parallel with the bill recently approved by the Federal Senate; explain the two-round system, the form of correction adopted in Germany and the one predicted

Sobre o autor

Graduado em Filosofia pela Universidade Federal do Paraná (UFPR) e em Direito pela Fundação Dom Cabral (FDC); mestrando em Direitos Fundamentais e Democracia pelo Centro Universitário Autônomo do Brasil (Unibrasil); especialista em Direito Eleitoral e Processual Eleitoral; servidor da Justiça Eleitoral desde 1995; atualmente chefe de Cartório da 155ª ZE de Piraquara/PR; membro do Grupo de Pesquisas em Direito Eleitoral e Ciência Política da Escola Judiciária Eleitoral do Paraná (EJE/PR). Email: fam.abreu@hotmail.com

for Brazil by the bill approved by the Senate; exposes some gaps that will have to be addressed due to our limitations imposed by the Federal Constitution; and discusses the distortion in the representation of the population in the current Federal Chamber. We conclude with positive perspectives regarding the implementation of this electoral system in Brazil.

Keywords: Democracy; District Mixed Vote; Electoral System; Election

Introdução

Nosso atual sistema determina que um cidadão só pode ser candidato por meio de partidos políticos, e estes, conforme previsão constitucional, devem ser de caráter nacional. Entretanto, isso gerou mais problemas do que solução, pois os partidos estão cada vez mais fracos, devido a um exagerado individualismo e ausência de democracia interna, acarretando um problema muito grande de governabilidade. Essa situação gera uma constante tensão entre o eleito e o partido. A crise decorrente dessa tensão faz com que apareçam fatores capazes de abalar a inércia natural dos políticos, rompendo as resistências, pois geralmente são contrários às mudanças das regras do jogo, já que foram eleitos e se beneficiaram dessas mesmas regras (Klein, 2007).

Mudanças são necessárias, e para mudar é preciso compreender melhor os sistemas eleitorais existentes. Entender esses sistemas por meio das duas esferas que se relacionam, uma interpartidária (entre partidos) e outra intrapartidária (dentro do próprio partido). Há uma constante tensão entre essas duas esferas quando falamos em sistemas eleitorais, um embate entre princípios políticos, pois cada sistema prioriza uma forma de escolha de seus representantes. Levando isso em consideração, e analisando os diversos sistemas eleitorais, podemos afirmar que os principais sistemas são os chamados sistemas majoritários (distrital) e proporcionais, e se diferenciam ao dar importância maior a governabilidade ou a representatividade, respectivamente. Há uma imensa variedade derivada desses dois sistemas, da qual uma um formato se destacou pela busca de equilíbrio e, mesmo não sendo perfeito, está mais aprimorado. Esse é o caso do sistema distrital misto alemão. Hoje, entre as variantes de sistema distrital misto no mundo, é o modelo mais próximo do equilíbrio entre governabilidade e representatividade.

Durante a apresentação desse sistema, com base no projeto aprovado no Senado, farei um paralelo com o modelo alemão. Dessa forma será possível visualizar a aplicação no estado do Paraná, tendo como parâmetro os resultados das eleições de 2014. Omiti os nomes dos municípios para evitar um mapa denso e não desviar o foco da discussão.

Como funciona o modelo alemão

Ao se falar de sistema eleitoral misto, logo vem à mente o sistema eleitoral alemão, provavelmente por ser a experiência mais antiga. Seu surgimento ocorreu durante os debates da Assembleia Constitucional da Alemanha, reunida em 1948, para estabelecer quais as regras a serem adotadas nas eleições. Os “dois principais partidos defendiam a adoção de diferentes sistemas eleitorais: os democrata-cristãos posicionavam-se em favor do sistema majoritário em distritos uninominais; os social-democratas defendiam a representação proporcional” (Nicolau, 2012, 77-8). O temor era grande naquele momento, uma vez que o sistema proporcional adotado na República de Weimar levou os nazistas ao poder. O impasse gerou um novo sistema, que sofreu alterações ao longo do tempo.

O sistema resultante dessas discussões, conhecido hoje como sistema distrital misto, envolve aspectos do sistema majoritário e do sistema proporcional, isso quer dizer que utiliza dois sistemas para eleger o Parlamento, chamado pelos alemães de Bundestag. Alguns agora “torcem o nariz”, acreditando que misturar sistemas vai deixar o eleitor mais confuso. Esse argumento não se justifica, uma vez que no Brasil usamos diversos sistemas ao mesmo tempo. Um sistema majoritário, para eleger os senadores, sendo alternativamente uma eleição com distritos plurinominais, na qual se vota em dois senadores, e outra eleição com distritos uninominais, em que se vota apenas em um senador. Nesse sistema elege-se o mais votado no distrito; no caso do Brasil o distrito é determinado pela circunscrição estadual.

Os distritos na Alemanha elegem no sistema majoritário simples, e cada partido pode lançar um candidato por distrito, elegendo, dessa forma, 299 deputados, ou seja, metade do Parlamento alemão. Juntamente com esse sistema, utiliza-se do sistema proporcional para eleição do restante do Parlamento. Na Alemanha, o

sistema proporcional funciona da seguinte forma: listas partidárias fechadas, os partidos elaboram uma lista indicando a ordem dos candidatos. Essa lista pré-ordenada dos candidatos é objeto dos segundos votos do eleitor. No Brasil, atualmente, quando votamos para deputado o sistema é proporcional em lista aberta, isto é, da lista apresentada pelos partidos escolhe-se um candidato.

Após uma noção relâmpago sobre sistemas eleitorais, voltamos ao sistema alemão. O Parlamento é composto por 598 deputados, eleitos a cada quatro anos, sendo metade dos parlamentares eleitos nos distritos, e outra metade proporcionalmente ao número de votos conquistados pelos partidos nas listas partidárias. Cada eleitor vai votar duas vezes para o Parlamento. O primeiro voto para o candidato do distrito, eleito por maioria simples, e o segundo voto na lista dos partidos. Os candidatos da lista são eleitos de acordo com a ordem apresentada pelos partidos.

Atualmente diversos países adotaram e outros estão adotando o sistema distrital misto. Na Alemanha, esse sistema é o mais desenvolvido e antigo, procurando priorizar a correção das distorções naturais em qualquer sistema distrital. A maior crítica ao sistema distrital é o fato de um partido poder ter maioria de cadeiras no parlamento sem ter conquistado a maioria dos votos. Nesse sentido, “o motivo pelo qual esta mistura de métodos se qualifica como sistema de Representação Proporcional é que as cadeiras oriundas das listas de Representação Proporcional compensam qualquer desproporcionalidade produzida pelos resultados de cadeiras distritais” (Lijphart, 2003, 174).

Alguns podem dizer que o brasileiro não iria entender esse sistema eleitoral. Hoje, o brasileiro vota em um sistema altamente complexo da seguinte forma: para deputado federal – sistema proporcional; para deputado estadual – sistema proporcional; para senador – sistema majoritário (maioria simples); para governador – sistema majoritário (maioria absoluta); para presidente – sistema majoritário (maioria absoluta). Se há vários anos o brasileiro já vota com dois sistemas e duas variações de sistema majoritário, o voto distrital misto seria apenas mais um passo facilmente a ser assimilado, ainda mais levando-se em conta que o candidato estará mais próximo do eleitor e com custo financeiro para campanha drasticamente reduzido, uma vez que a campanha seria concentrada em um distrito, e não em todo o estado. Vamos descrever

abaixo os passos para verificar a compatibilidade e visualizar a provável aplicação do sistema no Brasil.

Formação dos distritos

Distrito eleitoral “é a unidade territorial onde os votos são contabilizados para efeito de distribuição das cadeiras em disputa” (Nicolau, 2012, 12) em determinado território, onde cada partido pode lançar um candidato para concorrer. No caso da eleição no distrito é considerado eleito o candidato com a maioria simples dos votos. O parlamentar cria um vínculo mais estreito com os eleitores e habitantes do distrito.

Quando se fala em distrito refere-se a dois tipos: distritos uninominais, que elegem um único representante; e distritos plurinominais, que elegem mais de um representante. Na Alemanha o distrito é uninominal: cada distrito elege um deputado e possui mais ou menos 250 mil habitantes, podendo ter uma variação média de, no máximo, 15% entre eles. Periodicamente os distritos são remodelados de acordo com a movimentação e crescimento populacional.

São 16 estados-membros, e seus tamanhos variam desde cidades-estados, como Bremen, que possui apenas dois distritos, até Baviera, com 46 distritos. O objetivo é a representação proporcional ao número de habitantes independentemente do tamanho dos estados-membros. O Conselho Federal chamado Bundesrat representa os 16 estados-membros ou estados federados, e é integrado por 69 representantes, o que corresponderia ao nosso Senado.

Os distritos geralmente são definidos pelo número de habitantes, sendo fator importante ser equitativo na representação popular, pois o objetivo do parlamento é representar a população, independentemente do tamanho dos estados-membros.

A Figura 1 indica como seria a distribuição no Paraná de distritos com aproximadamente 700 mil habitantes. Nessa figura, cabe notar que a distribuição geográfica iria variar devido à distribuição populacional, sendo que essa simulação leva em consideração o atual número de deputados.

Figura 1 – Distribuição considerando 13 distritos no interior, mais Curitiba com três distritos



Fonte: Divisão realizada pelo autor a partir de estudos dos municípios do Paraná (IBGE, 2017).

Essa figura mostra a diferença entre os distritos, considerando a previsão da população do IBGE para 2017. Hoje o Paraná possui trinta deputados federais. A simulação considera 16 distritos, responsáveis pela eleição de 16 deputados, e mais 14 eleitos pelos segundos votos.

Já a Figura 2 apresenta a distribuição dos distritos em Curitiba, de acordo com a distribuição populacional.

Geralmente os países que dividem os distritos pelo número de habitantes fazem ajustes periódicos de acordo com o crescimento e movimentação populacional, o que altera, dessa forma, as fronteiras dos distritos. No Brasil seria necessário um ajuste constitucional, pois de acordo com os limites hoje vigentes, de no mínimo 8 e no máximo 70 deputados por estado, teríamos algumas distorções a considerar. As Figuras 1 e 2 levaram em consideração esses limites e mantiveram a distorção com relação a outros estados, o que não ocorre no caso dos distritos da Alemanha.

Pela Figura 3, o Paraná teria apenas 14 distritos, sendo 2 em Curitiba e 12 no interior, caso fosse feita a distribuição de acordo com a população nacionalmente considerada.

Figura 3 – Distribuição do eleitorado levando em consideração o cálculo nacional dos distritos.



Fonte: Elaborado pelo autor com dados dos habitantes extraídos do IBGE (2017).

A Figura 3 leva em consideração a distribuição nacional fora desses limites constitucionais, para uma distribuição dos distritos mais justa, de acordo com a população real. Afinal, pelo artigo 45 caput da Constituição, a Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos pelo sistema proporcional em cada estado, em cada território e no Distrito Federal. A Câmara Federal

deveria representar a população, de forma proporcional, independentemente do tamanho dos estados, que estarão representados pelo Senado. Logo, os limites impostos na própria Constituição esbarram em uma aparente contradição no § 1º do artigo 45.

O Paraná teria 14 deputados eleitos pelos distritos, e 14 na votação resultante dos segundos votos dadas as listas partidárias. Importante salientar que o critério aprovado pelo Senado, no Projeto de Lei nº 86 de 2017 (Brasil, 2017c), e encaminhado para a Câmara Federal aponta como critério o número de eleitores e passa para a Justiça Eleitoral a responsabilidade de definir os distritos. Isso muda um pouco a fronteira dos distritos, pois há municípios com crescimento maior, e outros mais estáveis do ponto de vista da quantidade de eleitores. Pode-se ter municípios com a quantidade de habitantes aproximada, mas com diferença significativa no número de eleitores. Na próxima representação é possível perceber a distribuição dos distritos.

O Paraná apareceria com 15 distritos, sendo 2 em Curitiba, e o restante no interior do estado (Figura 4), neste caso respeitando os limites da atual Constituição Federal.

Figura 4 – Distribuição dos distritos pelo eleitorado



Fonte: Formulado pelo autor com base no eleitorado e em dados extraídos do Cadastro Eleitoral do TSE em 10/2017.

Pode-se perceber que quanto maior a magnitude do distrito, maior a distorção causada. Essa distorção é intrínseca ao voto distrital, como inerente ao sistema, já que “quando maior, a magnitude do distrito é ainda mais aumentada, [e] a desproporcionalidade também cresce” (Lijphart, 2003, 176). O sistema alemão se preocupa em corrigir essa distorção e, sendo assim, o voto distrital misto carrega características e instrumentos necessários para lidar com essa situação.

No sistema distrital utilizado no Reino Unido, os distritos possuem em média 70 mil habitantes. Nesse sistema, como não há mecanismos de correção da distorção, como ocorre no sistema eleitoral alemão, há uma clara distorção apesar de os distritos possuírem tamanho reduzido. Talvez seja necessário não fechar a possibilidade de aumento no tamanho da Câmara Federal no Brasil, tendo em vista que ela representa o povo, e o Senado o estado, conforme diz a Constituição:

Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal.

[...]

Art. 46. O Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário. (Brasil, 1988)

Os distritos no Paraná ficariam de acordo com o previsto na proposta aprovada pelo Senado, apenas como simples referência, com base no atual eleitorado. Essa é uma primeira diferença com relação ao sistema alemão em que o cálculo é feito sobre a população. No Brasil seria pelo eleitorado, podendo variar em torno de 5% de um distrito para outro. Tomando como base o projeto do Senado, haveria no Paraná uma média, em cada um dos 15 distritos, em torno de 525.813 eleitores. Curitiba fugiria ao parâmetro: provavelmente alguns bairros teriam que ser anexados a algum dos distritos limítrofes para se manter dentro do previsto na legislação (Tabela 1).

Tabela I – Distribuição dos Distritos e do Eleitorado no Paraná

Distrito		Eleitorado
	01	526.886
	02	490.077
	03	474.311
	04	485.707
	05	506.743
	06	515.361
	07	519.971
	08	518.205
	09	525.173
	10	531.046
	11	477.065
	12	518.986
	13	515.208
	14 – Curitiba	659.056
	15 – Curitiba	623.387

Fonte: Dados extraídos do site do TSE (Brasil, 2017a)

Pelo mapa apresentado na Figura 4, pode-se notar que o tamanho geográfico de cada distrito apresentaria diferença razoável. Já foi mencionado que há distorção na distribuição dos deputados federais no Brasil, decorrente da limitação constitucional. Os distritos apresentados neste estudo possuem a intenção de não repetir a distorção nacional no caso do estado do Paraná.

Candidatos e partidos

Escuta-se muito sobre o número excessivo de partidos ser um problema para a democracia. Entretanto, o exemplo alemão demonstra que não é o número de partidos o problema. Quando se fala em representação, existem dois problemas básicos a considerar: o primeiro seria o mecanismo utilizado para escolha do parlamento, e o segundo problema seria, principalmente, o mecanismo utilizado pelos partidos para escolha de candidatos. Atualmente duas mudanças significativas foram realizadas para tentar melhorar

essa representação no Brasil, que seriam o fim das coligações partidárias nas eleições proporcionais e a cláusula de barreira. Essas alterações buscam resolver apenas o primeiro dos problemas apontados, não respondendo ao segundo problema.

A Alemanha resolveu o segundo problema quando inseriu em sua Constituição, em 1949, artigo 21, a determinação de que os partidos em sua organização interna têm de ser condizentes com os princípios democráticos.

Na Alemanha são 34 partidos aptos a concorrer. Desses partidos, em 2013 apenas 5 superaram a cláusula de barreira para ter participação no Parlamento; em 2017 foram 7. Os partidos necessitam superar a cláusula de barreira de 5% ou eleger deputados no mínimo de 3 distritos. A cláusula de barreira é um dos pontos de maior crítica na Alemanha, já que percentuais altos de voto podem ser perdidos a cada eleição.

Percebe-se na Alemanha que os dois maiores partidos disputam a maioria dos distritos, cabendo aos partidos menores ter a maior parte de seus deputados eleitos pela influência dos segundos votos.

Cada partido pode lançar um candidato por distrito, sendo eleito o que obtiver mais votos no distrito. No próximo item descreverei como funciona o sistema de dois votos para deputado.

Sistema de dois votos

O sistema de dois votos possibilita que o eleitor escolha no primeiro voto um dos candidatos de seu distrito. Na Alemanha são eleitos os candidatos mais votados em cada distrito, exigindo-se apenas a maioria simples dos votos, ou seja, basta que o candidato eleito receba mais votos do que seus concorrentes (Nicolau, 2012). É claro que, como dito anteriormente, o tamanho dos distritos (circunscrição eleitoral) pode variar de acordo com a quantidade de eleitores e devido ao deslocamento populacional.

Na Alemanha os distritos são calculados nacionalmente de acordo com a população, depois são distribuídos pelos estados.

No Brasil temos uma barreira constitucional e política, que interfere na distribuição dos deputados de forma proporcional ao eleitorado. Essa barreira existente deve ser superada quanto ao mínimo e máximo de deputados federais por estado no Brasil. É necessário

considerar a distribuição dos atuais deputados; logo, metade dos deputados da Câmara Federal seria eleita no Paraná em 15 distritos.

A eleição funcionaria de forma similar à eleição de senador, na qual por maioria simples se elege na circunscrição eleitoral. No caso de senador, o estado do Paraná seria a circunscrição, e os deputados seriam eleitos pelos 15 distritos conforme Figura 4.

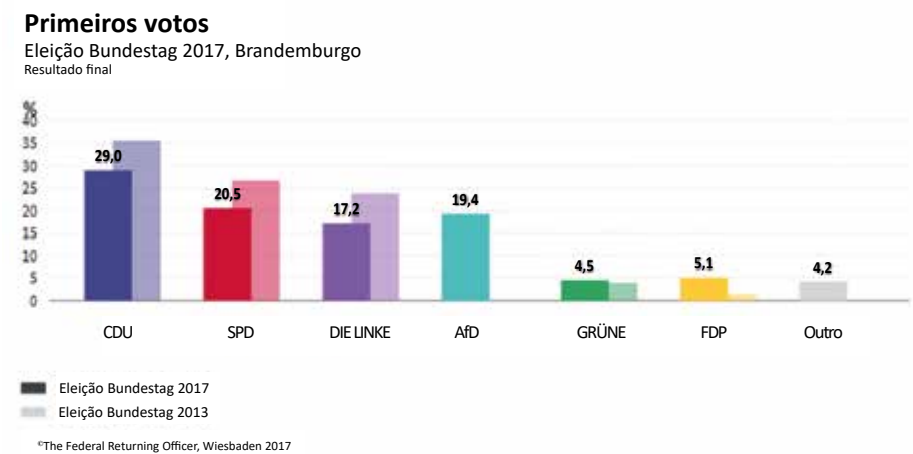
Nos segundos votos, os eleitores votam não em um candidato específico, mas em um partido de sua preferência. Esse partido pode ou não ser o mesmo do deputado do distrito. O partido é responsável por organizar uma lista em que colocará a ordem dos eleitos, conhecida como lista fechada. A quantidade de cadeiras vai depender do término da apuração dos segundos votos em todos os distritos do estado, para só então começar verificar o quociente eleitoral e se o partido conseguiu nacionalmente superar a cláusula de barreira. Essa lista partidária e sua ordem podem alavancar a representação feminina na Câmara Federal, se por exemplo, for obrigatória a alternância dos sexos nas listas definidas pelos partidos.

Esse segundo voto é fundamental para evitar distorções geradas pelo voto distrital, pois, “de um lado, o sistema assegura a representação dos partidos de maneira razoavelmente proporcional. De outro, garante que todas as áreas do país terão um representante no Legislativo” (Nicolau, 2012, 79). É uma forma eficiente de correção, inclusive com cadeiras suplementares, cujo funcionamento explicarei mais a frente.

Eleitos pelo distrito

O primeiro voto elege o candidato pelo distrito. Esse candidato representa o distrito, independentemente de o partido ter alcançado o quociente eleitoral ou superado a cláusula de barreira. Respeita-se a vontade do eleitor. Nesse sentido o candidato eleito pelo distrito tem sua vaga garantida. Para ilustrar isso, vejamos como ocorreu a eleição na Alemanha em 2017 (Figura 5), em que foram eleitos 299 deputados pelos distritos, metade dos 598 deputados. Nesse ponto surge o questionamento sobre como se chegou a 709 deputados eleitos em 2017.

Figura 5 – Comparação dos primeiros votos entre as eleições de 2013 e 2017 para o parlamento alemão



Fonte: The Federal Returning Officer, Wiesbaden (2017).

Na figura anterior demonstra-se como se deram os primeiros votos nos distritos do estado federal de Brandemburgo na Alemanha. Esse percentual mostra claramente a distorção do CDU, que fez 29% dos votos e elegeu deputados em nove dos dez distritos; o SPD conseguiu 20,5% dos votos e elegeu deputados em um distrito, enquanto os demais partidos, DIE LINKE e AfD, tiveram respectivamente 17,2 e 19,4% dos votos, e não conseguiram se eleger em nenhum dos distritos em disputa.

Os dados da figura anterior apresentam a diferença entre as eleições de 2013 e 2017. Na Tabela 2 estão os candidatos eleitos e seu percentual para deixar clara a existência da distorção.

Tabela 2 – Candidatos eleitos pelos distritos de Brandemburgo

Circunscrição eleitoral	Nome da família, prenome(s)	Partido	Eleito com (%)
056	Steineke, Sebastian	CDU	30.8
057	Koeppen, Jens	CDU	30.6
058	Feiler, Uwe Wolfgang Werner	CDU	29.9
059	von der Marwitz, Hans-Georg	CDU	28.4
060	Dr. Tiemann, Dietlind	CDU	31.8
061	Dr. Schüle, Manja	SPD	26.1

[continua na próxima página]

Circunscrição eleitoral	Nome da família, prenome(s)	Partido	Eleito com (%)
062	Schimke, Jana	CDU	30.7
063	Patzelt, Martin Maria Otto Felix	CDU	27.1
064	Dr. Schulze, Klaus-Peter Friedrich Walter	CDU	28.4
065	Stübgen, Michael	CDU	29.5

Fonte: The Federal Returning Officer, Wiesbaden (2017).

Esses dados seriam resultantes do voto dos eleitores no candidato do distrito, isto é, com o primeiro voto. Percebe-se o percentual de votos dos candidatos eleitos por maioria simples. Há uma distorção clara, percebida nos percentuais de votos dos candidatos eleitos, que deverá ser corrigida pelo segundo voto.

O importante é salientar o respeito pelo candidato eleito na Alemanha. No Brasil, a Emenda Constitucional nº 97 de 2017 (Brasil, 2017b) segue essa linha do respeito ao candidato eleito, mesmo que o partido não supere a cláusula de barreira. Há uma garantia de sua participação na Câmara Federal.

Se em 2014 tivéssemos o voto distrital misto e partidos concorrendo sem coligação, seria possível verificar, conforme distritos da Figura 4, dois casos de distorção. Teríamos um partido com um deputado eleito em um distrito, sem que seu partido tenha alcançado o quociente eleitoral, e um partido elegendo um candidato a mais pelo distrito.

Eleitos pelas listas

Na Alemanha as listas consideradas são fechadas e pré-ordenadas pelos partidos. Dessa forma, o eleitor sabe quais são os possíveis eleitos se votar na lista do partido. A maior crítica que ocorre nesse país é a repetição dos nomes: o candidato concorre pelo distrito e consta ao mesmo tempo da lista do partido.

A votação do eleitor no partido, pelo segundo voto, visa sanar uma das maiores deficiências do sistema eleitoral. No caso da Alemanha, corrige a distorção do sistema distrital. No caso do Brasil, além de corrigir a distorção do sistema distrital, também enfrenta outro problema dos partidos, que os torna reféns do individualismo dos candidatos, o qual descaracteriza e enfraquece os partidos. O sistema distrital misto tende a equilibrar a vontade

do eleitor. Esse equilíbrio é alcançado quando o eleitor vota no candidato do distrito com seu primeiro voto, e escolhe o partido de sua preferência com o segundo. O sistema visa fortalecer o partido e aumentar a governabilidade, sem que haja a perda da representatividade.

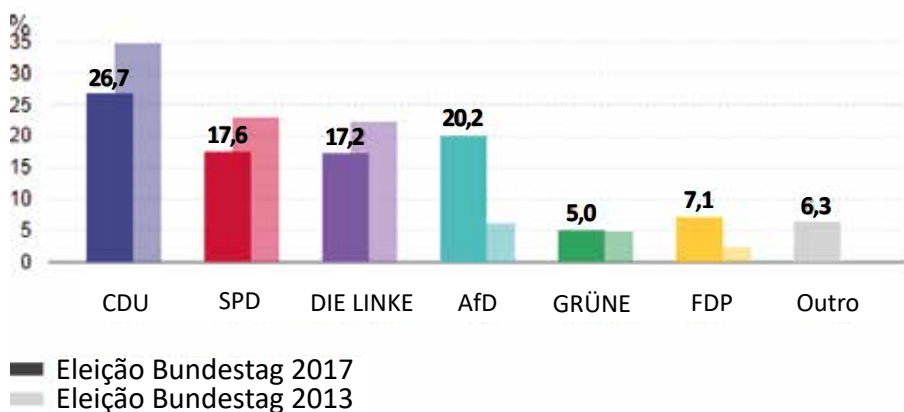
A forma como os partidos vão indicar a ordem de candidatos na lista é uma questão interna. Tal situação abre uma grande possibilidade de debate.

A Figura 6 mostra como se deu a distribuição do segundo voto no estado de Brandemburgo, Alemanha.

Figura 6 – Comparação dos segundos votos entre as eleições de 2013 e 2017 para o parlamento alemão

Segundos votos

Eleição Bundestag 2017, Brandemburgo
Resultado final



© The Federal Returning Officer, Wiesbaden 2017

Fonte: The Federal Returning Officer, Wiesbaden (2017).

Conforme a figura anterior é possível constatar a mudança entre as duas eleições de 2013 e 2017. O estado de Brandemburgo teria direito, pela distribuição populacional, a 20 cadeiras no Parlamento, sendo 10 eleitos por distrito e 10 de acordo com o segundo voto.

Nessa distribuição só se contam os votos dos partidos que superaram a barreira de 5% ou elegeram em pelo menos três distritos nacionalmente. Isso, conforme o Tabela 3, vai dar um número maior de cadeiras. O cálculo faz parte do mecanismo de correção

das distorções do voto distrital de que falarei no próximo item, pois a preferência dada pelo eleitor aos segundos votos nos sete partidos que superaram os limites da cláusula de barreira é respeitada. Abaixo verifica-se como ficou a distribuição proporcional. É claro que o número ficou maior devido, além dos mandatos suplementares, aos ajustes nacionais que ocorrem na Alemanha.

Tabela 3 – Candidatos eleitos pela lista no estado de Brandemburgo

Partido	Nº.	Nome da família, prenome(s)	Posição
SPD	1	Ziegler, Dagmar	001
	2	Freese, Ulrich Ronald	002
	3	Zierke, Stefan	004
DIE LINKE	1	Dr. Tackmann, Kirsten	001
	2	Nord, Thomas Hans	002
	3	Domscheit-Berg, Anke	003
	4	Müller, Norbert	004
AfD	1	Dr. Gauland, Eberhardt Alexander	001
	2	Reusch, Roman Johannes	002
	3	Springer, René	003
	4	Kotré, Steffen	004
	5	Kleinwächter, Norbert	005
GRÜNE/B 90	1	Baerbock, Annalena	001
FDP	1	Teuteberg, Linda	001
	2	Prof. Dr. Neumann, Martin	002

Fonte: *The Federal Returning Officer*, Wiesbaden (2017).

Verifica-se que não aparecem candidatos eleitos com os segundos votos do partido CDU (Tabela 2), pois ele teria direito a 5 parlamentares de acordo com os segundos votos. Porém, como elegeu 9 deputados pelos distritos, não entrou na distribuição das cadeiras e ficou com 4 cadeiras adicionais. O SPD teria direito a 4 cadeiras, mas, como elegeu em um distrito, ganhou outras 3 pela distribuição referente aos segundos votos. A distribuição das cadeiras referente

ao segundo voto é complexa, pois depende dos resultados em todos os estados federados. No Brasil, sem alteração constitucional, a distribuição dos distritos e seus respectivos tamanhos seguirá uma lógica por estado, sendo que os segundos votos também serão computados por estado, ficando pendente apenas ao partido superar, ou não, a cláusula de barreira.

É importante salientar que, por causa do partido CSU, que só existe no estado da Baviera, torna-se necessário fazer uma correção nacional, pois o partido teve apenas 6,2% dos segundos votos nacionais, o que daria o direito a 38 parlamentares, mas conseguiu um total de 46. Na Alemanha há mandados adicionais e suplementares, um sistema complexo que ainda é fruto de ajustes, devido à preocupação em representar proporcionalmente os votos.

Cabe salientar que não há obrigatoriedade de existência de partidos de caráter nacional na Alemanha. Isso quer dizer que alguns partidos podem existir apenas regionalmente, como no caso do CSU.

No Brasil os ajustes seriam feitos na distribuição proporcional dos votos aferidos pelos partidos, caso estes tenham superado a cláusula de barreira. No Paraná, dividindo o total de votos válidos pelas 30 cadeiras destinadas ao estado, chegamos ao quociente eleitoral e à distribuição aos partidos. Para entender a distribuição didaticamente, tomando os resultados das eleições de 2014, teríamos dois mandatos suplementares no Paraná, e dois partidos que elegeram mais pelos distritos do que teriam direito pelos segundos votos. Vejamos no próximo item como se dão esses ajustes na Alemanha.

Representação e ajustes

Na Alemanha, no cálculo da distribuição dos segundos votos, considera-se todas as cadeiras conseguidas, seja no distrito ou na eleição proporcional. Vimos que o CDU, no caso do estado de Brandemburgo, elegeu-se em nove distritos, mas pela distribuição dos segundos votos teria direito a cinco cadeiras – nesse caso, teria quatro mandados excedentes, garantidos pela eleição no distrito. Ficando de fora da distribuição proporcional como visto nas listas, para suprir essa desproporcionalidade são criados mandatos adicionais que visam compensar a representação excedente criada pela votação distrital. Esse é um dos maiores trunfos do sistema alemão, o que o destaca de outros sistemas mistos de representação.

Na tentativa de corrigir desvios inerentes ao voto distrital, há uma segunda distribuição a nível nacional que, no caso alemão, pode elevar o número de deputados.

Assim podemos entender o porquê de um parlamento, que em princípio era de 598 deputados, acabar com 709 deputados eleitos em 2017.

Esse resultado reflete uma realidade alemã que dificilmente se repetirá no Brasil. Nosso caso esbarra num limite mínimo e máximo de deputados por estado. Entretanto, é possível haver variação do número de deputados, pois está previsto um ajuste na proposta do Senado:

Art. 105-A Os candidatos a Deputado Federal, Deputado Estadual, Deputado Distrital e Vereador serão eleitos:

I – pelo voto distrital, considerando-se vencedor o candidato que, no distrito, tenha obtido a maioria dos votos válidos;

II – pelo voto proporcional, de acordo com a metodologia estabelecida neste Capítulo.

§ 1º Para os fins deste Capítulo, entende-se por voto partidário o voto dado a partido para determinado cargo na circunscrição eleitoral, registrado na forma do art. 59, § 2º, II, da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. (Brasil, 2017c)

E

§ 2º Na hipótese de o número de representantes eleitos pelo partido nos distritos ser superior ao número definido pelo princípio da proporcionalidade, a diferença será acrescida ao número total de Deputados. (Brasil, 2017d)

Percebe-se a abertura da possibilidade de correção das distorções, presente nesta proposta de mudança do sistema eleitoral brasileiro. Dessa forma, teremos com certeza mandatos suplementares.

Conclusão

Entre os sistemas majoritários “que gira[m] em torno da ideia *‘the first past the post’*” e os sistemas proporcionais – a exigir, na

distribuição dos assentos parlamentares, proporcionalidade em relação ao número de votos obtidos por cada partido ou lista (coligação) de candidatos” (Caggiano, 2016, 118) –, surge uma alternativa a ser levada em consideração.

Toda inovação gera alguma insegurança e apreensão entre partidos, eleitores e candidatos. Entretanto, vê-se o atual enfraquecimento dos partidos, a falta de representatividade de algumas regiões na Câmara Federal e o distanciamento dos parlamentares dos eleitores. Esse distanciamento deve-se atualmente ao fato de os distritos eleitorais serem identificados pelos limites territoriais dos estados. Todos esses aspectos são fatores que clamam por mudança.

O sistema distrital misto alemão é um modelo que se aproxima mais do eleitor e garante a participação da minoria, assim como se preocupa com a representatividade da população. Segundo Kelsen (2005), o sistema proporcional é o mais democrático, o que leva a evitar o sistema distrital puro, que causaria mais problemas do que o atual sistema.

Os pontos e preocupações colocados sobre as mudanças no sistema de escolha de deputados e vereadores são válidos, devendo ser levados em consideração na adoção de um novo sistema. Mas é possível verificar que os benefícios trazidos pelo sistema distrital misto são maiores. Principalmente, porque diminui os recursos a serem repassados ao Fundo Especial de Financiamento de Campanha, já que haveria uma redução drástica no valor gasto pelos candidatos a deputados e vereadores. Talvez esse seja o ponto mais importante da reforma, e o que pode impulsionar sua aprovação. Outro fator importante é que o partido eleito estará mais próximo e comprometido com o distrito, aumentando a responsabilidade do parlamentar.

O segundo voto dado na lista partidária, além de corrigir os desvios padrões do voto distrital, como vimos que acontece na Alemanha, vai garantir maior representatividade e voz das minorias no Parlamento, pois os partidos médios e pequenos poderão ter sua representação garantida por esse segundo voto.

Outro ponto positivo é que o voto em lista permite que os partidos distribuam mais equilibradamente os candidatos, proporcionando uma representação feminina mais eficaz, o que pode ser um momento para o país dar um passo adiante na abertura efetiva de

espaço para as mulheres no Parlamento ao alternar os candidatos nas listas partidárias.

Ao mesmo tempo, os partidos deverão se abrir para a sociedade. Há uma necessidade de aprimorarem sua democracia interna, pois se não tiverem um mecanismo de indicação mais democrático e transparente, da ordem apresentada na lista fechada, e se concentrarem em uma elite partidária, poderão sofrer reprovação por parte dos eleitores. Nesses casos os eleitores poderão punir o partido não votando em sua lista com o segundo voto, cabendo ao eleitor um papel fundamental para o desenvolvimento da democracia interna dos partidos.

Conforme o comentado, o ideal seria que o voto do eleitor fosse facultativo, o que forçaria os partidos a convencer o eleitor de que seus candidatos são os melhores. Na Alemanha o voto é facultativo, e houve na última eleição uma participação superior a 70%. É preciso que o partido se abra à participação, seja através de prévias para a escolha de candidatos, seja por outro meio democrático de participação.

Esse sistema não é uma fórmula mágica. Provavelmente o aumento de representantes no parlamento levará a uma racionalização da estrutura da Câmara Federal, seja com a diminuição de cargos em comissão e de servidores à disposição de cada deputado, seja com a própria diminuição da verba de gabinete. Segundo o site *Congresso em foco* (2016), cada parlamentar possui salário de R\$ 33.763, auxílio-moradia de R\$ 4.253 ou apartamento de graça para morar, verba de R\$92 mil para contratar até 25 funcionários, de R\$30.416,80 a R\$45.240,67 por mês para gastar com alimentação, aluguel de veículo e escritório, divulgação do mandato, entre outras despesas.

A redução dessas verbas poderia proporcionar melhor representação da população na Câmara Federal.

Há outros problemas que deverão ser corrigidos, pois a identificação partidária diminui à medida que aumentam a falta de fidelidade partidária, de democracia interna e de transparência dos partidos. A mudança para o sistema distrital misto só traria resultado efetivo se os partidos modificarem suas formas de escolher candidatos, aumentarem a transparência e estabelecerem mecanismos de democracia interna. Caso os partidos não se adaptem, caberá ao eleitor forçar, por meio do seu voto, a mudança dos partidos.

Referências

- BRASIL. (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm]. Acesso em 11 abr. 2018.
- _____. Tribunal Superior Eleitoral. (2017a). *Eleitorado*. Brasília, DF. Disponível em: [<http://www.tse.jus.br/eleitor-e-eleicoes/estatisticas/estatisticas-de-eleitorado/eleitorado>]. Acesso em 31 out. 2017.
- _____. Presidência da República. (2017b). Emenda Constitucional nº 97, de 4 de outubro de 2017. *Diário Oficial da União*, 5/10. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc97.htm]. Acesso em 2 jul. 2018.
- _____. Senado Federal. (2017c). *Projeto de Lei do Senado nº 86, de 2017*. Brasília, DF. Disponível em: [<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/128554>]. Acesso em 7 maio 2018.
- _____. Senado Federal. (2017d). *Projeto de Lei do Senado nº 345, de 2017*. Brasília, DF. Disponível em: [<http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7199601&disposition=inline>]. Acesso em 2 jul. 2018.
- CAGGIANO, M. H. (2016). Dos sistemas eleitorais. Efeitos. Modus operandi. Vantagens e desvantagens. *Cadernos Jurídicos*, ano 17, n. 42, p. 117-124.
- CONGRESSO em foco. (2016). Deputados custam R\$ 1 bilhão por ano ao contribuinte. *Congresso em Foco*, 23/3. Disponível em: [<http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/lista-todos-os-salarios-e-beneficios-de-um-deputado/>]. Acesso em 7 maio 2018.
- IBGE–INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. (2017). *Paraná: panorama*. Rio de Janeiro: IBGE. Disponível em: [<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/panorama>]. Acesso em 19 out. 2017.
- KELSEN, H. (2005). *Teoria geral do direito e do Estado*. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes.
- KLEIN, C. (2007). *O desafio da reforma política*. Rio de Janeiro: Mauad.
- LIJPHART, A. (2003). *Modelos de democracia*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- NICOLAU, J. (2012). *Sistemas eleitorais*. 6. ed. Rio de Janeiro: FGV Editora.
- WANDSCHEER, R. (2017). Como funcionam as eleições na Alemanha. *UOL Notícias*, 12/6. Disponível em: [<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/deutschewelle/2017/06/12/como-funcionam-as-eleicoes-na-alemanha.htm>]. Acesso em 3 nov. 2017.

Da antinomia aparente na apresentação da declaração de ausência de movimentação de recursos nas prestações de contas anuais partidárias

Juliana de Freitas Dornelas e Leandro Barbosa Silva

Resumo

O presente trabalho tem como objeto a declaração de ausência de movimentação de recursos introduzida pela Lei n. 13.165/2015 e por objetivo a análise da sua juridicidade diante das normas que regem os partidos políticos e a prestação de contas anual. A vertente metodológica utilizada é a jurídico-dogmática, adotando-se, dentro da concepção alexyana, a perspectiva do participante para aferir, por meio do estudo da legislação, da doutrina e jurisprudência pertinentes, se o objeto do presente trabalho é proibido ou permitido pelo ordenamento jurídico brasileiro. O trabalho conclui que a admissão da declaração de ausência de movimentação de recursos não pode ser considerada uma forma simplificada de prestação de contas.

Palavras-chave: prestação de contas; partidos políticos; declaração de ausência de movimentação financeira.

Abstract

This paper focuses on the declaration of no financial movement, as foreseen by Law no. 13,165/2015, and aims at analyzing the legality in accordance with the rules governing

Sobre os autores

Juliana de Freitas Dornelas é servidora do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais, chefe do cartório da 83ª Zona Eleitoral de Conceição do Mato Dentro, bacharel em Direito, especialista em Direito Público pela Anamagis, especialista em Direito Eleitoral Aplicado pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas), mestranda em Direitos pela Universidade de Lisboa, pesquisadora da Escola Judiciária Eleitoral Ministro Sálvio de Figueiredo Teixeira e membro da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (Abradep). E-mail: julianadornelas@gmail.com

Leandro Barbosa Silva é servidor do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais, bacharel em Direito, especialista e mestrando em Direito Público pela PUC Minas, pesquisador da Escola Judiciária Eleitoral Ministro Sálvio de Figueiredo Teixeira, pesquisador do Núcleo Jurídico de Políticas Públicas da PUC Minas e membro da Abradep. Bolsista Capes. E-mail: leandro.barbosas@yahoo.com.br

political parties and their annual accountability. The legal-dogmatic methodological approach is used, adopting – within Robert Alexy's conception – the participant's perspective to measure whether this study object is prohibited or allowed by the Brazilian legal system, through study of relevant legislation, doctrine and jurisprudence. The paper concludes that the admission of the declaration of no financial movement cannot be considered a simplified form of accountability.

Keywords: accountability; political parties; declaration of no financial movement.

Introdução

Devido aos frequentes escândalos de corrupção destacados pela imprensa nacional e estrangeira, o financiamento dos partidos políticos no sistema eleitoral brasileiro extrapolou, na última década, o espaço historicamente a ele reservado (debates entre agentes políticos e pessoas diretamente envolvidas no processo eleitoral, bem como colunas e espaços políticos da imprensa) e alcançou as discussões cotidianas travadas entre pessoas sem nenhuma expertise técnica, mas interessadas e preocupadas com a legitimidade do processo eleitoral.

Nesse contexto, considerando as várias modificações no processo eleitoral implementadas pela Minirreforma eleitoral de 2015, introduzida pela Lei 13.165, de 29 de setembro de 2015, o presente trabalho trata da dispensa da obrigatoriedade da prestação de contas pelos órgãos partidários municipais, exigindo, em contrapartida, a apresentação da declaração de ausência de movimentação de recursos no período por parte dos responsáveis partidários.

Por meio da análise das normas jurídicas que regem o funcionamento dos órgãos partidários no ordenamento jurídico brasileiro, bem como o dever constitucional de prestação de contas à Justiça Eleitoral, analisa-se a juridicidade da apresentação de declaração de ausência de movimentação de recursos. Pretende-se, portanto, verificar se é possível juridicamente a um órgão partidário municipal, atendendo todas as normas jurídicas pertinentes, não possuir movimentação de recursos, financeiros ou estimáveis em dinheiro, durante a sua vigência.

Para tanto, será analisado o instituto da prestação de contas anual partidária, como instrumento de controle do financiamento político adotado pelo Brasil e por várias democracias modernas no mundo, abordando a evolução histórica dessa prestação para analisar se a introdução da dispensa da obrigatoriedade de apresentação da prestação de contas pelos órgãos partidários municipais se compatibiliza com as reformas realizadas ao longo do tempo.

Posteriormente, adotando-se, desde a concepção alexyana, a perspectiva metodológica do participante¹, o presente trabalho analisa a legislação eleitoral, em conjunto com a interpretação dada pela doutrina e jurisprudência, com o objetivo de aferir se a apresentação da declaração de ausência de movimentação de recursos deve ser considerada uma forma simplificada de prestação de contas.

Da prestação de contas anual partidária

A prestação de contas é o instituto adotado para garantir a transparência da contabilidade e finanças dos partidos políticos. É pela análise da prestação de contas que a Justiça Eleitoral e a sociedade têm acesso às informações acerca da utilização dos recursos oriundos de fundo partidário, bem como de recursos de outras naturezas dos partidos políticos. Trata-se, portanto, de importante instrumento de controle do financiamento dos partidos políticos.

Segundo levantamento realizado pelo *Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral*, organização não governamental voltada aos estudos partidários e eleitorais, dos 180 países cobertos pela pesquisa, 129 exigem que os partidos políticos prestem informações regularmente acerca de suas finanças.

Segundo Magnus Ohman (2015, 30, tradução nossa), “a pedra angular de todo sistema regulador do financiamento político requerer que todos os envolvidos na política informem de que forma o dinheiro é arrecadado e gasto”. Nesse sentido, a prestação de contas possui dois objetivos principais: ajudar a conseguir transparência, permitindo aos cidadãos tomar decisões conscientes no momento do voto e facilitar a fiscalização do cumprimento

1. Acerca das perspectivas metodológicas do participante e do observador, conferir Andrade Neto (2016).

das normas sobre os limites e proibições acerca das doações e gastos partidários.

Visando à compreensão contextualizada do instituto das prestações de contas partidárias, reputa-se enriquecedor analisar a sua evolução histórica.

Breve histórico da prestação de contas anual

Desde o início da regulamentação do processo de prestação de contas, com o Código Eleitoral de 1950, verifica-se a preocupação do legislador em disciplinar a arrecadação de recursos pelos partidos políticos, ao barrar as doações de fontes vedadas, podendo citar como exemplo o recebimento de recursos estrangeiros (art. 145).

Estabeleceu-se regras sobre a movimentação financeira dos partidos, tendo sido imposto a obrigação aos partidos de constar em seus estatutos a fixação do máximo que cada candidato poderia despender na eleição, além de ser identificada a origem das receitas na escrituração contábil do partido.

Logo após a promulgação do Código Eleitoral em vigor (Lei 4.737/1965), a Lei 4.740/1965 estabeleceu a obrigatoriedade dos partidos políticos prestarem contas, sob pena de perda de cotas do fundo partidário recém-criado à época.

A obrigação de prestação de contas à Justiça Eleitoral por parte dos órgãos partidários foi objeto de atenção parte do Poder Constituinte originário, o qual prescreveu no artigo 17, III, da Constituição da República 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: [...] III – prestação de contas à Justiça Eleitoral. (Brasil, 1988)

O legislador ordinário, regulamentando o dispositivo constitucional supracitado, determinou o dever de prestar contas à Justiça Eleitoral anualmente, conforme prescrição do artigo 32 da Lei 9.096, de 19 de setembro de 1995.

A Resolução 21.841, de 22 de junho de 2004, do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), regulamentou a prestação de contas

anual dos partidos políticos e padronizou as prestações de contas, inclusive tornando obrigatória a abertura de conta bancária. A presença de um profissional de contabilidade tornou-se obrigatória.

Vale destacar que a referida resolução estabelecia que a ausência de recursos financeiros não justificaria a prestação de contas sem movimento e implicava ao partido registrar todos os bens e serviços estimáveis em dinheiro recebidos em doação, utilizados em sua manutenção e funcionamento.

O regime estabelecido por esse diploma normativo seguiu-se por quase dez anos, sem maiores alterações, até a expedição da Resolução 23.432, de 16 de dezembro de 2014, do TSE, que modificou de forma considerável a prestação de contas partidárias. Nesse diploma, dentre várias alterações de natureza procedimental, destaca-se a regulamentação da natureza jurisdicional da prestação de contas, implementação realizada pela Lei 12.034/2009, e a previsão da obrigação de representação dos interessados por advogado. Menos de um ano após a regulamentação das prestações de contas anuais, o TSE, em consequência do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650 pelo Supremo Tribunal Federal e do subsequente advento da Minirreforma eleitoral de 2015, implementada pela Lei 13.165/2015, expede a Resolução 23.464, de 17 de dezembro de 2015, que exige, novamente, o instrumento de mandato como peça obrigatória.

Entre várias modificações introduzidas pela mencionada lei, merece ser pontuado que, embora essa minirreforma tenha imposto severos e impositivos limites ao financiamento das campanhas eleitorais, no que tange à arrecadação de recursos financeiros e aos gastos eleitorais (Caggiano, 2017, 11), esse diploma legal, contrariando toda evolução histórica de maior fiscalização das contas partidárias e maior transparência, estabeleceu a hipótese menos rígida quanto à apresentação da prestação de contas à Justiça Eleitoral, introduzindo a declaração de ausência de movimentação de recursos.

Da declaração de ausência de movimentação de recursos

A Lei 13.165/2015 introduziu o parágrafo 4º no artigo 32 da Lei 9.096/1995, que assim dispõe:

Art. 32. O partido está obrigado a enviar, anualmente, à Justiça Eleitoral o balanço contábil do exercício findo, até o dia 30 de abril do ano seguinte.

[...]

§ 4º Os órgãos partidários municipais que não hajam movimentado recursos financeiros ou arrecadado bens estimáveis em dinheiro ficam desobrigados de prestar contas à Justiça Eleitoral, exigindo-se do responsável partidário, no prazo estipulado no caput, a apresentação de declaração da ausência de movimentação de recursos nesse período. (Incluído pela Lei 13.165/2015). (Brasil, 1995)

O legislador ordinário inova o ordenamento jurídico ao admitir a possibilidade de dispensa da prestação de contas anual do órgão partidário municipal, uma vez que o texto constitucional, como já foi visto, é silente quanto a essa possibilidade.

Percebe-se que a Corte Eleitoral, imbuída de interpretação sistemática, na qual o dispositivo normativo a ser interpretado é tomado dentro de um “[...] organismo jurídico, um sistema de preceitos coordenados ou subordinados, que convivem harmonicamente [...]” (Barroso, 2006, 136), compreende a apresentação da declaração de ausência de movimentação de recursos como uma forma de prestação de contas.

Nesse sentido, segundo o Ministro do TSE, Henrique Neves da Silva, em que pese a dubiedade dos termos empregados na nova norma, “[...] considerou-se que a previsão da entrega da declaração de ausência de movimentação de recursos no período estabelece, em verdade, uma forma simplificada de prestar contas.” (Brasil, 2015).

Assim, visando delimitar o objeto do presente trabalho, ou seja, qual o conteúdo da declaração ora analisada, faz-se necessário perquirir sobre o dever de prestar contas por parte dos partidos políticos a fim de verificar se a apresentação da declaração de ausência de movimentação de recursos deve ou pode ser considerada uma forma simplificada de prestação de contas anual partidária.

Do dever de prestar contas: a diferença entre prestação de contas e manutenção de escrituração contábil

Como já foi tratado, o dever de prestação de contas à Justiça Eleitoral por parte dos partidos políticos é preceito

constitucional, previsto no artigo 17, inciso III, da Constituição da República de 1988.

Também já foi dito que esse dever foi regulamentado pelo legislador ordinário, consistindo na apresentação anual do balanço contábil do exercício findo até 30 de abril do ano seguinte.

Segundo Alvim (2016), a obrigação de prestação de contas é muito importante “para a saúde democrática e partidária”. Ainda, segundo o autor,

[...] a partir do balanço e da escrituração que o acompanha, a Justiça Eleitoral exerce a fiscalização da prestação de contas dos partidos e das despesas de campanha eleitoral, devendo atestar se elas refletem adequadamente a real movimentação financeira e os gastos e recursos aplicados nas campanhas eleitorais [...]. (Ibidem, 240)

O TSE, por sua vez, ao regulamentar a prestação de contas anual prescreve que será composta, entre outras peças obrigatórias previstas no artigo 29 da Resolução 23.464/2015 desse tribunal, pela escrituração contábil digital. Percebe-se, assim, que a escrituração contábil é uma das peças obrigatórias que compõem a prestação de contas anual partidária.

Acerca da escrituração contábil, dispõe o artigo 30 da Lei 9.096/1995 que os partidos políticos devem “[...] manter escrituração contábil, de forma a permitir o conhecimento da origem de suas receitas e a destinação de suas despesas” (Brasil, 1995).

Note-se que não há qualquer menção no texto legal desobrigando o órgão partidário municipal que não tenha movimentado recursos financeiros ou bens estimáveis em dinheiro a manter escrituração contábil. A mesma obrigação se encontra regulamentada pela Resolução TSE 23.464/2015, e acrescenta, no artigo 25, que tal escrituração deve estar sob responsabilidade de profissional de contabilidade habilitado, que permita a aferição da origem de suas receitas e a destinação de seus gastos, bem como de sua situação patrimonial. Aduz, ainda, que “os órgãos partidários, em todas as esferas, são obrigados a adotar escrituração contábil digital, independentemente da existência ou não da movimentação financeira de qualquer natureza de recurso” (Brasil, 2015). Para tanto, o referido diploma normativo, em seus artigos 26 a 27, dispõe que essa escrituração compreende os livros Razão e Diário, sendo que este

último deverá ser autenticado no registro público competente da sede do órgão partidário.

Constata-se, assim, que a dispensa introduzida pela Minirreforma eleitoral, por meio da Lei 13.165/2015, restringe-se, apenas, ao dever de prestar contas à Justiça Eleitoral, sendo mantido, contudo, o dever de todos os órgãos partidários, de todas as esferas federativas mesmo que não tenham movimentação financeira, de qualquer natureza, de manter a escrituração contábil.

Da antinomia presente na declaração de ausência de movimentação de recursos

Pelo exposto nas seções anteriores do presente trabalho, resta claro que a obrigação de manter escrituração contábil não se confunde com a obrigação de prestar contas à Justiça Eleitoral. Assim, mesmo que se interprete a declaração de ausência de recursos financeiros como prestação de contas simplificada, posto que sem movimento (zerada), ainda subsiste a obrigação do órgão partidário a manter escrituração contábil.

Constata-se, portanto, a presença de incompatibilidade entre a possibilidade de apresentação de declaração de ausência de movimentação de recursos (art. 32, §4º da Lei 9.096/1995) e a obrigação de manutenção de escrituração contábil (art. 30 dessa lei).

Compreende-se que a legislação eleitoral prescreve obrigações aos órgãos partidários que inviabilizam o seu funcionamento com ausência de movimentação de recursos.

A escrituração contábil não é realizada sem custos para o órgão partidário, posto que exige ser efetuada por profissional habilitado (artigo 4º, IV, da Resolução TSE 23.464/2015), além de ser registrado o livro Diário no registro público competente (artigo 4º, inciso IV, dessa resolução). Esse é o entendimento da jurisprudência vigente:

Prestação de contas. Partido político. Exercício de 2008. Os livros Razão e Diário, este último devidamente autenticado no ofício civil, relativos ao exercício financeiro em exame, devem acompanhar a prestação de contas anual do partido político à Justiça Eleitoral. Os livros, encadernados, conforme as normas de contabilidade, devem conter o nome e a assinatura do contabilista responsável. Ausência

de formalidades exigidas pela legislação. As irregularidades ensejam desaprovação da prestação de contas. Precedente deste Tribunal. Existência de recursos de origem não identificada na prestação de contas. O conjunto de irregularidades afasta a aplicação dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. Contas desaprovadas. (Minas Gerais, 2011, grifos nossos)

Assim, admitir a possibilidade da apresentação da declaração de ausência de movimentação de recursos por parte de órgãos partidários municipais que não tenham movimentado recursos financeiros ou bens estimáveis em dinheiro é permitir o seu funcionamento sem a obrigatoriedade de manter escrituração contábil, contrariando o disposto no artigo 30 da Lei 9.096/1995.

Salienta-se que a obrigação de manutenção de escrituração contábil decorre da natureza jurídica dos partidos políticos, uma vez que o artigo 44, V, do Código Civil determina, expressamente, que as agremiações partidárias são pessoas de direito privado. Essa escrituração contábil é o instrumento que permite mensurar, fiscalizar e analisar todas as finanças da instituição (Lagioia, 2012).

Outro aspecto que merece destaque se refere à obrigação dos partidos políticos em manter contas bancárias abertas, nos termos do artigo 6º da Resolução TSE 23.464/2015.

Os partidos políticos possuem como fonte de receitas, entre outras prescritas no artigo 6º da Resolução TSE 23.464/2015, as doações ou contribuições de pessoas físicas destinadas à constituição de fundos próprios, as quais devem obrigatoriamente tramitar em conta bancária específica (art. 39, §3º, da Lei 9.096/1995).

As doações privadas são um ponto polêmico e controvertido do financiamento político, sendo consideradas por muitos como “[...] fonte da corrupção endêmica e de todas as mazelas da nossa política e Administração Pública [...]” (Gomes, 2015, 97).

Os valores transferidos por parte dos doadores particulares revelam intenções que se inserem no contexto eleitoral. Por esse motivo, e por ser possível a dependência das agremiações partidárias a essas intenções, bem como a influência dos doadores na vida partidária, essa fonte de receita é objeto de maior regulação (Santano, 2016, 68), devendo tramitar em conta bancária.

A exigência de abertura de conta bancária se justifica pela própria natureza das doações privadas. Tratam-se de valores que são

transferidos aos órgãos partidários de forma voluntária, sendo que a inexistência da conta bancária inviabilizaria o direito dos cidadãos à participação no financiamento político, na forma estabelecida pela legislação vigente: por meio de cheques cruzados e nominais ou de transferência eletrônica de depósitos; ou depósitos em espécie devidamente identificados (Brasil, 1995). A ausência de abertura e manutenção de conta bancária para esses fins poderia ensejar a prática do denominado “caixa dois” ou do recebimento de recursos de origem não identificada.

Cabe destacar, ainda, que o próprio procedimento estabelecido pela Resolução TSE 23.464/2015 para processamento da denominada “prestação de contas simplificada” prescreve em seu artigo 45, inciso VIII, alínea “a”, a análise dos extratos bancários, a fim de se constatar a ausência de movimentação financeira. Ora, é certo que o dever de manutenção de conta bancária também enseja gastos por parte do órgão partidário, uma vez que não há na legislação eleitoral previsão para gratuidade desse serviço prestado por parte das instituições bancárias, a exemplo das contas bancárias abertas para movimentação de recursos em campanhas eleitorais (art. 22, §1º, inciso I, da Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997).

Ademais, as cortes eleitorais têm decidido pela necessidade de manutenção de contas bancárias:

Recurso Eleitoral. Prestação de Contas anual de Partido Político. Exercício de 2014. Ausência de abertura de conta bancária. Sentença de desaprovação das contas com base na Resolução TSE nº 23.432/2014. Determinação de suspensão do repasse de novas cotas do fundo partidário sem indicação do período. Aplicação da Resolução TSE nº 21.841/2004 (Art. 67, caput, da Res. TSE nº 23.432/2014 e art. 65, §3º, I, da Res. TSE nº 23.464/2015). Irregularidade insanável. Desaprovação das contas mantida, embora por fundamento legal diverso. Recurso desprovido. Fixação da sanção de suspensão do repasse das cotas do fundo partidário, de ofício, pelo período de seis meses. (São Paulo, 2017)

Recurso eleitoral. Prestação de contas anual de partido político. Exercício financeiro de 2015. Contas julgadas não prestadas pelo Juízo a quo. Suspensão do recebimento de cotas do fundo partidário. Suspensão do registro do órgão partidário.

[...]

Mérito. Exercício financeiro de 2015. Não abertura de conta bancária. Pretensão de aprovação das contas em virtude da declaração de ausência de movimentação de recursos financeiros ou arrecadação de bens estimáveis em dinheiro, mediante aplicação do disposto no § 3º do art. 28 da Resolução nº 23.464/2015/TSE. Não acolhimento. Nos termos do caput do art. 65 da Resolução nº 23.464/2015/TSE, as disposições previstas naquela Resolução não atingem o mérito dos processos de prestação de contas relativos aos exercícios anteriores ao de 2016, nos quais se inclui o exercício de 2015. Neste caso, as prestações de contas devem ser examinadas de acordo com as regras previstas na Resolução nº 23.432/2014/TSE. Órgão partidário que, em relação a 2015, não abriu contas bancárias e, conseqüentemente, não apresentou à Justiça Eleitoral, juntamente com a própria prestação de contas, a relação das contas bancárias, a conciliação bancária e os extratos bancários demonstrativos da existência ou ausência de movimentação financeira, em afronta ao art. 6º e ao art. 29, inciso II, § 1º, incisos III, IV e V, da Resolução nº 23.432/2014/TSE. Julgamento de não prestação das contas. Correção. Inteligência do art. 45, inciso V, alíneas “a” e “b”, e 47, § 2º, da Resolução nº 23.432/2014/TSE. Recurso desprovido. (Minas Gerais, 2016)

Portanto, admitir a possibilidade da apresentação da declaração de ausência de movimentação de recursos por parte de órgãos partidários municipais que não tenham movimentado recursos financeiros ou bens estimáveis em dinheiro é permitir o seu funcionamento sem a abertura e manutenção de contas bancárias, contrariando o disposto no artigo 39, §3º, da Lei 9.096/1995 e inviabilizando o exercício do direito à participação do financiamento político por parte dos cidadãos interessados.

Da solução da antinomia apresentada: a não consideração da declaração de ausência de movimentação de recursos como forma de prestação de contas simplificada

Segundo Humberto Ávila (2006, 130-1), “[...] a ponderação de bens consiste num método destinado a atribuir pesos a elementos que se entrelaçam, sem referência a pontos de vista materiais que orientem esse sopesamento [...]”.

A antinomia apresentada (declaração de ausência de movimentação de recursos *versus* deveres legais impostos aos órgãos partidários municipais) pode ser solucionada pelo método da ponderação, devendo ser considerados os valores constitucionais que envolvem as normas em situação de incompatibilidade, no caso, o dever dos partidos políticos de prestar contas à Justiça Eleitoral.

Segundo Daniel Sarmento (2001, 55),

o método da ponderação de bens está intimamente ligado ao princípio da hermenêutica constitucional da “concordância prática”, o qual, na dicção de Canotilho, “impõe a coordenação e combinação dos bens jurídicos em conflito ou em concorrência de forma a evitar o sacrifício (total) de uns em relação aos outros”.

Nesse sentido, a apresentação de declaração de ausência de movimentação de recursos não pode ser considerada como forma simplificada de prestação de contas, uma vez que, além de encerrar em si uma incompatibilidade com outros deveres dos órgãos partidários apontados no trabalho, obriga a manter a escrituração contábil (art. 30 da Lei 9.096/1995) e a abertura e manutenção de contas bancárias (art. 39, §3º, dessa lei), sacrificando por completo o dever partidário de prestar contas (art. 17, III, da Constituição da República).

Cabe, ainda, destacar que o legislador ordinário por meio da mencionada Minirreforma eleitoral de 2015, implementada pela Lei 13.165/2015, previu expressamente a prestação de contas simplificada. Contudo, esse instituto somente opera no âmbito das prestações de contas de campanhas eleitorais, reguladas pela Lei 9.504/1997.

Acerca dessa prestação de contas, Denise Schlickmann destaca que a legislação tratou de estabelecer o seu conteúdo mínimo (art. 28, §10, da Lei 9.504/1997), uma vez que a “simplificação das contas não importa na omissão de declaração de receitas ou gastos eleitorais à Justiça Eleitoral” (Schlickmann, 2016, 406).

A prestação de contas simplificada refere-se, tão somente, à análise informatizada e simplificada da prestação de contas, ou seja, no sistema de prestação de contas de campanha são incluídas todas as informações exigidas na prestação de contas regular.

Há, inclusive, a possibilidade de conversão da análise de prestação de contas simplificada para o rito ordinário (art. 62 da Resolução TSE 23.463/2015).

De fato, simplificar o conteúdo das informações a serem prestadas (recursos financeiros ou estimáveis em dinheiro arrecadados, gastos realizados, extratos bancários etc.) não pode acarretar prejuízo à efetividade do controle a ser realizado no financiamento político-partidário.

Não se nega a realidade de grande parte dos órgãos partidários municipais que funcionam, muitas vezes, sem sede própria e à custa de doações financeiras de seus dirigentes partidários e de doações estimáveis em dinheiro de prestadores de serviços (advocáticos e contábeis).

O que se pretende no presente trabalho é ressaltar que essas informações devem constar nas prestações de contas anuais partidárias, sob pena de esvaziamento do dever constitucional de prestação de contas (art. 17, III, da Constituição da República) e alcance dos objetivos das prestações de contas já mencionados: ajudar a conseguir transparência, permitindo aos cidadãos tomarem decisões conscientes no momento do voto; e facilitar a fiscalização do cumprimento das normas sobre os limites e proibições acerca de doações e gastos partidários (Ohman, 2015, 30).

Diante da escassez de recursos humanos de que dispõe a Justiça Eleitoral para análise do grande volume de prestação de contas proporcionado, em grande medida, pelo sistema eleitoral adotado (sistema de lista aberta), é fundamental a simplificação dos processos visando uma maior eficiência do controle realizado.

Contudo, essa simplificação deve ocorrer no âmbito do exame das contas (por exemplo, a utilização de sistemas informatizados para processamento e cruzamento de dados) e “não no âmbito da prestação em si, pois, apenas diante de informações completas, é possível realizar o exame consistente e confiável” (Schlickmann, 2016, 406).

Assim, ao contrário do que dispõe o artigo 45, VIII, “a”, da Resolução TSE 23.464/2015, em atenção ao dever constitucional dos partidos políticos prestarem contas à Justiça Eleitoral, a declaração de ausência de movimentação de recursos não deve ensejar o seu arquivamento, com consequente prestação e aprovação das contas, mas sim o julgamento das contas como não prestadas, nos termos do artigo 46, inciso IV, alínea “b”, do mesmo diploma

normativo, por ausência de peças que impedem a análise da movimentação dos recursos financeiros.

Conclusões

A prestação de contas anual partidária insere-se no sistema de controle do financiamento político, sendo adotada por grande parte de democracias modernas no mundo, possui papel importante no combate à corrupção, viabilizando a transparência no financiamento político-partidário e possibilitando o controle do cumprimento das normas de financiamento político por parte da Justiça Eleitoral.

Contudo, a mera apresentação de declaração de ausência de movimentação de recursos, nos termos do artigo 32, §4º, da Lei 9.096/1995, encerra uma antinomia: a incompatibilidade da ausência de movimentação de recursos com os demais deveres partidários, como o dever de manter a escrituração contábil (art. 30 dessa lei) e a obrigação de abertura de contas bancárias (art. 39, §3º, da referida lei), obrigações estas que exigem a arrecadação de recursos, no mínimo estimáveis em dinheiro, do órgão partidário.

Assim o presente trabalho concluiu que a declaração de ausência de recursos não deve ser considerada como forma de prestação de contas simplificada por dois motivos: (a) ausência de fundamentação legal, visto que o legislador ordinário, por meio da Lei 13.165/2015, somente contemplou esse instituto no âmbito das prestações de contas de campanhas eleitorais; (b) esvazia o preceito constitucional de prestação de contas dos partidos políticos à Justiça Eleitoral (art. 17, inciso III, da Constituição da República), uma vez que a não declaração é acompanhada da documentação necessária para análise da autenticidade das informações prestadas.

Referências

- ALVIM, F. F. (2016). *Curso de direito eleitoral*. 2. ed. Curitiba: Juruá.
- ANDRADE NETO, J. (2016). Participante ou observador? Uma escolha entre duas perspectivas metodológicas de estudo e aplicação do Direito. *Revista Direito GV* [online], vol. 12, n. 3, p. 869-891.
- ÁVILA, H. (2006). *Teoria dos princípios*. 6. ed. São Paulo: Malheiros.
- BARROSO, L. R. (2006). *Interpretação e aplicação da Constituição*. 6. ed. São Paulo: Saraiva.

- BRASIL.** Câmara dos Deputados. (1997). Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: [<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1997/lei-9504-30-setembro-1997-365408-norma-pl.html>]. Acesso em 6 abr. 2018.
- _____. (2015). Lei 13.165, de 29 de setembro de 2015. Altera as Leis nºs 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: [<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2015/lei-13165-29-setembro-2015-781615-norma-pl.html>]. Acesso em 6 abr. 2018.
- BRASIL.** Tribunal Superior Eleitoral. (1995). Lei 9.096, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9096.htm]. Acesso em 1º fev. 2016.
- _____. (2014). Resolução 23.432, de 16 de dezembro de 2014. Regulamenta o disposto no Título III da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 – Das Finanças e Contabilidade dos Partidos. *Diário da Justiça Eletrônico da Justiça Eleitoral*, Brasília, DF. Disponível em: [<http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/normas-editadas-pelo-tse/resolucao-no-23-432-de-16-de-dezembro-de-2014-2013-brasilia-2013-df>]. Acesso em 5 abr. 2017.
- _____. (2015). Resolução 23.464, de 17 de dezembro de 2015. Regulamenta o disposto no Título III da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 – Das Finanças e Contabilidade dos Partidos. *Diário da Justiça Eletrônico da Justiça Eleitoral*, Brasília, DF. Disponível em: [<http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2015/RES234642015.htm>]. Acesso em 4 abr. 2017.
- CAGGIANO, M. H. S.** (2017). Reforma política: um mito inacabado. In: CAGGIANO, M. H. S. (org.). *Reforma política: um mito inacabado*. São Paulo: Manole.
- GOMES, J. J.** (2015). *Direito eleitoral*. 11. ed., rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas.
- LAGIOIA, U. C. T.** (2012). *Pronunciamentos contábeis na prática*. 2. ed. São Paulo: Atlas.
- MINAS GERAIS.** Tribunal Superior Eleitoral de Minas Gerais. (2011). Prestação de contas 85 MG. Rel.: Juiz Maurício Torres Soares. Julgado em 14/07/2011, DJEMG 04/08/2011.
- _____. (2016). Recurso eleitoral 4292 Guarará, MG. Rel. Antônio Augusto Mesquita Fonte Boa. Julgado em 22/11/2016, DJEMG 02/12/2016.
- OHMAN, M.** (2015). Introducción al financiamiento político. In: FALGUERA, E.; JONES, S.; OHMAN, M. (eds.). *El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales: Manual sobre financiamiento político*. Estocolmo: IDEA

Internacional; TEPJF. Disponível em: [<http://www.idea.int/sites/default/files/publications/el-financiamiento-de-los-partidos-politicos-y-las-campanas-electorales.pdf>]. Acesso em 30 ago. 2016.

SANTANO, A. C. (2016). *O financiamento da política: teoria geral e experiências no direito comparado*. 2. ed. Curitiba: Íthala.

SÃO PAULO. Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo. (2017). Recurso eleitoral 816 Tabaraí, SP. Rel. Marli Marques Ferreira. Julgado em 30/03/2017, DJESP 06/04/2017.

SARMENTO, D. (2001). Os princípios constitucionais e a ponderação de bens. In: TORRES, R. L. (org.). *Teoria dos direitos fundamentais*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar.

SCHLICKMANN, D. G. (2016). *Financiamento de campanhas eleitorais*. 8. ed. Curitiba: Juruá.

A garantia dos direitos políticos diante do descompasso entre o conceito de domicílio eleitoral e a revisão do eleitorado

Cristiano Rodrigues James e Juliana Almeida Pereira

Resumo

O conceito impreciso de domicílio eleitoral empregado no Código Eleitoral Brasileiro e os instrumentos de controle do cadastro eleitoral (correição e revisão eleitoral) são analisados sob o prisma do choque entre normas legais e concretas, por afrontar os princípios da eficiência, economia e livre exercício de direitos políticos ativos e passivos. O método empregado é bibliográfico, notadamente artigos científicos. Com o avanço tecnológico do cadastro eleitoral informatizado e a evolução doutrinária do conceito de domicílio eleitoral mais elástico, observa-se que o procedimento de revisão do eleitorado encontra-se superado.

Palavras-chave: domicílio eleitoral; revisão do eleitorado; direitos políticos; direitos fundamentais.

Abstract

The inaccurate concept of voting residence used on the *Código Eleitoral Brasileiro* (Brazilian Electoral Code) is in conflict with instruments that control voting registration (electoral “correction” and electoral “review” procedures). This occurs because they are analyzed from an understanding of the incompatibility between civil law and common law, as well as because they disrespect the following principles: efficiency, economy and free usufruct of active and passive political rights. The sources of this research are scientific articles related to the theme. Due to technological advances on digital voting registration, and a more flexible concept of voting residence, we can note that the electoral “review” procedure is no longer used.

Keywords: voting residence; electoral “review” procedure; political rights; fundamental rights.

Sobre os autores

Cristiano Rodrigues James é técnico judiciário lotado na 42ª ZE de Bicas/MG; bacharel em Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) e pós-graduado em Direito Público pela UFJF.

Juliana Almeida Pereira é analista judiciária lotada na 302ª ZE de Capinópolis/MG; bacharela em Direito pela Universidade Federal de Goiás e pós-graduada em Ciências Penais.

Introdução

A questão central abordada neste artigo é a possibilidade de se assegurar os direitos políticos na esfera dos direitos fundamentais diante do descompasso entre o amplo conceito de domicílio eleitoral, encontrado na jurisprudência das cortes eleitorais, e os instrumentos de controle do cadastro eleitoral (correição e revisão do eleitorado), presentes na legislação pré-constitucional.

A legislação eleitoral brasileira vem, ao longo de sua história, posicionando-se de forma variável em relação ao conceito de domicílio eleitoral. Essa inconstância criou raízes para uma remansosa construção jurisprudencial. A imprecisão do conceito empregado no atual Código Eleitoral Brasileiro, já há tanto tempo sem atualização, tem ocasionado duas situações conflitantes: (i) por um lado, deve-se garantir o domicílio do eleitor cujo vínculo ele considerar mais relevante, a fim de assegurar o livre exercício de seus direitos políticos ativos e passivos; (ii) em contrapartida, os instrumentos de controle do cadastro eleitoral (correição e revisão eleitoral) são um dos indícios de que a liberdade individual para escolha do domicílio eleitoral, como adotada por grande parte da jurisprudência, facilita a ocorrência de fraudes e ameaça a lisura do pleito, sendo uma das ensejadoras da criação da própria Justiça Eleitoral.

A falta de definição legal clara e a coexistência dos permissivos jurisprudenciais provocam insegurança nos jurisdicionados, uma vez que as exceções se tornam regra, e o que é aceito em um local pode não ser aceito em outro.

Um dos mecanismos legais para se evitar a fraude e os desvios no cadastro eleitoral é a revisão do eleitorado, em que o cidadão deve comparecer perante a Justiça Eleitoral e comprovar o seu vínculo atual com aquela localidade. É importante destacar a necessidade de comprovação do vínculo e de sua atualidade, pois, fora desse procedimento revisional, não há obrigatoriedade de o eleitor acompanhar sua inscrição quando se muda de localidade com ânimo de residência.

Além de onerosos e ultrapassados, os procedimentos de correição e revisão do eleitorado, nos termos do artigo 92 da Lei 9.504, de 30/09/1997, ameaçam o pleno exercício dos direitos políticos ativos e passivos dos cidadãos, ao cancelar suas inscrições eleitorais caso eles não consigam comprovar o vínculo domiciliar no curto período de duração do procedimento.

Cumpre ressaltar do que trata José Jairo Gomes (2010, 113):

Os direitos políticos situam-se entre os direitos humanos e fundamentais, constituindo-se um subsistema. O desenvolvimento desse subsistema é sobremodo relevante, pois significa a institucionalização daqueles direitos e dos valores que expressam, e isso é essencial para otimizar a proteção deles.

Elevados a esse patamar, é impreterível assegurar o pleno gozo dos direitos políticos diante da antinomia entre o amplo conceito de domicílio eleitoral e a revisão do eleitorado, sendo que esse conflito merece destaque e vasta discussão para sua resolução.

Foi objetivado neste artigo demonstrar: que há um choque de normas legais (Lei 9.504/1997 e Resolução 21.538, de 14/10/2003, do Tribunal Superior Eleitoral – TSE) e normas concretas (construções pretorianas) na definição de domicílio eleitoral, devendo uma das duas ou ambas serem eliminadas; que a construção de uma definição clara (por lei ou súmula) do conceito de domicílio eleitoral – e sua forma de comprovação – faria com que os documentos exigidos para sua comprovação não restringissem o exercício dos direitos políticos dos cidadãos onde possuíssem vínculos fortes o suficiente a revelar seu interesse na comunidade; que o procedimento de revisão do eleitorado, nos termos do artigo 92 da Lei 9.504/1997, vai de encontro aos princípios da eficiência e economia, e encontra-se superado pelo avanço tecnológico do cadastro eleitoral informatizado e unificado.

Cabe salientar que foi encontrado material doutrinário abordando os temas em tela pelo prisma dos direitos políticos, os quais acabam prejudicados pelo procedimento de revisão do eleitorado, norteado por um conceito de domicílio eleitoral absolutamente inseguro e que constitui verdadeira afronta aos direitos fundamentais do cidadão.

Domicílio eleitoral

O domicílio eleitoral apresenta a evolução histórica que vem da sua origem mais liberal para uma definição legal mais restritiva. As cortes eleitorais têm “temperado” o conceito, ampliando a definição deste ao abranger diversas hipóteses, como os vínculos patrimonial,

familiar, comunitário e afetivo. Se não, veja-se o Acórdão no Recurso Especial 8.551, do TSE, de 08/04/2014:

1. A jurisprudência desta Corte se fixou no sentido de que a demonstração do vínculo político é suficiente, por si só, para atrair o domicílio eleitoral, cujo conceito é mais elástico que o domicílio no Direito Civil. (Brasil, 2014a)

E, ainda, o acórdão proferido no Recurso Especial 37.481 do TSE, de 18/02/2014:

Domicílio eleitoral. Abrangência. Comprovação. Conceito elástico. Desnecessidade de residência para se configurar o vínculo com o município. Provimento. 1) Na linha da jurisprudência do TSE, o conceito de domicílio eleitoral é mais elástico do que no Direito Civil e se satisfaz com a demonstração de vínculos políticos, econômicos, sociais ou familiares. (Brasil, 2014b)

Silma Leda Sampaio (2014), em artigo que trata sobre aspectos conceituais e aplicação jurisprudencial do domicílio eleitoral, traça um panorama histórico da evolução do conceito legal do domicílio eleitoral na legislação brasileira. Segundo ela, inicialmente bastava residir na vila ou cidade para ter assegurado o direito de votar na localidade, na época do Brasil Colônia.

A autora destaca a Decisão 57 do Reino, de 19/06/1822, como a primeira lei genuinamente brasileira que previu um conceito mais objetivo de domicílio eleitoral. Nessa, teria o direito de votar nas eleições paroquiais o cidadão que, além de outros requisitos, tivesse pelo menos um ano de residência na freguesia onde dera seu voto.

Em seguida, a Lei de 01/10/1828 estabeleceu a residência de no mínimo dois anos e aproximou o conceito de domicílio eleitoral do de domicílio civil.

Já a primeira lei eleitoral da República (Decreto 200-A, de 08/02/1890) e o Decreto 3.029, de 09/01/1881, mantiveram a tendência de prazo para constituição do domicílio eleitoral.

De acordo com Vinícius de Oliveira (2014), em artigo sobre o conceito jurisprudencial de domicílio eleitoral e a obsolescência parcial da correição e revisão do eleitorado, as alterações supervenientes trouxeram à tona o viés liberal com enfoque na autonomia

do eleitor, como se observa no Decreto 21.076, de 24/02/1932, segundo o qual o domicílio eleitoral é o lugar onde o cidadão comparece para se inscrever. A definição é clara ao permitir ao cidadão, no mesmo dispositivo legal, o exercício do voto em domicílio diferente de seu domicílio civil. Sendo assim, o eleitor tem ampla liberdade na decisão de onde exercerá seus direitos políticos (Ibidem).

Diante desse breve apanhado histórico, nota-se que não havia ainda os procedimentos de correção e revisão do eleitorado. Tais procedimentos surgiram com o advento do Código Eleitoral de 1965 (Lei 4.737, de 15/07/1965), o qual modificou o conceito de domicílio eleitoral. Tem em seu artigo 42, parágrafo único, que “para o efeito da inscrição, é domicílio eleitoral o lugar de residência ou moradia do requerente, e, verificado ter o alistando mais de uma, considerar-se-á domicílio qualquer delas” (Brasil, 1965).

Assim, o eleitor passou a ter de exercer, obrigatoriamente, seu direito-dever ao sufrágio na circunscrição geográfica de sua residência ou moradia.

Os objetivos de tal mudança, na opinião de Oliveira (2014), justificavam-se pelo argumento de que, dessa forma, o eleitor estaria mais próximo dos problemas que lhe interessavam mais diretamente; evitaria a escolha de outro local de votação com o simples intuito de apoiar determinado candidato; impediria que alguns candidatos obtivessem vantagem indevida ao realocar eleitores no local onde pretendessem se eleger; e evitaria que o candidato pudesse escolher um local para se inscrever pela facilidade de nele se eleger, sem que possuísse verdadeiros laços com a comunidade local.

Para garantir a obediência a essa nova diretriz, tem-se no artigo 71, § 4º, da Lei 4.737/1965:

Quando houver denúncia fundamentada de fraude no alistamento de uma zona ou município, o Tribunal Regional poderá determinar a realização de correção e, provada a fraude em proporção comprometedora, ordenará a revisão do eleitorado obedecidas as Instruções do Tribunal Superior e as recomendações que, subsidiariamente, baixar, com o cancelamento de ofício das inscrições correspondentes aos títulos que não forem apresentados à revisão.

Entretanto, a interpretação judicial, de acordo com Oliveira (2014), tratou de elastecer o conceito de domicílio eleitoral, ao fazer uma interpretação extensiva e teleológica; esta, ao buscar a real finalidade da norma, qual seja, o vínculo de interesse entre o eleitor e a comunidade; aquela, aceitando também a existência de vínculos patrimoniais, profissionais, familiares ou comunitários entre o eleitor e determinado município, ainda que o eleitor não resida de fato nele.

Revisão do eleitorado

Independentemente do conceito aplicado a domicílio eleitoral, mais amplo ou mais restrito, a sua aplicação no contexto da revisão obriga que o cidadão comprove o vínculo atual. Entretanto, todos aqueles que não possuem residência naquela localidade, mas que, no momento de sua inscrição ou transferência, o possuíam, serão alijados dos seus direitos políticos, com o cancelamento de sua inscrição. Esse eleitor não tem mais os vínculos com a localidade em que estava registrado, mas também não possui a comprovação necessária para a regularização no município onde reside atualmente. Frise-se que não há, em qualquer hipótese no quadro legal, obrigatoriedade de a inscrição eleitoral acompanhar as mudanças de residência do cidadão.

Outro ponto que merece reparo é o da atualidade do vínculo. Ora, se não há obrigatoriedade de a inscrição acompanhar as mudanças de residência ocorridas, o que deveria ser comprovado é o liame existente no momento da inscrição ou transferência ou, em outras palavras, a ligação do eleitor com aquela residência naquele lapso temporal, e não no atual.

Do lado do procedimento da revisão do eleitorado, melhor sorte não nos assiste. A revisão teve sua origem como uma das formas de controle da lisura do cadastro eleitoral em uma época em que cada estado da Federação brasileira tinha seus próprios registros, e o eleitor recebia nova numeração em cada um deles. As formas de batimento para identificação de múltiplas inscrições eram muito limitadas.

Na época em que os eleitores eram identificados por fichas que ficavam nos cartórios eleitorais, não havia muita dificuldade para que a mesma pessoa possuísse mais de uma inscrição eleitoral em diferentes zonas eleitorais ou estados da Federação.

Com os avanços tecnológicos desse cadastro, a possibilidade de uma mesma pessoa possuir mais de uma inscrição reduziu-se significativamente. Hoje, o cadastro está informatizado e unificado, sendo que cada eleitor tem apenas uma inscrição no País, que o acompanha em qualquer estado da Federação, além de outros procedimentos de controle que existem, como os batimentos, que expurgam as eventuais multiplicidades de inscrição de uma mesma pessoa e, por fim, o registro dos dados biométricos,.

Verifica-se a necessidade de revisão do eleitorado no Código Eleitoral, artigo 71, § 4º, e na Lei das Eleições, artigo 92.

Os critérios legais originalmente escolhidos pelo legislador para balizar o procedimento revisional não acompanharam a evolução social e tecnológica, esta já apontada alhures, e aquela na constatação da velocidade da mobilidade humana atual. Enquanto no meio do século passado viagens internacionais ainda se davam de maneira demorada e difícil, a sociedade extremamente conectada e interdependente de hoje demanda profissionais em constante mudança. O filho da terra, que hoje faz sua inscrição como eleitor na cidade onde nasceu e cresceu, vai estudar em um polo regional e, depois, estabelece sua vida profissional muitas vezes distante de sua cidade natal, sem contudo querer cortar seus vínculos de origem.

Os resultados da revisão do eleitorado não se destacam no critério de eficiência como princípio constitucional dirigido à Administração Pública, já que temos o investimento de tempo e recursos públicos para uma limpeza dos registros eleitorais e, pouco tempo depois, as mesmas localidades “recuperam” o eleitorado, com novos ou os mesmos eleitores, os quais, mesmo após terem suas inscrições canceladas, podem novamente se inscrever na mesma localidade. Não há óbice.

Em levantamento no portal do Tribunal Superior Eleitoral de dados estatísticos sobre o eleitorado total dos municípios que passaram por procedimento de revisão do eleitorado em 2015, relacionados nos Provimentos 003 e 007/2015 da Corregedoria Regional Eleitoral de Minas Gerais, entre os meses de 07/2015 e 04/2016 (Tabela 1), têm-se claras tanto a diminuição do eleitorado com o cancelamento das inscrições após o procedimento revisional quanto a recuperação desse eleitorado em pouco tempo (Tabelas 2 e 3).

Tabela I – Relação dos municípios mineiros revisionados

Relação dos municípios a que se refere o Provimento nº 003-CRE/2015			
ZONA ELEITORAL	MUNICÍPIOS	DATA INÍCIO	DATA TÉRMINO
002ª – Abre Campo	Pedra Bonita	26/08/2015	18/12/2015
006ª – Aiuruoca	Seritinga	24/08/2015	18/12/2015
006ª – Aiuruoca	Serranos	24/08/2015	18/12/2015
044ª – Bocaiúva	Guaraciama	04/09/2015	18/12/2015
054ª – Buenópolis	Joaquim Felício	31/07/2015	18/12/2015
128ª – Inhapim	São Domingos das Dores	04/09/2015	18/12/2015
129ª – Ipanema	Taparuba	10/09/2015	18/12/2015
136ª – Itambacuri	Nova Módica	24/08/2015	18/12/2015
164ª – Machado	Carvalhópolis	31/08/2015	18/12/2015
170ª – Mar de Espanha	Chiador	21/08/2015	18/12/2015
170ª – Mar de Espanha	Mar de Espanha	21/08/2015	18/12/2015
170ª – Mar de Espanha	Senador Cortes	21/08/2015	18/12/2015
171ª – Mariana	Diogo de Vasconcelos	24/08/2015	18/12/2015
181ª – Monte Carmelo	Douradoquara	01/07/2015	18/12/2015
181ª – Monte Carmelo	Iraí de Minas	01/07/2015	18/12/2015
181ª – Monte Carmelo	Romaria	01/07/2015	18/12/2015
184ª – Montes Claros	Claro dos Poções	17/07/2015	18/12/2015
217ª – Piranga	Senhora de Oliveira	10/09/2015	18/12/2015
233ª – Resplendor	Itueta	07/07/2015	18/12/2015
272ª – Três Corações	São Thomé das Letras	02/07/2015	18/12/2015
320ª – Arinos	Uruana de Minas	01/07/2015	18/12/2015
325ª – Montes Claros	Juramento	17/07/2015	18/12/2015
Relação dos municípios a que se refere o Provimento nº 007-CRE/2015			
ZONA ELEITORAL	MUNICÍPIOS	DATA INÍCIO	DATA TÉRMINO
001ª – Abaeté	Cedro do Abaeté	04/11/2015	18/12/2015
013ª – Andradas	Ibitiúra de Minas	13/10/2015	18/12/2015
014ª – Andrelândia	Arantina	22/09/2015	18/12/2015
014ª – Andrelândia	Madre de Deus de Minas	22/09/2015	18/12/2015
021ª – Bambuí	Tapiraí	05/11/2015	18/12/2015
072ª – Caratinga	Córrego Novo	29/09/2015	18/12/2015
079ª – Cataguases	Santana de Cataguases	13/10/2015	18/12/2015
095ª – Corinto	Santo Hipólito	14/09/2015	18/12/2015
100ª – Curvelo	Morro da Garça	11/09/2015	18/12/2015
132ª – Itabira	Passabém	12/11/2015	18/12/2015

Relação dos municípios a que se refere o Provimento nº 007-CRE/2015			
ZONA ELEITORAL	MUNICÍPIOS	DATA INÍCIO	DATA TÉRMINO
155ª – Juiz de Fora	Chácara	29/09/2015	18/12/2015
169ª – Mantena	Nova Belém	05/10/2015	18/12/2015
174ª – Matozinhos	Prudente de Moraes	13/11/2015	18/12/2015
178ª – Mirai	São Sebastião da Vargem Alegre	24/09/2015	18/12/2015
212ª – Peçanha	Frei Lagonegro	13/10/2015	18/12/2015
235ª – Rio Novo	Piau	18/09/2015	18/12/2015
240ª – Rio Preto	Santa Bárbara do Monte Verde	10/11/2015	18/12/2015
240ª – Rio Preto	Santa Rita de Jacutinga	10/11/2015	18/12/2015
249ª – Santo Antônio do Monte	Pedra do Indaiá	06/10/2015	18/12/2015
253ª – São Gonçalo do Sapucaí	Cordislândia	14/09/2015	18/12/2015
275ª – Ubá	Guidoval	11/09/2015	18/12/2015
290ª – Miradouro	Vieiras	05/10/2015	18/12/2015
300ª – Cachoeira de Minas	Conceição dos Ouros	16/09/2015	18/12/2015

Fonte: Brasil (2010).

Tabela 2 – Evolução numérica do eleitorado mineiro no período por município

MUNICÍPIOS	out-15	nov-15	dez-15	jan-16	fev-16	mar-16	abr-16
Pedra Bonita	5.535	5.697	5.697	5.685	4.812	4.879	4.969
Seritinga	1.861	1.870	1.867	1.869	1.873	1.646	1.701
Serranos	1.997	2.023	2.019	2.044	2.048	1.854	1.878
Guaraciama	5.135	5.147	5.109	5.089	5.070	4.330	4.452
Joaquim Felício	3.679	3.713	3.698	3.711	3.723	3.061	3.124
São Domingos das Dores	5.157	5.231	5.240	5.226	5.264	4.629	4.745
Taparuba	3.195	3.255	3.296	3.361	3.365	2.976	3.062
Nova Módica	3.455	3.449	3.451	3.474	3.489	3.045	3.175
Carvalhópolis	3.275	3.271	3.260	3.258	3.260	2.922	2.946
Chiador	3.026	3.057	3.028	3.009	2.990	2.377	2.499
Mar de Espanha	9.747	9.875	10.008	10.012	8.725	9.064	9.266
Senador Cortes	2.542	2.516	2.472	2.450	2.121	2.136	2.250
Diogo de Vasconcelos	3.871	3.902	3.925	3.910	3.902	3.341	3.410

MUNICÍPIOS	out-15	nov-15	dez-15	jan-16	fev-16	mar-16	abr-16
Douradoquara	1.953	1.950	1.944	1.946	1.950	1.724	1.808
Iraí de Minas	6.013	6.012	5.998	5.986	6.013	5.217	5.366
Romaria	3.407	3.407	3.406	3.389	3.381	2.736	2.833
Claro dos Poções	7.549	7.533	7.533	7.510	7.495	6.357	6.442
Senhora de Oliveira	5.593	5.603	5.606	5.617	5.058	5.174	5.320
Itueta	5.375	5.415	5.425	5.396	5.394	4.120	4.409
São Thomé das Letras	5.243	5.253	5.254	5.217	4.029	4.058	4.144
Uruana de Minas	3.415	3.420	3.411	3.408	3.407	2.907	3.060
Juramento	4.463	4.454	4.476	4.524	4.534	3.987	4.082
Cedro do Abaeté	1.391	1.391	1.395	1.390	1.386	1.220	1.221
Ibitiúra de Minas	3.242	3.277	3.295	3.282	3.301	2.871	2.994
Arantina	2.710	2.725	2.737	2.725	2.715	2.450	2.495
Madre de Deus de Minas	4.310	4.496	4.478	4.466	4.447	3.941	4.013
Tapiraí	2.150	2.161	2.116	2.077	2.068	1.441	1.537
Córrego Novo	3.686	3.666	3.801	3.800	3.789	2.855	3.066
Santana de Cataguases	3.240	3.265	3.284	3.262	3.265	2.875	2.945
Santo Hipólito	3.180	3.206	3.215	3.190	3.195	2.611	2.723
Morro da Garça	2.767	2.786	2.799	2.793	2.319	2.345	2.486
Passabém	1.839	1.871	1.891	1.886	1.879	1.607	1.656
Nova Porteirinha	6.103	6.139	6.082	6.022	4.657	4.810	4.956
Chácara	2.683	2.700	2.729	2.744	2.744	2.382	2.497
Nova Belém	3.640	3.713	3.775	3.759	2.803	2.888	3.099
Prudente de Moraes	7.913	8.046	8.278	8.267	8.261	6.992	7.155
São Sebastião da Vargem Alegre	2.754	2.770	2.755	2.739	2.724	2.338	2.385
Frei Lagonegro	3.281	3.307	3.332	3.332	3.340	2.704	2.947
Piau	2.918	2.952	3.011	3.011	3.005	2.582	2.632
Santa Bárbara do Monte Verde	3.309	3.450	3.438	3.412	3.406	2.838	2.883
Santa Rita de Jacutinga	4.562	4.588	4.770	4.721	4.706	3.988	4.056
Pedra do Indaiá	3.630	3.629	3.612	3.593	3.588	3.137	3.284
Cordislândia	3.096	3.120	3.118	3.117	3.104	2.537	2.588
Guidoval	6.346	6.377	6.409	6.396	6.400	5.505	5.628
Vieiras	3.598	3.633	3.623	3.609	3.604	3.124	3.211
Conceição dos Ouros	8.760	8.750	8.738	8.724	8.718	7.557	7.770

Fonte: Brasil (2010).

Tabela 3 – Evolução percentual do eleitorado mineiro no período por município

MUNICÍPIOS	População	% início	% término	Estimativa	% início	% término
Pedra Bonita	6.673	82,39	74,46	7.051	77,97	70,47
Seritinga	1.789	103,63	95,08	1.865	99,41	91,21
Serranos	1.995	97,79	94,14	2.030	96,11	92,51
Guaraciama	4.718	107,80	94,36	4.962	102,50	89,72
Joaquim Felício	4.305	83,30	72,57	4.607	77,84	67,81
São Domingos das Dores	5.408	94,56	87,74	5.661	90,34	83,82
Taparuba	3.137	100,29	97,61	3.203	98,22	95,60
Nova Módica	3.790	85,86	83,77	3.792	85,81	83,73
Carvalhópolis	3.341	94,82	88,18	3.544	89,39	83,13
Chiador	2.785	107,36	89,73	2.807	106,52	89,03
Mar de Espanha	11.749	82,51	78,87	12.572	77,11	73,70
Senador Cortes	1.988	121,78	113,18	2.047	118,27	109,92
Diogo de Vasconcelos	3.848	99,27	88,62	3.923	97,37	86,92
Douradoquara	1.841	106,14	98,21	1.920	101,77	94,17
Iraí de Minas	6.467	87,32	82,98	6.886	82,01	77,93
Romaria	3.596	95,58	78,78	3.657	93,98	77,47
Claro dos Poções	7.775	96,53	82,86	7.862	95,46	81,94
Senhora de Oliveira	5.683	94,32	93,61	5.879	91,17	90,49
Itueta	5.830	90,65	75,63	6.087	86,82	72,43
São Thomé das Letras	6.655	79,34	62,27	7.037	75,03	58,89
Uruana de Minas	3.235	105,84	94,59	3.336	102,64	91,73
Juramento	4.113	107,61	99,25	4.325	102,34	94,38
Cedro do Abaeté	1.210	114,88	100,91	1.218	114,12	100,25
Ibitiúra de Minas	3.382	95,92	88,53	3.520	92,16	85,06
Arantina	2.823	94,30	88,38	2.880	92,43	86,63
Madre de Deus de Minas	4.904	87,70	81,83	5.124	83,94	78,32
Tapiraí	1.873	115,48	82,06	1.922	112,54	79,97
Córrego Novo	3.127	117,81	98,05	3.032	121,50	101,12
Santana de Cataguases	3.622	89,20	81,31	3.836	84,23	76,77

MUNICÍPIOS	População	% início	% término	Estimativa	% início	% término
Santo Hipólito	3.238	96,23	84,10	3.246	96,00	83,89
Morro da Garça	2.660	103,72	93,46	2.630	104,90	94,52
Passabém	1.766	103,91	93,77	2.112	86,88	78,41
Nova Porteirinha	7.398	82,17	66,99	7.636	79,61	64,90
Chácara	2.792	94,48	89,43	3.042	86,72	82,08
Nova Belém	3.732	97,16	83,04	3.559	101,88	87,08
Prudente de Moraes	9.573	82,43	74,74	10.388	75,96	68,88
São Sebastião da Vargem Alegre	2.798	98,39	85,24	2.973	92,60	80,22
Frei Lagonegro	3.329	97,93	88,53	3.487	93,49	84,51
Piau	2.841	102,64	92,64	2.868	101,67	91,77
Santa Bárbara do Monte Verde	2.788	118,83	103,41	3.037	109,09	94,93
Santa Rita de Jacutinga	4.993	91,51	81,23	5.065	90,21	80,08
Pedra do Indaiá	3.875	92,59	84,75	4.021	89,23	81,67
Cordislândia	3.435	89,69	75,34	3.573	86,23	72,43
Guidoval	7.206	86,94	78,10	7.327	85,51	76,81
Vieiras	3.731	95,95	86,06	3.765	95,09	85,29
Conceição dos Ouros	10.388	80,52	74,80	11.262	74,27	68,99

Fonte: Brasil (2010).

A título de exemplo, o município de Senador Cortes, com 1.988 habitantes segundo dados do IBGE (2010b), possuía 2.421 eleitores em julho de 2015, logo após a revisão 2.121, e em 04/2016 dispunha de 2.250 (Tabela 2). Continua com mais de 100% de eleitores em relação à população. No outro extremo, temos São Thomé das Letras, com 6.655 habitantes (IBGE, 2010a), que possuía 5.280 eleitores em 07/2015, 4.029 logo após a revisão e 4.144 em 04/2016 (Tabela 2), perfazendo apenas 62,27% de eleitores em relação à população.

Cumprir destacar que, dos dados levantados, em torno de dois terços dos municípios submetidos ao processo de revisão deveriam sê-lo novamente, em função da alta relação de discrepância entre eleitorado e população.

Ainda sobre o princípio administrativo-constitucional da eficiência, ou a sua ausência, destaca-se os elevados gastos com

os poucos recursos econômico-financeiros quando da realização dos procedimentos de correição e, principalmente, da revisão do eleitorado, por exemplo com treinamento e deslocamento de servidores, disponibilização de kits biométricos em quantitativo extra, custo para a própria população ter que comparecer, entre outros.

Ao analisar a revisão do eleitorado pelo prisma dos direitos humanos fundamentais, tem-se verdadeira poda ao seu exercício.

Os direitos políticos integram a chamada primeira dimensão dos direitos humanos fundamentais na

concepção contemporânea de direitos humanos, marcada pela universalidade e indivisibilidade destes direitos. Universalidade porque clama pela extensão universal dos direitos humanos, sob a crença de que a condição de pessoa é o requisito único para a titularidade de direitos, considerando o ser humano como um ser essencialmente moral, dotado de unicidade existencial e dignidade. Indivisibilidade porque a garantia dos direitos civis e políticos é condição para a observância dos direitos sociais, econômicos e culturais e vice-versa. Quando um deles é violado, os demais também o são. Os direitos humanos compõem, assim, uma unidade indivisível, interdependente e inter-relacionada, capaz de conjugar o catálogo de direitos civis e políticos ao catálogo de direitos sociais, econômicos e culturais. (Piovesan, 2006, 8)

Nesse viés, o procedimento da revisão do eleitorado poderia, inclusive, ser considerado inconstitucional, por afrontar os dispositivos que fundamentam e alicerçam o Estado brasileiro, nos termos do artigo 1º, II e III, da Constituição, nos quais destacam-se a cidadania e dignidade da pessoa humana.

Não são necessários maiores esforços para constatar que a medida de exceção da revisão do eleitorado, com o cancelamento e consequente exclusão de eleitores do cadastro, ataca frontalmente a cidadania.

Assim, é imperioso repensar a revisão do eleitorado, procedimento anterior à Constituição Cidadã e que hoje merece ocupar lugar de nota apenas como uma fase no desenvolvimento da lisura do cadastro eleitoral, que, graças aos avanços sociais e tecnológicos, encontra-se superada e resolvida.

Considerações finais

Com base nas referidas ponderações, conclui-se que a definição clara e mais maleável, estabelecida por lei ou súmula, do conceito de domicílio eleitoral, nos moldes que vem sendo construído pela jurisprudência brasileira, seria uma solução viável para que não deixasse margem a arbitrariedades que possibilitassem a restrição de direitos políticos, ao exigir documentos para comprovação do domicílio do eleitor.

Nesse contexto, o procedimento de revisão do eleitorado vai de encontro aos princípios administrativo-constitucionais da eficiência e economia, e encontra-se superado pelo avanço tecnológico do cadastro eleitoral, afrontando a própria cidadania, ao suprimir o direito político em seus aspectos ativo e passivo, com o cancelamento das inscrições eleitorais não aprovadas em seu procedimento, pelo simples fato de o eleitor não conseguir comprovar seu vínculo de domicílio com o município.

Referências

- BRASIL. (1965). Lei 4.737, de 15 de julho de 1965. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4737.htm]. Acesso em 26 maio 2016.
- _____. (1997). Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9504.htm]. Acesso em 26 maio 2016.
- _____. (2014a). Acórdão no Recurso Especial Eleitoral 8551. Rel.: Min. Luciana Lóssio. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: [https://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/118690388/recurso-especial-eleitoral-respe-8551-ce/inteiro-teor-118690431]. Acesso em 14 set. 2017.
- _____. (2014b). Acórdão no Recurso Especial Eleitoral 37.481. Rel.: Min. Marco Aurélio, red. designado Min. Dias Toffoli. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: [https://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/137955586/recurso-especial-eleitoral-respe-37481-pb/inteiro-teor-137955590]. Acesso em 14 set. 2017.
- GOMES, J. J. (2010). Direitos políticos. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, v. 100, p. 103-130. Disponível em: [https://pos.direito.ufmg.br/rbep/index.php/rbep/article/view/111]. Acesso em 26 maio 2016.
- IBGE. (2010a). *São Thomé das Letras*. Disponível em: [https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/sao-thome-das-letras/panorama]. Acesso em 9 abr. 2018.

- _____. (2010b). *Senador Cortes*. Disponível em: [<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/senador-cortes/panorama>]. Acesso em 9 abr. 2018.
- OLIVEIRA, V. de. (2014). Considerações sobre o conceito jurisprudencial de domicílio eleitoral: legitimidade, insegurança jurídica e a obsolescência parcial da correção e da revisão do eleitoral. *Revista Brasileira de Direito Eleitoral – RBDE*, vol. 6, n. 10, p. 233-239.
- PIOVESAN, F. (2006). *Direito constitucional*: módulo V. Porto Alegre: Emagis.
- SAMPAIO, S. L. (2014). Domicílio eleitoral: aspectos conceituais e aplicação jurisprudencial. *Jus*, ago. Disponível em: [<https://jus.com.br/artigos/31311/domicilio-eleitoral>]. Acesso em 14 jan. 2016.

A questão da ineficácia das ações afirmativas previstas no inciso V, artigo 45, da Lei dos Partidos Políticos e no § 3º, artigo 10, da Lei nº 9.504/1997

Claudia Afanio e Eliane Bavaresco Volpato

Resumo

O objetivo deste estudo é analisar a questão da ineficácia das ações afirmativas previstas no inciso V, artigo 45, da Lei dos Partidos Políticos, e no § 3º, artigo 10, da Lei nº 9.504/1997. Visa-se, a partir de uma breve análise histórico-social, compreender o fenômeno da ausência de participação das minorias de gênero na esfera pública, muito embora haja dispositivos legais específicos com o intuito de incluir tais minorias no espaço político-deliberativo. Observar-se-á a questão do reiterado descumprimento das agremiações partidárias do contido nas normas que estabelecem, como ações afirmativas, as cotas de gênero nos registros de candidaturas eleitorais em pleitos proporcionais, bem como a aplicação de recursos do Fundo Partidário, para que as legendas promovam e difundam a presença de gênero na política, dedicando-lhe tempo mínimo na propaganda partidária gratuita. Ao final, explicitar-se-ão propostas legislativas e doutrinárias visando corrigir as deficiências analisadas no objeto da pesquisa.

Palavras-chave: ações afirmativas; participação de gênero; política; quota; candidatos.

Sobre as autoras

Claudia Afanio é mestre em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR) (2006); graduada em Direito pela Faculdade de Direito de Curitiba (FDC) (1999); graduação em Filosofia pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR) (1994); atua, especialmente, nas áreas de Direito Constitucional Comparado, Direito Eleitoral, Direito Internacional Público, Filosofia do Direito e Teoria do Estado; é coordenadora e idealizadora do Grupo de Pesquisas em Direito Eleitoral e Ciência Política da Escola Judiciária Eleitoral do Paraná.

Eliane Bavaresco Volpato é mestranda em Direitos Fundamentais e Democracia pelo Centro Universitário Autônomo do Brasil (UniBrasil); graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR) (2003); possui experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Eleitoral; assessora Jurídica do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná; integrante do diretório do Núcleo de Pesquisa em Direito Constitucional (Nupeconst) do Unibrasil; integrante do Grupo de Pesquisas em Direito Eleitoral e Ciência Política da Escola Judiciária Eleitoral do Paraná.

Abstract

The objective of this study is to analyze the ineffectiveness of the affirmative actions foreseen in the article 45, V, of the Political Party Law and the 3rd paragraph of article 10 in the law no. 9.504/97. Starting from a brief social-historical analysis, our objective was to understand the phenomenon of the lack of participation of gender minorities in the public sphere, despite the existence of specific legal devices that intend on including such minorities within political-deliberative spaces. We will also discuss the issue of the consecutive noncompliance of political party associations with the content established by these regulations, regarding affirmative actions, gender quotas in proportional pleas in election candidature records, as well as the application of resources from party funds so political parties can promote the presence of gender in politics, dedicating a minimum time during free party advertisements. Finally, we will present the legislative proposals that seek to correct the impairments analyzed in this research.

Keywords: affirmative actions; gender participation; policy; quota; candidates.

Introdução

O presente estudo parte do pressuposto de que, no atual momento do constitucionalismo brasileiro, é possível e necessária para a realização democrática a inclusão dos diversos grupos sociais na esfera pública. Sob esse ângulo, são discutidas as restrições social e historicamente impostas à participação de determinados indivíduos, porquanto qualificados pelo seu gênero, no espaço público, além das dificuldades do acesso daqueles aos bens e cargos socialmente relevantes.

De fato, excluir ou dificultar a participação popular na política considerando, para tanto, o grupo a que o indivíduo pertence demonstra a falta de amadurecimento democrático da sociedade. Isso porque no contexto de uma sociedade pluralista, as minorias devem ser inseridas e ouvidas no debate público, realizando-se assim o que se nomina como democracia contestatória.

Com tal objetivo, a legislação eleitoral, interpretada pela jurisprudência, traz ações afirmativas, visando estimular a participação de gênero na política. Este estudo parte da afirmação de que as ações afirmativas são constitucionais, porquanto assim reconhecidas pela

jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), como se vê nas decisões exaradas por esse tribunal nos julgamentos dos casos em que foram reconhecidas como constitucionais, entre outras políticas afirmativas, as reservas de vagas em concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos federais para portador de deficiência física e para acesso ao ensino superior público. Pressupõe-se, então, que, pacificado o entendimento de que as ações afirmativas se impõem com o intuito de se proteger as minorias, promovendo o princípio da igualdade material e sempre com o cumprimento do princípio da razoabilidade, o uso do critério de *discrimen* somente se justifica enquanto os desequilíbrios persistirem.

Ante o exposto, discorre-se especificamente acerca das ações afirmativas que visam corrigir desigualdades histórica e socialmente verificadas, que redundam na atual ausência de participação equânime dos gêneros na política. Tais medidas de inclusão constam da legislação eleitoral, a qual determina tal inclusão por meio de dispositivos previstos na Lei das Eleições (Brasil, 1997) e na Lei dos Partidos Políticos (Brasil, 1995), bem como pela interpretação dada pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), que ao responder à Consulta nº 060293392, julgada em 01/03/2018, especificou a quem se referem as ações afirmativas de gênero previstas na supracitada legislação.

Embora haja o discurso no meio político acerca da importância de tais ações, as normas que veiculam as políticas de inclusão de gênero são reiteradamente descumpridas pelas agremiações, consoante se verifica no resultado dos pleitos e da jurisprudência. Assim, elencam-se as alternativas discutidas na esfera legislativa por meio das quais se visa resolver ou, ao menos, minimizar o descumprimento das referidas normas e a consequente ineficácia das leis que inserem no ordenamento jurídico ações afirmativas que visam a inclusão de gênero na política.

Apresenta-se ainda uma alternativa para o déficit de representatividade de gênero das esferas públicas, qual seja, a de se alterar o requisito de enquadramento dos candidatos, nas referidas ações, do gênero do titular do cargo eletivo visado para as pautas propostas por estes.

O resgate histórico do gênero feminino

A princípio, é importante salientar que diversas minorias, faticamente, têm sua participação política restringida, mesmo que tal

exclusão não seja formal. Este estudo, todavia, delimita seu objeto na análise da necessidade de inclusão de gênero na esfera pública, considerando-se como motivo histórico preponderante de tal exclusão a submissão da família e da mulher ao patriarca, que, em regra, é o homem.

A trajetória da mulher, ao longo dos tempos, é baseada na submissão ao homem, seja qual for o papel que este ocupe na sociedade analisada. O gênero feminino sempre foi tratado como “Outro”, nos dizeres de Simone de Beauvoir (2009). De fato, desde os primórdios, e principalmente após o surgimento do instituto da propriedade privada, a mulher foi submetida ao homem (Engels, 1984). Não havia a possibilidade de competição entre os gêneros, e o homem sagrou-se como o agente transformador da natureza, dada sua maior força física, necessária ao trabalho, que lhe deu a possibilidade inclusive de agregar patrimônio, além do fato de não se submeter às restrições decorrentes da maternidade, entre outras peculiaridades femininas.

Assim, resta inviabilizada, ou pelo menos restringida, a participação feminina nas decisões públicas e, menos ainda, tem a mulher acesso aos bens e cargos socialmente relevantes. E as situações de mulheres que ascenderam ao poder, por sua vez, sempre foram raras e, ainda assim, foram figuras idealizadas sob algum aspecto¹.

Ocorre que, devido ao advento da Revolução Industrial, por exemplo, foi exigida a colaboração da mulher na produção de bens e serviços. Surgiu, assim, a acumulação das funções femininas, como dona de casa e trabalhadora. De fato, cada vez se tornou mais difícil que apenas o patriarca contribuísse com a manutenção da família: o capitalismo, como se vê, permitiu, e até exigiu, a inserção das mulheres na sociedade. Depois com as revoluções culturais decorrentes inclusive do novo desenho social e familiar, bem como do fato das, hodiernamente, atividades que realmente são valorizadas na sociedade prescindirem da força física, houve a introdução

1. Embora Friedrich Engels tenha correlacionado o patriarcalismo ao início da propriedade privada, essa versão é contestada por Simone de Beauvoir (2009), segundo a qual o matriarcalismo, de fato, nunca teria passado de uma idealização da mulher, dada a ausência, na época, de dados científicos que explicassem a fertilidade.

do papel da mulher como agente transformador da sociedade, que passou a ter a possibilidade de participar da vida pública.

Assim, no que se refere especialmente ao Brasil, com a saída da mulher do lar para o trabalho e alteradas as relações domésticas, começa a haver uma maior divisão das tarefas não remuneradas entre os membros familiares. Todavia, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2017) mostra que a crescente participação das mulheres na vida social, assim designada no mercado de trabalho, educação, artes e ciência, não tem redundado em uma proporcional diminuição das atividades domésticas executadas por esse gênero. Uma das causas de tal fenômeno decorre do fato de que as mulheres continuam mais responsáveis que os homens nas tarefas decorrentes da procriação, porque são elas que engravidam e amamentam (Santos e Buarque, 2006).

No contexto brasileiro, a participação política da mulher iniciou-se de forma tardia e lenta, inclusive quando comparada com outros países, como se comprova pelos dados extraídos do TSE (Andrade, 2010)² e do ranking divulgado pela União

-
2. A participação de eleitoras é, atualmente, até maior do que a participação masculina de eleitores. Deve-se ponderar, entretanto, – apesar de em algumas situações, todas constitucionalmente previstas, ser vedada e, em outras, facultativa – que a parte majoritária do eleitorado feminino (91%) se insere na faixa etária da obrigatoriedade do alistamento eleitoral. Isso, a princípio, não traduz uma atividade política fruto da escolha livre e consciente da mulher, o que pode refletir na sua participação como eleitora. Dessa participação, inclusive, não podemos ter avaliação sobre seu abstencionismo, ou ainda do exercício do voto em branco ou nulo, em razão do sigilo constitucionalmente assegurado desse voto. De qualquer forma, o que se pode notar pelos resultados é que essa vantagem majoritária do eleitorado feminino efetivamente não tem representado igual vantagem para as candidatas, ou pelo menos não tem sido bem explorada por elas, haja vista os resultados bem mais baixos em relação aos resultados masculinos. Nas eleições de 2010, foi de apenas 8,8% a participação de mulheres eleitas para a Câmara dos Deputados, 14,8% de mulheres eleitas para 2/3 da composição do Senado Federal, e 7,4% de governadoras eleitas. É bem verdade, contudo, que, se compararmos os resultados apresentados em eleições passadas, é notória a evolução dos números, ainda que representem pouco até agora, não só em avanço como no próprio resultado. Isso é sugerido pela perda consecutiva de posições pelo Brasil, a cada pleito eleitoral, no ranking mundial apresentado pela organização IPU. Atualmente, pelos resultados da eleição de 2010 para a Câmara dos Deputados, ocupamos a 105ª posição. Entretanto, em 2006 a nossa posição era 103ª e, em 2002, era 91ª, o que indica que a evolução dos resultados aqui no Brasil tem sido mais lenta do que no resto do mundo. Conferir: Andrade (2010).

Interparlamentar (IPU). Segundo esta organização, dos 193 países analisados, no que tange à participação política por gêneros, o Brasil ocupa o modesto 152º lugar, colocação inferior, inclusive, a países do Oriente Médio e da África, como Djibuti, Congo e Serra Leoa (IPU, 2018).

É importante salientar que, com o intuito de introduzir ações afirmativas de inclusão na política sobre as quais se discorre, o TSE (Brasil, 2018b), respondendo à Consulta nº 060293392 formulada pela senadora Fátima Bezerra (PT-RN), entendeu que a expressão “sexo” contida na lei refere-se ao gênero, e não ao sexo biológico. Segundo o TSE, a autodeclaração de gênero é o que deve ser considerada quando da aplicação das regras previstas na Lei nº 9.504/1997 e na Lei nº 9.096/1995. De acordo com o ministro e relator Tarcisio Vieira, “a construção do gênero representa fenômeno sociocultural que exige a abordagem multidisciplinar a fim de conformar uma realidade ainda impregnada por preconceitos e estereótipos geralmente de caráter moral e religioso aos valores e garantias constitucionais” (Brasil, 2018b).

A decisão do TSE, assim, cumpre o comando dado pelo STF no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4275 (Brasil, 2018a), encerrado na sessão plenária também do dia 01/03/2018, segundo a qual os transgêneros podem alterar o registro civil independentemente de cirurgia de transgenitalização e sem a necessidade de processo judicial. Isso significa que tais indivíduos poderão usar o nome social na urna já nas eleições deste ano, sendo assim inclusos nas ações afirmativas destinadas ao gênero informado à Justiça Eleitoral em seus assentamentos eleitorais.

Faz sentido que seja assim porquanto os indivíduos fazem jus ao reconhecimento do gênero sob o qual identificam a si próprios. Nesse ínterim, assevera-se que é notória a discriminação que tais pessoas sofrem, portanto a inclusão delas na política é providência estatal que visa contemplar o princípio da dignidade da pessoa humana, além do cumprimento do ideário democrático de que as minorias tenham a necessária e efetiva representatividade.

A igualdade material

Exposto tal contexto, explana-se que a constitucionalidade das ações afirmativas, no Brasil, já foi pacificada pelo STF por meio

da decisão proferida na Medida Cautelar em ADPF nº 186-2 (Brasil, 2009), quando, citando Peter Häberle, o Ministro Gilmar Mendes decidiu sobre a validade das ações afirmativas, com base nos princípios da igualdade, liberdade e, também, fraternidade. O prolator da referida decisão, então presidente do STF, adotou tais princípios, entre outros, como fundamentos para decidir pelo fato de a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, documento culminante da Revolução Francesa, ser um dos pilares do constitucionalismo. E, tendo aquela declaração tal importância, observa-se também, no que interessa a este trabalho, o contido no artigo 6º do referido texto:

Todos os cidadãos têm o direito de concorrer, pessoalmente ou através de mandatários, para a sua formação. Ela deve ser a mesma para todos, seja para proteger, seja para punir. Todos os cidadãos são iguais a seus olhos e igualmente admissíveis a todas as dignidades, lugares e empregos públicos, segundo a sua capacidade e sem outra distinção que não seja a das suas virtudes e dos seus talentos. (Brasil, 2009)

Ainda, sem embargos de se considerar também o princípio da proporcionalidade³ como base para a adoção de políticas de ações afirmativas⁴, enfatiza-se aqui o princípio da igualdade, interpretado como princípio da antissubjugação, relacionando-o com o princípio da dignidade da pessoa humana, ao se atribuir iguais reconhecimento e valor aos indivíduos (Rios e Piovesan, 2001). De fato, as ações afirmativas tratam-se da busca, na prática, da aplicação do direito à igualdade, na forma preconizada por Dworkin (2010),

-
3. É importante destacar que “o programa de cotas, que promove um tratamento diferenciado para o grupo beneficiado, necessita adequar-se ao princípio da proporcionalidade, ou seja, necessita ter demonstrado sua adequação, sua necessidade e sua proporcionalidade em sentido estrito. [...] a medida excepcional necessita ter prazo definido e ser avaliada periodicamente, para que os requisitos de adequação, necessidade e razoabilidade estejam sempre presentes” Maliska (2008).
 4. O presidente do STF, Ministro Gilmar Mendes, na referida decisão prolatada na ADPF 186-2, citando Häberle (1998), salientou que na dogmática constitucional discorre-se muito sobre a liberdade e igualdade, porém, pouco se fala sobre a fraternidade, que é o terceiro valor fundamental da Revolução Francesa.

qual seja, o de que é necessária a “igual consideração e respeito”⁵ entre os membros da sociedade.

Todavia, a questão não se resume ao tratamento igual, que deve ser dado às pessoas independentemente de seu gênero na sociedade. As ações afirmativas que visam diminuir desigualdades na participação política objetivam uma representatividade mais verdadeira, no sentido de que espelhe, na forma mais correspondente possível, os anseios das minorias, em especial nas ações políticas e nas propostas governamentais.

E tal representatividade é bem-vinda porquanto se sabe que o conceito de democracia não se resume à vontade da maioria, e sim tem síntese na possibilidade de um processo deliberativo e contencioso amplo e verdadeiro.

A questão da democracia⁶, por sua vez, e no que tange à questão de gênero, é imprescindível à análise, ainda que superficial, do conceito de maioria. Isso porque as mulheres representam a maioria da população e dos eleitores no Brasil. Todavia, elas se configuram como minoria quando se trata do número de representantes eleitos e do número de cargos no alto escalão do governo. Nesse sentido, verifica-se que a expressão “maioria” não se refere à quantidade de indivíduos, e sim aos titulares do poder de decisão.

De fato, em um sistema pluralista, as minorias (no sentido de indivíduos excluídos da sociedade) devem ser ouvidas nos processos políticos, e a democracia, nesse ínterim, pode ser o meio de se equalizarem as diferenças e interesses, por assegurar a liberdade de expressão e viabilizar o debate político material. Ao explicar e ouvir seus anseios e necessidades, também lhes possibilita exercer a

5. Na obra *Levando os direitos a sério* (2010), Dworkin defende a importância da igualdade, que é o direito que embasa toda a sua filosofia política. Trata-se do que ele nomina como mútua igualdade de consideração e respeito entre as pessoas. O direito à igualdade, em Dworkin, embasa as ações políticas e governamentais. Até o direito à liberdade, segundo ele, não seria autônomo, como em Rawls, e sim decorrente do direito à igualdade.

6. Para se evitar, nesta pesquisa, discussões acerca do conceito de democracia utilizado, cita-se Bobbio, segundo o qual “o único modo de se chegar a um acordo quando se fala de democracia, entendida como contraposta a todas as formas de governo autocrático, é o de considerá-la caracterizada por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos” (Bobbio, 1997, 30).

capacidade política passiva e realizar o republicanismo, aqui visto como um instrumento democrático valioso (a par dos debates entre possíveis discrepâncias entre republicanismo e democracia).

Consideradas tais premissas, parte-se de que são legítimos os mecanismos previstos pelo legislador com a inclusão da mulher na política. Assim, observar-se-á a questão desse descumprimento nos dispositivos contidos na legislação eleitoral, para, ao final, explicitar-se e criticar propostas que visam corrigir a ineficácia de tais políticas legislativas.

Mecanismos legislativos de inclusão de gênero na política brasileira e a questão da ineficácia de tais ações afirmativas

Exposto o problema da sub-representação da mulher na política, o Legislativo brasileiro tem adotado políticas de ações afirmativas, com o intuito de aumentar a representatividade de gênero na esfera pública.

Nesse sentido, há vigentes dispositivos na Lei das Eleições e na Lei dos Partidos Políticos visando o incentivo à inserção de gênero não só no que tange à legitimação para concorrer ao pleito, mas também a participação ativa nas deliberações públicas e no quadro de agremiações partidárias.

Quanto às políticas públicas a serem adotadas pelo próprio governo, o artigo 93-A da Lei das Eleições, com a redação dada pela Lei nº 13.488/2017, preconiza que o TSE, no período compreendido entre 1º de abril e 30 de julho dos anos eleitorais, promoverá, em até cinco minutos diários, a propaganda institucional em rádio e televisão destinada a incentivar a participação feminina na política. Essa política, todavia, apresenta-se como tímida no contexto das urgentes mudanças de paradigmas que se apresentam, e é citada apenas a título de explanação.

Todavia, as obrigações mais relevantes, em termos de inclusão de gênero na política, dirigem-se, de fato, às agremiações partidárias.

A Lei nº 9.504/1997 preconiza que as legendas preencherão as vagas destinadas às eleições majoritárias com o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada gênero, requisito este que deve ser respeitado inclusive no caso de desistências de candidaturas, no período em que é possível a substituição dos candidatos.

Já a Lei dos Partidos Políticos determina que as legendas devem aplicar o mínimo de 5% (cinco por cento) dos recursos recebidos do Fundo Partidário na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres. Todavia, em que pesem as determinações legais, observa-se, por meio da análise da jurisprudência⁷, o reiterado descumprimento das supracitadas normas.

Ainda, consoante os dados divulgados pelo TSE⁸, apesar de já estar em vigência as políticas de cotas com a regra de 30% no

7. Cita-se, exemplificativamente, os seguintes julgados do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná:

“EMENTA – PRESTAÇÃO DE CONTAS PARTIDÁRIA. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2013. RESOLUÇÕES 21.841 E 23.432 DO COLENDO TSE. QUADRO DE COMPOSIÇÃO DO SALDO DO FUNDO PARTIDÁRIO. RETIRADA INDEVIDA DE VALOR ÍNFINO REFERENTE AO IMPOSTO DE RENDA. DETECÇÃO DO VALOR EM OUTRO CAMPO. IRREGULARIDADE FORMAL. GASTOS COM FUNDO PARTIDÁRIO. NOTAS FISCAIS QUE ENLOBAM PAGAMENTOS E ADIANTAMENTOS. POSSIBILIDADE DE AFERIR E INDIVIDUALIZAR CADA LANÇAMENTO. IRREGULARIDADE CONTÁBIL E DE NATUREZA FORMAL. SUPERAÇÃO DAS IRREGULARIDADES FORMAIS. JULGAMENTO DE CONTAS DE EXERCÍCIO FINANCEIRO ANTERIOR QUE CONSTATOU OFENSA AO ART. 44, INCISO V DA LEI DOS PARTIDOS POLÍTICOS. IMPLEMENTAÇÃO DO AUMENTO DE GASTOS COM A PARTICIPAÇÃO FEMININA NA POLÍTICA EXIGIDA NO EXERCÍCIO FINANCEIRO POSTERIOR ÀQUELE EM QUE OCORRE O TRÂNSITO EM JULGADO. PRECEDENTES DO TSE. CONTAS APROVADAS COM RESSALVAS”. (Acórdão nº 53.773. Prestação de Contas Partidária nº 101-96.2014.6.16.0000. Rel.: Dr. Pedro Luís Sanson Corat. Julgado em 05/02/2018).

“EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE DIRETÓRIO ESTADUAL DE PARTIDO POLÍTICO. EXERCÍCIO FINANCEIRO 2013. ACÓRDÃO ANULADO PELO TSE. ANÁLISE DE OMISSÃO LEVANTADA EM EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. PERCENTUAL DA IRREGULARIDADE FRENTE AO TOTAL DECLARADO PELA GREI EM 2013. IRREGULARIDADE QUE ATINGIU 11,75% DO TOTAL DA MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA E 60,89% DO TOTAL DOS VALORES RECEBIDOS DO FUNDO PARTIDÁRIO. MANUTENÇÃO DA DESAPROVAÇÃO DAS CONTAS”. (Acórdão nº 53.819. Prestação de Contas nº 122-72.2014.6.16.0000. Rel.: Dr. Paulo Afonso da Motta Ribeiro. Julgado em 26/02/2018).

8. De acordo com informações no portal on-line do TSE, no pleito de 2014, 91,1% dos deputados federais e 88,7% de deputados estaduais eleitos foram homens. No pleito de 2016, por sua vez, 86,4% dos eleitos para o cargo de vereador foram homens, verificando-se, inclusive, redução de eleitas mulheres em relação à eleição de 2012 (Brasil, 2016).

mínimo de candidaturas destinadas a gênero, no último pleito regional apenas 10% dos deputados federais e 14% dos senadores eleitos foram mulheres. O percentual é o mesmo nas assembleias estaduais, e menor nas câmaras de vereadores e no Poder Executivo. Em cotejo com as estatísticas que apontam a destinação de votação zerada, em sua maioria, às candidaturas de gênero, tais dados indicam que as agremiações, caracterizadas pelos partidos políticos e coligações, utilizam as denominadas *candidaturas-laranja*, entre outras fraudes, para preencher a política de cotas estabelecida no artigo 10, § 3º, da Lei nº 9.504/1997.

Observa-se com frequência que não há destinação pelas legendas – determinada pelo artigo 44, inciso V, da Lei dos Partidos Políticos – do percentual mínimo de recursos recebidos do Fundo Partidário para o incentivo à inserção de gênero na política, minando-se, assim, a eficácia da legislação eleitoral nesse íterim.

Propostas para a resolução do problema do descumprimento das ações afirmativas que visam a inclusão de gênero na política

Ante o quadro descrito, e considerando que o nível de participação das minorias na esfera pública é um dos parâmetros utilizados para se aferir o amadurecimento da democracia analisada, apresentam-se, na esfera parlamentar, alternativas que visam resolver o problema da ineficácia das leis em cujo ordenamento jurídico inserem-se ações afirmativas que visam a inclusão de gênero na política.

Citam-se, dentre essas, as seguintes propostas legislativas: (a) o aumento de cotas dos recursos do Fundo Partidário e de tempo de propaganda eleitoral gratuita; (b) a fixação de cotas de candidaturas de gênero em eleições majoritárias e no Senado; (c) o estabelecimento de eleições majoritárias plurinominais, com desempate, se o caso, em favor de candidatas mulheres; e (d) a destinação de um percentual das cadeiras das Casas Legislativas para representantes do sexo feminino.

Tais projetos parlamentares apresentam-se como salutares, na medida em que são propostas de revisão do status quo. Todavia, e na perspectiva deste estudo, são alterações tímidas e, provavelmente, ineficazes no contexto político brasileiro.

As propostas de aumentar: (a) a cota mínima dos valores recebidos do Fundo Partidário que a agremiação partidária deverá aplicar em programas de incentivo e fomento à participação política feminina, e (b) o tempo mínimo reservado para as parlamentares da agremiação nos horários de propaganda eleitoral gratuita, e nas inserções no rádio e TV destinados à legenda, apresentam-se, ambas, como providências inócuas. Isso, na medida em que muitas agremiações partidárias sequer têm cumprido o já disposto na lei eleitoral, usando subterfúgios para burlar os usos do tempo de propaganda e dos recursos oriundos do Fundo Partidário para o fomento da educação e do incentivo à participação de gênero para a política, como se viu da jurisprudência acima elencada. Tais providências poderiam ser eficazes caso efetivamente houvesse o sancionamento que compelsse as legendas ao cumprimento da lei. Todavia, a princípio, descumprir a norma parece ter sido mais proveitoso às lideranças partidárias do que alterar o contexto político vigente.

No caso de obrigatoriedade de estabelecimento de cotas femininas nas chapas majoritárias, as lideranças das agremiações poderão relegar aos candidatos a cota de gênero apenas nos postos de vice. De fato, no caso dos pleitos majoritários ao Senado, quando a renovação for de duas cadeiras, isso não poderia ocorrer. Porém, em ambos os casos, e apesar de se constituírem em medidas que propiciam o aumento da visibilidade do gênero feminino na vida pública, a tendência é que tais mulheres apenas perpetuem o poder masculino vigente. Isso porque, como ocorre nas candidaturas-laranja, apuradas em sede de registros de candidaturas, ainda há o caso de candidatas que efetivamente não contribuam para a pauta de gênero. De fato, hoje, além de as mulheres representarem apenas 10% dos políticos eleitos, grande parcela delas foi incluída na política não por sua atuação na defesa dos interesses femininos, e sim por pertencerem a famílias tradicionalmente relacionadas à política⁹.

9. De acordo com Faoro (1977), desde a formação do patronato político brasileiro, à mulher é relegada a condição de, muitas vezes e por diversas circunstâncias, ser uma figura que substitui a imagem do patriarcado, a qual verdadeiramente representa e se submete.

Nesse sentido, Maria Luzia Miranda Álvares (2014, 143) cita que, no Período Republicano compreendido entre 1889 e 1930, as mulheres de famílias vinculadas ao poder, mesmo sem ter direito ao voto, compactuavam *com a política oligárquica*: “Se elas não são eleitoras, nem por isso deixam de lado sua parceria com os maridos, filhos, pais e toda a população masculina integrada às facções políticas locais que lutam pelo poder”.

Tal situação parece se repetir na atualidade. Como exemplo, o caso do estado do Paraná, em que, nas atuais composições, a vice-governadora e a deputada estadual são mulheres integrantes de família historicamente inserida na política.

A eleição de mulheres na política, em tais circunstâncias, pode apenas legitimar a continuidade no poder e a manutenção das famílias políticas nas esferas representativas, o que vai de encontro ao princípio republicano, que tem como escopo, entre outros, a alternância no poder.

A aplicação da Lei das Inelegibilidades (Brasil, 1990), notadamente após sua alteração pela Lei da Ficha Limpa (Brasil, 2010), pode servir também como forma de inserção de mulheres na política, porquanto as causas de inelegibilidade previstas naquela norma tenha o potencial de restringir a participação de homens na política, dadas as inelegibilidades previstas como sanção ou reflexo.

Obviamente que, nesses contextos, a representação feminina no Parlamento e no Executivo não viria a incluir a pauta de gênero nas ações políticas ou nos projetos governamentais. Nesse sentido, a inclusão feminina apenas determinada pelo gênero pode representar a perpetuação do poder, e não atender ao anseio democrático de inclusão, deliberação e contestação política por aquela minoria.

Com base nos dados das eleições de 2016, constata-se também que 85,9% das candidaturas sem voto são de mulheres. Aqui tem-se claro indicativo de candidaturas femininas lançadas apenas como requisito para deferimento do Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários (Drap) das legendas proporcionais, sendo que não há efetividade nessas candidaturas. Isso ocorre seja porque há desistência da candidatura após deferimento do Drap e encerramento do prazo de substituição dos candidatos, seja porque as candidatas realmente não praticam atos de campanha, lançando seu nome no

pleito apenas para satisfazer os interesses das lideranças partidárias¹⁰. Por fim, pesquisa realizada pelo DataSenado informa que, para a maioria dos brasileiros, o sexo do candidato não interfere na escolha do voto¹¹.

Conclui-se que, em teoria, há um discurso favorável à adoção de políticas afirmativas em todas as esferas governamentais, inclusive na legislativa. Todavia, o consenso a favor de tais medidas é apenas aparente porquanto as lideranças políticas, mesmo as inseridas no poder público, como no Parlamento e no Executivo¹², não se interessam em adotar práticas para alterar os interesses então vigentes.

O estabelecimento de cotas de candidatura pelas pautas defendidas

Como sugestão para que a lei eleitoral seja, além de vigente, eficaz, discute-se acerca: (a) do tempo mínimo estabelecido para o fomento à participação política feminina na propaganda política, e (b) do uso dos recursos do Fundo Partidário, com aquele fito, pelas legendas.

Quanto a tais ações afirmativas, entende-se que a propaganda política, seja partidária ou eleitoral, bem como os recursos do Fundo Partidário destinados às agremiações e estabelecidos para

10. Ainda “para além das ‘candidaturas-laranja’ que a ausência de votos sugere, vale ressaltar a falta de apoio dos partidos às candidaturas femininas. O sexismo, presente na composição das instâncias diretivas e em práticas cotidianas, neutraliza a presença e influência femininas” (Biroli *et al.*, 2017).

11. A pesquisa do DataSenado sobre a participação e a representação da mulher na política brasileira, realizada em 2014, teve abrangência nacional e margem de erro de 3 pontos percentuais. No total, foram feitas entrevistas telefônicas com 1.091 cidadãos de 16 anos ou mais em todos os estados brasileiros. Destes, 83% disseram que o sexo do candidato não definiria sua escolha de voto, enquanto apenas 12% dos entrevistados tiveram opinião contrária, sendo que para estes o sexo do candidato importaria na escolha (Brasil, 2015).

12. Quando o então presidente interino, Michel Temer, anunciou no dia 12 de maio de 2016 o nome das 24 pessoas que formariam o primeiro escalão da República, somente homens brancos, representantes de setores econômicos e políticos do Brasil, compunham tal quadro. Não houve a indicação de representatividade para mulheres, indígenas, negros ou movimentos sociais em quaisquer dos ministérios (Macedo e Roxo, 2016).

fomentar e incentivar a participação da mulher na política, de acordo com as pautas representativas de gênero, devem ser, de fato, utilizados com tal fim sob pena de sanções graves o suficiente para inviabilizar o descumprimento da norma. Como se vê, o foco da discussão se desloca do mínimo de tempo e valor preconizados, relativos à propaganda e aos recursos do Fundo Partidário, para estratégias relacionadas a sanções suficientes para coibir o descumprimento da lei.

No que tange à política de cotas, tem-se que uma alternativa apontada para sanar, ou pelo menos diminuir, o déficit de representatividade feminina nas esferas públicas – aqui referindo-se aos cargos eletivos – talvez seja o direcionamento das ações afirmativas para as pautas propostas, e não para o gênero do candidato. Nesse sentido, sugere-se que os cidadãos, ao pleitearem a eleição a mandatos eletivos, informem a pauta prioritariamente defendida ao órgão da Justiça Eleitoral responsável pelo registro de candidatura da circunscrição em cujo pleito pretendem concorrer. Assim, quando do requerimento de registro de candidatura, hoje efetuado pelo sistema RCand, o candidato ou candidata, independentemente do gênero com que se identifica, indicaria a pauta à qual prioritariamente dirigirá seus esforços, no caso de ser diplomado no cargo eletivo pretendido. A viabilização de tal alternativa, efetivamente, depende de uma série de providências a serem adotadas pela Justiça Eleitoral, entre as quais se inclui a divulgação ou o fomento à divulgação das então informadas propostas defendidas.

Um sistema assim erigido tenderia a cumprir o princípio da impessoalidade e do respeito aos gêneros, bem como respeitaria a esfera pessoal dos representantes. Ainda estimularia os eleitores a pesquisar, na defesa de seus interesses, a pauta que expressamente o candidato a mandato eletivo se compromete a defender, estimulando também, incidentalmente, o envolvimento político maior de todos os representados, não apenas das mulheres.

Tais propostas, que merecem uma análise mais aprofundada, vão ao encontro da igualdade de gênero visada pela Organização das Nações Unidas, no Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº 5, transversalizada em outros 12 objetivos globais previstos na Agenda 2030. Como forma de apoio, a ONU Mulheres lançou

a iniciativa global “Por um planeta 50-50 em 2030”, à qual o Brasil aderiu¹³.

De fato, alcançar uma sociedade igualitária, que permita a realização de direitos que qualificamos como humanos¹⁴, é objetivo imprescindível à participação de todos os indivíduos independentemente de seu gênero, para que de forma objetiva e coordenada se eliminem as desigualdades de gênero, além de toda e quaisquer formas de exclusão da participação na esfera pública.

Considerações finais

A partir do pressuposto de que historicamente há uma relação de submissão da mulher ao homem, o presente estudo descreveu as restrições à participação feminina nas decisões públicas e as dificuldades do acesso deste público aos bens e cargos socialmente relevantes. Assim, considerando que em uma sociedade pluralista as minorias devem ser inseridas e ouvidas nos processos deliberativos, têm-se como legítimos e, inclusive, constitucionais os mecanismos previstos pelo legislador da inclusão da mulher na política.

Cita-se, assim, que há determinações legais, visando a inclusão de gênero na política, como os dispositivos previstos na Lei das Eleições e na Lei dos Partidos Políticos. Trata-se de normas que, nesse ínterim, são reiteradamente descumpridas pelas agremiações, consoante se verifica pelo resultado dos pleitos e da jurisprudência.

-
13. “Cidade 50-50: Todas e Todos pela Igualdade” é uma plataforma criada pela ONU Mulheres, em parceria com o TSE, o Instituto Patrícia Galvão (IPG) e o Grupo de Pesquisa sobre Democracia e Desigualdades da Universidade de Brasília (Demode/UnB), lançada para as eleições municipais de 2016. O objetivo de tal agenda era que candidatas e candidatos participantes daquele pleito assumissem compromissos públicos com os direitos das mulheres e meninas no momento eleitoral. “Trata-se de uma iniciativa que se alinha com o processo de localização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e a iniciativa global da ONU Mulheres Por um Planeta 50-50 em 2030: um passo decisivo pela igualdade de gênero” (Cidade 50-50, 2016?).
 14. Nesse sentido, “os direitos humanos são como o mastro de Ulisses, um instrumento que pode nos livrar de inúmeras tentações de ceder às nossas necessidades egoísticas e brutais para lesar nossos deveres humanos que a nós mesmos foram impostos. Direitos humanos é também alguma coisa que não apenas o beneficiário deseja, mas, sobretudo, também o devedor. [...] É nossa decisão se realmente vamos conceder esses direitos” (Tiedemann, 2013, 93).

Apresentam-se, na esfera parlamentar, alternativas pelas quais se busca resolver ou, ao menos, minimizar o descumprimento e a consequente ineficácia das leis que inserem no ordenamento jurídico ações afirmativas que visam a inclusão da mulher na política. Essas medidas não parecem ser acertadas, porquanto não são suficientes para alterar o *status quo* vigente, que mina a aplicação de políticas afirmativas de inclusão de gênero.

Considerando ainda que os resultados da pesquisa realizada pelo DataSenado mostraram que, para a maioria dos brasileiros, o sexo do candidato não interfere na escolha do voto, aponta-se como alternativa para o déficit de representatividade de gênero nas esferas públicas mudar o fundamento das ações afirmativas que visam a inserção da mulher na política e a defesa de seus interesses, alterando seu foco do gênero do titular do cargo eletivo visado para as pautas propostas pelo titular. Também justifica a adoção de tal mecanismo o argumento de que um sistema assim erigido atenderia ao princípio da impessoalidade e do respeito aos gêneros, bem como a esfera pessoal dos representantes, e estimularia os eleitores a procurar a defesa de seus interesses entre as propostas que, efetiva e expressamente, lhes são facultadas escolher.

Referências

- ÁLVARES, M. L. M. (2014). Entre eleitoras e elegíveis: as mulheres e a formação do eleitorado na democracia brasileira – quem vota? quem se candidata? *Cadernos Pagu*, n. 43, p. 119-167. Disponível em: [<http://www.scielo.br/pdf/cpa/n43/0104-8333-cpa-43-0119.pdf>]. Acesso em 23 abr. 2018.
- ANDRADE, J. M. de A. (2010). A participação política feminina nas eleições 2010: anotações sobre a evolução de um processo. *Estudos Eleitorais*, vol. 5, n. 3, p. 53-98. Disponível em: [http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/estudos_eleitorais/estudos_eleitorais_v5-n3.pdf]. Acesso em 23 abr. 2018.
- BEAUVOIR, S. (2009). *O segundo sexo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.
- BIROLI, F. *et al.* (2017). Porumpais50-50. *Folha de S. Paulo*, 16 jan. Disponível em: [<http://www1.folha.uol.com.br/opinia0/2017/01/1849860-por-um-pais-50-50.shtml>]. Acesso em 23 abr. 2018.
- BOBBIO, N. (1997). *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- BRASIL. (1990). Presidência da República. Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp64.htm]. Acesso em 6 mar. 2018.

- _____. (1995). Presidência da República. Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L9096.htm]. Acesso em 5 mar. 2018.
- _____. (1997). Presidência da República. Lei nº 9.504, de 30 setembro de 1997. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9504.htm]. Acesso em 1º mar. 2018.
- _____. (2009). Supremo Tribunal Federal. *Medida Cautelar em ADPF 186-2, Distrito Federal*. Min. Gilmar Mendes. Brasília, DF. Disponível em: [http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStfArquivo/anexo/ADPF186.pdf]. Acesso em 10 fev. 2018.
- _____. (2010). Presidência da República. Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp135.htm]. Acesso em 6 mar. 2018.
- _____. (2015). Senado Federal. *Mulheres na política*. Brasília, DF: Procuradoria Especial da Mulher. Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/institucional/procuradoria/proc-publicacoes/cartilha-mulheres-na-politica]. Acesso em 15 jan. 2018.
- _____. (2016). Tribunal Superior Eleitoral. Eleições 2016: mulheres representam mais de 30% dos candidatos. *Imprensa*, 2/9. Disponível em: [http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2016/Setembro/eleicoes-2016-mulheres-representam-mais-de-30-dos-candidatos]. Acesso em 18 jan. 2018.
- _____. (2018a). Senado Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 4275, Distrito Federal. Rel.: Min. Marco Aurélio. *Diário da Justiça da União*, 21/7. Disponível em: [http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2691371]. Acesso em 23 abr. 2018.
- _____. (2018b). Tribunal Superior Eleitoral. TSE aprova uso do nome social de candidatos na urna. *Imprensa*, 1/3. Disponível em: [http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Marco/tse-aprova-uso-do-nome-social-de-candidatos-na-urna]. Acesso em 1º mar. 2018.
- CIDADE 50-50. (2016?). *Apresentação*. Disponível em: [http://www.cidade5050.org.br/]. Acesso em 23 abr. 2018.
- DWORKIN, R. (2010). *Levando os direitos a sério*. 3. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes.
- ENGELS, F. (1984). *A origem da família, da propriedade privada e do Estado*. 9. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- FAORO, R. (1977). *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. Porto Alegre: Globo.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. (2017). *Sistemas de Indicadores Sociais. Tabelas*. Rio de Janeiro: IBGE. Disponível em:

- [<https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/multidominio/genero/9221-sintese-de-indicadores-sociais.html?&t=resultados>]. Acesso em 3 mar. 2018.
- IPU – INTER-PARLIAMENTARY UNION. (2018). *World Classification*. Genève: IPU. Disponível em: [<http://archive.ipu.org/wmn-e/classif.htm>]. Acesso em 5 mar. 2018.
- MACEDO, A.; ROXO, S. (2016). Falta de mulheres e de negros em Ministério de Temer é criticada. *O Globo*, 12 jun. Disponível em: [<https://oglobo.globo.com/brasil/falta-de-mulheres-de-negros-em-ministerio-de-temer-criticada-19293761>]. Acesso em 9 fev. 2018.
- MALISKA, M. A. (2008). Análise da constitucionalidade das cotas para negros em universidades públicas. In: BERTÚLIO, D. L. L. *et al.* *Cotas raciais no ensino superior: entre o jurídico e o político*. Curitiba: Juruá.
- RIOS, R. R.; PIOVESAN, F. (2001). A discriminação por gênero e por orientação sexual. In: CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL *et al.* *Seminário Internacional: as minorias e o direito*. Brasília, DF: CJF. (Cadernos do CEJ, 24).
- SANTOS, G.; BUARQUE, C. (2006). O que é gênero? In: VANIN, I. M.; GONÇALVES, T. (Orgs.). *Caderno de textos gênero e trabalho*. Salvador: Redor.
- TIEDEMANN, P. (2013). A dignidade humana e os direitos humanos. Tradução Marcos Augusto Maliska. *Revista de Direitos Fundamentais e Democracia*, vol. 14, n. 14, p. 87-95. Disponível em: [<http://revistaeletronicardfd.unibrazil.com.br/index.php/rdfd/article/view/471/331>]. Acesso em 7 jan. 2018.

O dragão do mal da fraude eleitoral versus a santa guerreira Justiça Eleitoral

**Bruno Smolarek Dias, Leonardo Fernandes de Souza e
Fernanda Vanessa Vassoler**

Resumo

Este trabalho visa analisar o desenvolvimento histórico das eleições e do direito eleitoral e processual eleitoral no Brasil, desde os períodos colonial, imperial, da República Velha, do Estado Novo, da Ditadura Militar até chegar à Constituição Federal de 1988. Com base na metodologia teórica-bibliográfica, apresenta a luta intensa contra a fraude eleitoral, um mal que sempre esteve presente na história e que se modifica conforme a Justiça Eleitoral vai tendo êxito no seu combate.

Palavras-chave: história; direito eleitoral; processo eleitoral; fraude eleitoral; eleições.

Abstract

The objective of this article is to analyze the historical development of elections and of electoral law in Brazil, considering the following periods of Brazilian history: Colonial period, Imperial period, First Brazilian Republic, *Estado Novo*, Military Dictatorship and the current 1988 Federal Constitution. Based on theoretical-bibliographic review, we present the intense struggle against electoral fraud, an evil that has always been present in history, which changes as the Electoral Court starts to win this fight.

Keywords: history; electoral law; electoral process; electoral fraud; elections.

Sobre os autores

Bruno Smolarek Dias é doutor em Ciências Jurídicas pela Universidade do Vale do Itajaí (Univali); mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR); professor do Programa de Mestrado em Direito Processual e Cidadania da Universidade Paranaense Unipar.

Leonardo Fernandes de Souza é mestre em Direito Processual e Cidadania pela Universidade Paranaense (Unipar) e analista do TRE-PR (Tribunal Regional Eleitoral do Paraná)

Fernanda Vanessa Vassoler é especialista em Direito Previdenciário pela Unipar; analista do TJ-PR (Tribunal de Justiça do Paraná).

Introdução

O estudo histórico tem papel preponderante na ciência do direito, sendo a evolução dos institutos do direito uma das pedras basilares para todo e qualquer estudo científico.

Neste trabalho busca-se analisar a origem das eleições no Brasil e as mudanças ocorridas. Inicia-se a análise no período colonial, com as primeiras eleições, passando pelo período imperial, República Velha, Estado Novo, ditadura de 1964 e reabertura política com a Constituição Federal de 1988.

O estudo das mudanças sofridas pela eleição engloba os fatores jurídicos e os extrajurídicos (sociais, políticos e financeiros), como eles influenciaram as mudanças e os motivos para tais mudanças, destacando-se a existência da fraude eleitoral em todos os períodos, mostrando também as formas encontradas para combatê-la e a criação de novos meios fraudulentos para sempre tentar subverter a lei.

O estudo histórico permite comparar as eleições em vários momentos da história do Brasil, para determinar como o combate às fraudes eleitorais pautou o desenvolvimento das eleições.

O período colonial (1500-1822)

No período colonial (do século XVI ao começo do século XIX), o Brasil era regulamentado pela legislação portuguesa, sendo que as eleições nesse período eram indiretas e ocorriam sob a égide das Ordenações do Reino¹: primeiramente Ordenações Manuelinas, do descobrimento do Brasil até 1603, quando entram em vigor as Ordenações Filipinas (Siqueira Neto e Fabretti, 2015, 19).

A primeira eleição no Brasil Colônia foi aquela que “definiu os membros do Conselho Municipal da Vila de São Vicente – atual

-
1. “As Ordenações eram compilações e sistematização das leis portuguesas, que tinham o intuito de unificar o direito. As Ordenações Afonsinas tiveram vigência de aproximadamente 1447 até 1521. Exatamente em 15 de março de 1521 foram promulgadas as Ordenações Manuelinas, no período em que dom Manuel I foi o regente de Portugal, falecendo meses após a promulgação. Em 11 de janeiro de 1603, quando Portugal estava sob o reinado de Filipe II (Filipe III na Espanha), as Ordenações Filipinas começaram a produzir efeitos, tendo aplicação no Brasil até o fim do período colonial” (Paula, 2002, 139-94).

São Paulo – em 1532 e ocorreu conforme as determinações das Ordenações do Reino” (Brasil, 2014, 11). Após isso, as eleições serviram “para a escolha dos oficiais do Conselho das Câmaras, também denominado Senado da Câmara, em algumas das mais importantes cidades, como Salvador, Rio de Janeiro, São Luiz e São Paulo” (Almeida Neto, 2014, 25). Essas eleições foram indiretas, e até 1821 “só existiam no âmbito municipal, eram regulamentadas pela Ordenação do Reino em dois graus: eram eleitos seis eleitores, que escolhiam os oficiais da Câmara para três anos consecutivos” (Nunes Júnior, 2016, 52).

As eleições no período colonial eram apenas voltadas aos municípios e muito restritas. A maioria da população estava excluída dessas eleições; a lei utilizava a expressão “homens bons” para determinar quem votava e quem podia ser votado – o “homem bom precisava preencher certos requisitos: ter mais de 25 anos, ser católico, casado ou emancipado, ter cabedal (ser proprietário de terra) e não possuir ‘impureza de sangue’” (Nicolau, 2012, 43).

As primeiras eleições gerais no Brasil Colônia só vieram a ocorrer em 1821, para determinar os deputados das Cortes de Lisboa. “Foi adotada a lei eleitoral da Constituição Espanhola de 1812. O Brasil elegeu 72 deputados. A lei não fazia referência a partidos políticos que não existiam nessa época. Também não havia qualificação prévia de eleitores” (Nunes Júnior, 2016, 52).

Existem muitas ressalvas quanto ao caráter democrático dessas eleições no período colonial. “Durante o nosso Império, eram realizadas eleições, porém o sistema eleitoral era incapaz de garantir uma realidade próxima de um modelo efetivamente democrático” (Gonçalves Júnior, 2016, 41).

E, “embora seja salutar a ideia de um processo eleitoral realizado em uma colônia no Atlântico Sul bastante distante das cortes europeias, as limitações ao processo não permitem propriamente falar-se em escolha democrática” (Carvalho, 2013, 98). Assim, pode-se afirmar que eram eleições apenas formais, já que não apresentavam as características mínimas para serem consideradas democráticas.

Império (1822-1889)

A primeira lei eleitoral brasileira surge após a independência do Brasil de Portugal, com o Decreto Real nº 3, de 03/06/1822,

por meio do qual “convocou-se a nossa primeira Assembleia-Geral Constituinte e Legislativa, que previa eleição indireta, em dois graus, segundo as instruções publicadas pela Decisão 57, de 19.06.1822” (Almeida Neto, 2014, 26).

A Constituição de 1824 foi a primeira brasileira, e a citada Assembleia-Geral Constituinte, convocada em 1822 para redigi-la, “foi dissolvida em novembro de 1823, sendo substituída por uma comissão escolhida pelo próprio Imperador, para elaborar a primeira Constituição do Brasil” (Lula, 2008, 33-4).

Essa Constituição previa, além dos três poderes tradicionais (Executivo, Legislativo e Judiciário), um quarto poder: o Poder Moderador (Siqueira Neto e Fabretti, 2015, 19), que “concentra[va] poderes nas mãos do Imperador, de forma a reduzir consideravelmente a atuação dos outros poderes” (Salgado, 2003, 3)². Trazia como característica nas questões eleitorais:

O voto era obrigatório para todos os homens de 25 anos ou mais que tivessem renda mínima de 100 mil-réis, ou 200 mil-réis para eleitores de segundo grau, já que a eleição era indireta e em dois turnos. Entretanto o limite etário caía para 21 anos para os chefes de família, oficiais militares, bacharéis, clérigos, empregados públicos e todos que tivessem independência econômica. A votação não era permitida às mulheres e tampouco aos escravos. (Siqueira Neto e Fabretti, 2015, 19)

Durante o Império, o sistema de controle de legalidade das eleições foi o de “verificação dos Poderes”, com as eleições sob o controle do Poder Legislativo (Gomes, 2016, 76).

-
2. “O Poder Moderador possibilita ao Imperador, com a finalidade de velar sobre a manutenção da independência, equilíbrio e harmonia dos demais ‘Poderes’, nomear Senadores (dentre os constantes em lista tríplice, formada com os mais votados em eleição indireta); convocar extraordinariamente a Assembleia Geral; sancionar os decretos e resoluções da Assembleia, para que tenham força de lei; aprovar e suspender interinamente as Câmaras de Deputados nos casos em que o exigir a salvação do Estado, convocando imediatamente outra que a substitua; suspender os magistrados por queixas feitas contra eles; perdoar e moderar as penas impostas aos réus condenados por sentença; e conceder anistia em caso urgente” (Salgado, 2003).

As eleições no Império foram caracterizadas como indiretas³, pelo voto censitário, pela vedação do voto feminino e também pela relação íntima com a Igreja Católica:

As eleições, em dois graus, consistiam na participação direta do povo de cada uma das freguesias que se reuniam para eleger os eleitores que nomeariam os deputados. As eleições das freguesias eram presididas pela Presidência das Câmaras, com a assistência dos párocos, e se realizavam nas Igrejas, sempre precedidas de missa religiosa. (Silva, 2010, 4)

O sufrágio restrito foi uma característica marcante das eleições no período do Império, e assim a Constituição de 1824 excluía “os menores de 21 anos, os filhos-famílias, os criados de servir, os religiosos, os que não tinham renda líquida anual de cem mil réis por bens de raiz, de votar nas Assembleias Paroquiais” (Ramayana, 2008, 8).

Nesse período, três leis eleitorais se destacaram: o Decreto nº 842, de 19/09/1855, chamado de “Lei dos Círculos”; o Decreto nº 2.675, de 20/10/1875, chamado de “Lei do Terço”; e a Lei nº 3.029, de 09 de janeiro de 1881, conhecida como “Lei Saraiva” (Pimenta, 2002, 113-4).

A Lei dos Círculos fez que o Brasil adotasse o voto distrital⁴: “Por meio de decretos, as províncias foram divididas em círculos (distritos), devendo ser eleito um deputado por cada distrito” (Brasil, 2014, 22). A divisão das províncias em círculo tinha como intenção diminuir a influência do governo no resultado e as fraudes nas eleições (Nicolau, 2012, 35).

Essa lei exigia a obtenção da maioria absoluta dos votos para determinar o resultado das eleições; se nenhum candidato obtivesse

3. “Art. 90 da Constituição de 1824: As nomeações dos Deputados e Senadores para a Assembléa Geral, e dos Membros dos Conselhos Geraes das Províncias, serão feitas por Eleições indirectas, elegendo a massa dos Cidadãos activos em Assembléas Parochiaes os eleitores de Província, e estes os Representantes da Nação, e Província” (Brasil, 1824).
4. Com a Lei dos Círculos, “reformou-se o sistema eleitoral para deputados e senadores – de majoritário por lista, para se dividir as províncias em distritos, ou círculos de apenas um representante, para a eleição dos deputados e de seu suplente” (Almeida Neto, 2014, 28).

a maioria dos votos, realizar-se-ia um segundo turno de votações com os quatro candidatos mais votados, e ainda, caso se fizesse necessário, um terceiro turno com os dois candidatos mais votados no segundo turno (Siqueira Neto e Fabretti, 2015, 23-4).

O voto por círculos foi abolido pela Lei do Terço, em que se adotou o voto por províncias (Brasil, 2014, 23). Com o objetivo de garantir maior representatividade às minorias, “a solução encontrada foi limitar o voto de cada eleitor a dois terços do número total de cadeiras em disputa” (Brasil, 2014, 23).

Assim a referida lei determinava dois terços das vagas das assembleias ao partido vencedor das eleições, e um terço ao partido ou coligação que tivesse menos votos, trazendo assim representatividade para as oposições (Almeida Neto, 2014, 29).

Com a Lei do Terço, deu-se pela primeira vez jurisdição eleitoral aos juízes de Direito:

Com isso o Judiciário passava a praticar importantes funções jurisdicionais eleitorais, com o poder de anular o pleito em caso de “fraude plenamente comprovada e que prejudique o resultado da eleição”, cabendo recurso voluntário de qualquer cidadão no caso de despacho que aprovasse o pleito. (Almeida Neto, 2014, 29)

Apesar das alterações surgidas com a Lei do Terço, “continuou em vigor o precário processo de apuração, entregue a órgãos políticos, desde a mesa eleitoral da paróquia até, na última etapa, às câmaras legislativas” (Leal, 2012, 209).

A Lei Saraiva⁵ trouxe diversas medidas no sentido de tentar evitar as fraudes⁶, que eram o principal problema das eleições até aquele momento histórico. A referida lei “modificou profundamente o regime eleitoral brasileiro, principalmente no que se referia à supressão da eleição indireta” (Ferreira, 2005, 243).

5. “Diante das fraudes e da pressão popular, o Conselheiro Saraiva – a quem o Imperador D. Pedro II conferiu amplos poderes – encomendou a Rui Barbosa projeto de lei prevendo as primeiras eleições diretas do Brasil” (Silva, 2010, 5).

6. “Se a primeira eleição para a legislatura 1881-1884, em que se testou a Lei Saraiva, sob a rigorosa vigilância de seu autor, foi um completo êxito, levando à Câmara 47 opositores, conservadores, e se a segunda (1884), sob o Gabinete Dantas ainda manteve o prestígio da lei, as que se seguiram, forma mais uma vez marcadas pelos velhos vícios, pela antiga compressão oficial” (Porto, 1989).

Essa lei também “determinou que o alistamento de eleitores se realizaria por intermédio do juiz municipal e, de maneira definitiva, seria organizado pelos juízes de direito da comarca, estabelecendo a primeira forma de título eleitoral” (Costa, 2013, 101) e “dispensou as cerimônias religiosas prévia à votação” (Nicolau, 2012, 43).

Outra modificação realizada pela Lei Saraiva foi a vedação do voto dos analfabetos, e com isso a participação popular nas urnas diminuiu drasticamente, excluindo assim quase 90% do eleitorado nacional (Siqueira Neto e Fabretti, 2015, 26).

Apesar das muitas tentativas da legislação de garantir eleições livres⁷, a principal característica do período do Império (1822-1989) foi de eleições fraudulentas (Carvalho, 2016, 31-50), pois “durante o Império, fabricavam-se as eleições nos gabinetes e a violência, o suborno e a pressão asseguravam a vitória do partido que o governo desejava. [...] Substituíam-se listas, falsificavam-se atas, multiplicavam-se eleitores” (Salgado, 2010, 49).

No período imperial “era comum o voto dos mortos e daqueles que já não residiam na localidade. Em certa época, os eleitores mais propensos a votarem na oposição podiam ser esperados às portas das sessões eleitorais por agressores mercenários” (Reis, 2012, 33).

A violência foi amplamente utilizada para garantir a fraude nas eleições no período imperial:

As fraudes, nas eleições do período imperial permaneceram sendo a regra. Não era incomum, a título de exemplo a utilização de capangas chamados ‘capoeiras’ para intimidar os eleitores que quisessem votar nos candidatos de oposição. As eleições ficaram conhecidas como ‘eleição do cacete’, pois efetivamente a democracia foi substituída pelas agressões. (Chamon, 2010, 20-1) <fecha cit>

No mesmo sentido, comprovando a violência nas eleições realizadas no período imperial: “nos dias de eleição, bandos armados

7. “Durante o Império, foram muitas as alterações na legislação que regulamentava as eleições, ocorridas, dentre outros motivos, para garantir maioria ao partido que estava no poder. Somente em relação aos sistemas eleitorais, tivemos sistemas majoritários de listas completas por províncias, voto distrital com um deputado por província, com três deputados por província e voto limitado ou de lista incompleta” (Brasil, 2014, 21).

saíam pelas ruas amedrontando os incautos cidadãos. Pode-se compreender que, nessas circunstâncias, muitos votantes não ousassem comparecer, com receio de sofrer humilhações. Votar era perigoso” (Carvalho, 2016, 40).

Outro fato que confirma a fraude como uma constante é que, na maior parte do período do Império, o “analfabeto podia votar, mas ‘em aberto’, ou seja, não existia sigilo de voto para a classe social dos analfabetos, o que permitia a fraude sobre a vontade do povo” (Ramayana, 2008, 9), e até 1842 era possível o voto por meio de terceira pessoa dotada de procuração, situação que só foi alterada com o Decreto nº 157, de 4/03/1842 (Porto, 1989, 58).

A primeira República ou República Velha (1889-1930)

A primeira Constituição republicana, a segunda constituição da história do Brasil após sua Independência, foi a de 1891, que, além de terminar com o voto censitário (Nicolau, 2012, 52), trouxe várias modificações no sistema eleitoral, especialmente as eleições diretas para presidente: “A Constituição de 1891 encampou a ideia das eleições diretas, prevendo no artigo 47 que o Presidente e o Vice-Presidente da República seriam eleitos por sufrágio direto da nação e maioria absoluta de votos” (Silva, 2010, 6).

A Constituição de 1891 “não indicou a participação dos juízes no processo eleitoral, estabelecendo que esta deveria ser regulada por lei ordinária (art. 47, §3º)” (Silva, 2010, 7), e trouxe em seu texto a vedação ao alistamento de mendigos, dos analfabetos (mantendo dispositivo da Lei Saraiva) e “praças de pret”, que hoje correspondem aos conscritos (Lula, 2008, 33).

A primeira lei eleitoral após a Constituição de 1891 foi a “de nº 35, de 26 de janeiro de 1892, que institui o sistema de lista incompleta em distrito de três deputados” (Leal, 2012, 212). Essa lei determinava que a apuração dos votos seria feita pelas mesas eleitorais.

A própria legislação favorecia a fraude eleitoral: “a Lei 426, de 07.12.1896, instituiu o chamado ‘voto descoberto’, por meio do qual, na prática, quebrava o sigilo da votação, favorecendo a captação ilícita de sufrágio e abuso do poder político e econômico” (Almeida Neto, 2014, 36).

No voto descoberto o eleitor apresentava duas cédulas, sendo uma depositada na urna, e outra restituída constando seu voto, sendo datada e rubricada. “Essa alteração funcionou como uma estratégia legal para facilitar a articulação do que ficou conhecido como voto de cabresto, já que o voto a descoberto abria espaço para o exercício de práticas políticas de controle eleitoral” (Brasil, 2014, 31).

O fenômeno do voto de cabresto ocorria pois “o eleitor acabava sendo dirigido, controlado – como faz o cabresto em um animal de montaria – a expressar o seu voto de acordo com os interesses do coronel (Moraes e Stroppa, 2015, 86-7).

A Lei nº 1.269, de 15/11/1904, conhecida como Lei Rosa e Silva, substituiu a Lei nº 35 e “aumentou para cinco o número de deputados de cada distrito, manteve a lista incompleta e lhe associou o voto cumulativo” (Leal, 2012, 213), mas manteve a contagem de votos pelas mesas eleitorais e o voto descoberto (Almeida Neto, 2014, 36). Dessa forma, “essa lei favoreceu realmente a representação das minorias, mas não tardou a ser fraudada nos seus objetivos” (Leal, 2012, 213).

No governo de Venceslau Braz, um avanço ocorreu com a Lei nº 3.139, de 2 de agosto, e a Lei nº 3.208, de 27 de dezembro, ambas de 1916, determinando que a qualificação para as eleições presidenciais competiria ao Judiciário, e que a apuração geral passaria a ocorrer nas capitais por juntas apuradoras, formada por membros do Poder Judiciário e do Ministério Público (Porto, 1989, 232)⁸, ou seja, em síntese essa alteração legislativa passou a atribuir exclusivamente ao Poder Judiciário o preparo das eleições (Almeida Neto, 2014, 36). “A legislação de 1916 tinha grandes méritos, mas não conseguiu pôr termo às inveteradas fraudes eleitorais, concorrendo para esse resultado as deficiências da nossa organização judiciária” (Leal, 2012, 214).

Pode se afirmar que, apesar das citadas modificações, a situação das fraudes nas eleições não sofreu alteração com a proclamação da

8. “A primeira preocupação com a seriedade do processo eleitoral no Brasil nasceu no governo do presidente Venceslau Brás, em 1916, que ao sancionar a lei n. 3.139, entregou ao Poder Judiciário o papel de principal executor das leis eleitorais, representando assim o ponto de partida para a elaboração do Código de 1932” (Pinto, 2009, 31).

República (Siqueira Neto e Fabretti, 2015, 29; Telarolli, 1982, 57), e mesmo na fase republicana “a fraude e o peso da administração eleitoral garantiam o controle do poder” (Reis, 2012, 35).

As fraudes que marcaram o período imperial foram uma constante também na República Velha (Chamon, 2010, 21; Salgado, 2010, 49): “desde a primeira República (1889-1930) tivemos práticas e mecanismos que viabilizavam os anseios da elite econômica por meio, por exemplo, da denominada política dos governadores, da política do café com leite e do coronelismo” (Moraes e Stroppa, 2015, 86). No entanto, “dizer que a fraude foi criação dos pleitos eleitorais da República Velha é evidentemente falso. É correto, porém afirmar que no período o seu exercício foi intenso e se revestiu de variadas formas” (Telarolli, 1982, 76).

Entre as várias formas de fraude às eleições se destacavam: a eleição “a bico de pena” e a “degola” (Salgado, 2010, 49; Telarolli, 1982, 51). A expressão “a bico de pena” “vem do Império e se refere às diversas manipulações feitas pelas mesas eleitorais na redação dessas atas (falsificação de assinaturas para contabilizar votos de eleitores que faltavam, adulteração das cédulas)” (Nicolau, 2012, 43). Essa fraude “era praticada pelas mesas eleitorais, com funções de junta apuradora: inventavam-se nomes, eram ressuscitados os mortos e os ausentes compareciam; na feitura das atas, a pena todo-poderosa dos mesários realizava milagres portentosos” (Leal, 2012, 214).

A degola “era o nome dado ao ato das câmaras legislativas, responsáveis pela apuração das eleições, que simplesmente desconsideravam votos para os candidatos que não queria ver vencedores ou computavam votos inexistentes para os candidatos que queriam ver vencedores” (Siqueira Neto e Fabretti, 2015, 30). E a degola também era assim conceituada: “a segunda metamorfose era obra das câmaras legislativas no reconhecimento de poderes: murros dos que escapavam das ordálias preliminares tinham seus diplomas casados na provação final” (Leal, 2012, 214).

Atos de violência também foram adotados como forma de fraudar as eleições, tais como “o atulhamento e a permanência de correligionários na sala das seções, constrangendo, atemorizando e impedindo minorias de votar” (Telarolli, 1982, 88).

Em relação às fraudes eleitorais da Primeira República, conclui-se que “faltava moralidade e honestidade no processo de apuração

de votos, de reconhecimento de eleitos, e, ainda, posteriormente no exercício da representação” (Rocha, 1996, 382).

Até o início da década de 1930, o Brasil permaneceu com o sistema de “Verificação de Poderes”, com as decisões definitivas sobre a eleição a cargo dos chefes políticos, e “dessas decisões não cabiam recursos ao Judiciário, o que possibilitava uma intensa manipulação da vontade do eleitor e sérios desvirtuamentos no resultado do processo eleitoral” (Coelho, 2015, 32).

As várias alterações legislativas e os diversos sistemas eleitorais foram adotados na história do Brasil de 1821 até 1932, mas não foram suficientes para sanar o problema dos vícios e fraudes nas eleições: “Assim, pela história das instituições e pela sequência e reiteração de atos de corrupção a prevalecer em todos os pleitos eleitorais, não bastavam as leis. Era imperioso que se pudesse exigir a sua prática e se sancionar a sua inobservância” (Rocha, 1996, 386).

Nesse período “a vulnerabilidade do sistema legislativo de controle do processo eleitoral restou evidenciada pelos interesses políticos que impediam a tomada de soluções imparciais e justas para os conflitos decorrentes” (Canela Júnior, 2012, 188), apesar das diversas mudanças legislativas (já apresentadas) que tentaram mudar essa situação.

O Estado Novo (1930-1945)

Em 03/10/1930, como resultado das fraudes na eleição presidencial que envolveu de um lado Getúlio Vargas, pela Aliança Liberal, e de outro Júlio Prestes, pelo Partido Republicano Paulista⁹, um movimento armado depõe o presidente Washington Luís, levando ao poder Getúlio Vargas, que foi o candidato derrotado nas urnas (Duarte, 2016, 20).

Assim, “a Revolução de 1930 teve como principal bandeira a moralização do processo eleitoral, corroído como estavam as

9. “A Revolução de 1930 envolveu o país, em conflito entre o Partido Republicano Paulista e a Aliança Liberal, liderada por Getúlio Vargas e estruturada com apoio de Borges de Medeiros e Joaquim Francisco de Assis Brasil. O grupo gaúcho não aceitou o resultado das eleições em que Júlio Prestes foi vencedor. A alegação era fraude, o que serviu de catalisador em um momento histórico desfavorável no Brasil, com situação econômica deteriorada e instituições frágeis” (Duarte, 2016, 18).

instituições e o próprio regime político brasileiro pelas práticas encardidas por nódoas indeléveis a República Velha” (Rocha, 1996, 386). É importante ressaltar que as mesmas práticas de fraude nas eleições praticadas pelo Partido Republicano Paulista também foram adotadas pela Aliança Liberal (Oliveira, 2010, 47).

Instituído um governo provisório, este dissolve o Legislativo em todas as suas esferas. “Pela primeira vez, desde a promulgação da Constituição de 1824, todos os postos do poder no país foram ocupados por políticos não eleitos. Esse quadro perdurou até novembro de 1933, quando tiveram início os trabalhos da Assembleia Constituinte eleita no ano anterior” (Nicolau, 2012, 74).

A Justiça Eleitoral surge como órgão do Poder Judiciário com o Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932, o primeiro Código Eleitoral¹⁰, redigido por uma comissão formada pelos juristas João Crisóstomo da Rocha Cabral, Francisco de Assis Brasil e Mario Pinto Serva (Ramayana, 2008, 11).

Esse primeiro código eleitoral¹¹ modificou significativamente o sistema eleitoral, adotando: “representação proporcional, sufrágio feminino, idade de 18 anos para o eleitor, sigilo das votações e, principalmente, incumbiu à Justiça Eleitoral o alistamento eleitoral, a apuração dos votos e o reconhecimento da proclamação dos candidatos eleitos” (Siqueira Neto e Fabretti, 2015, 32).

O Código Eleitoral de 1932 retirou a atribuição de apurar os votos das mesas receptoras, e a contagem de cédulas nas eleições gerais passou a ser feita pelos tribunais regionais, e nas eleições municipais pelas juntas apuradoras, que eram na época constituídas de três juízes vitalícios (Leal, 2012, 217).

10. “A comissão era composta por três estudiosos do tema: Assis Brasil, político gaúcho, dirigente do Partido Libertador e principal defensor da adoção da representação proporcional no país; João Cabral, professor da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro e autor de estudos sobre representação política; e Mário Pinto Serva, promotor paulista e um dos fundadores do Partido Democrático de São Paulo. A comissão trabalhou ao longo de 1931, quando recebeu uma série de subsídios de juristas e políticos (inclusive de Vargas). O trabalho culminou com a elaboração do Código Eleitoral, que seria promulgado em fevereiro de 1932” (Nicolau, 2012, 74).

11. “O sistema adotado no Código de 1932 teve por inspiração a Constituição tcheco-eslovaca de 1918 (art. 18) e a lei eleitoral daquele Estado, de 1920, ambas influenciadas do Kelsen” (Silva, 2010, 8).

Nesse código quase não existiam normas processuais, referência apenas no artigo 97, 7 desse Código, que “dispunha que a coação ou fraude que alterasse o resultado do pleito atraía a nulidade da votação, sem definição de instrumento processual específico” (Duarte, 2016, 22).

Sobre as primeiras eleições posteriores ao Código Eleitoral de 1932: “o pleito seguinte teve baixa participação social (3,3%), mas foram vistas como eleições verdadeiras, sem que a influência partidária determinasse os resultados” (Salgado e Sobreira, 2016, 121).

Em 16/07/1934 é promulgada pela Assembleia Constituinte a Constituição de 1934, que nos artigos 82 e seguintes “teve o mérito de erigir ao patamar constitucional a Justiça Eleitoral enquanto órgão do Poder Judiciário, bem como dispor sobre alistamento, direitos políticos e inelegibilidades” (Lula, 2008, 36-7). A Constituição de 1934 foi responsável por outras grandes alterações no direito eleitoral pátrio:

Consagra as imunidades formais e materiais, relaciona as hipóteses de incompatibilidades e impedimentos, trata da desincompatibilização, da irreelegibilidade, do sufrágio universal, igual e direto, dispondo, ainda, nos arts. 108 e 109, sobre as vedações ao alistamento e ao voto, consagrando o instituto da inelegibilidade, perda e suspensão dos direitos políticos, além de outras regras de grande importância para o aperfeiçoamento da democracia. (Ramayana, 2008, 11)

Com o surgimento da Justiça Eleitoral, o Brasil adota o sistema jurisdicional, ou seja, eleições sob o controle do Poder Judiciário. Sendo assim, “a partir do momento em que a Justiça Eleitoral assumiu a fiscalização, a administração e a realização das eleições dos representantes, maior credibilidade foi trazida a todo o processo” (Costa, 2013, 106).

Em 04/05/1935, surge um novo código eleitoral, o segundo da história do Brasil, através da Lei nº 48, que visa se adequar à Constituição de 1934 (Gonçalves Júnior, 2016, 41; Oliveira, 2010, 57), trazendo entre as modificações: “redução da idade mínima para votar de 21 para 18 anos; obrigatoriedade de voto das mulheres que exerciam função pública remunerada e a limitação à candidatura avulsa” (Brasil, 2014, 38). A questão de candidatura avulsa se referia a candidato sem vinculação a partido político,

desde que o registro de sua candidatura fosse feito mediante requerimento de certo número de eleitores (Silva, 2010).

Em 10/11/1937, por meio de um golpe de Estado, Getúlio Vargas toma o poder¹², dando assim início ao governo conhecido como Estado Novo (Nicolau, 2012, 75): “A Justiça Eleitoral desapareceu do texto constitucional e estava vedado ao Poder Judiciário conhecer de questões ‘exclusivamente políticas’. Entre 1937 e 1945 o Brasil desconheceu eleições. Ainda assim, a Carta dispunha sobre direitos políticos e inelegibilidades” (Lula, 2008, 37).

Em 1937 é outorgada uma nova constituição, conhecida como “Constituição Polaca” (recebeu esse nome por ser inspirada na Constituição da Polônia de 1935), que teve como características o fato de ter fundamentado “juridicamente o estado de exceção que dissolveu os parlamentos nas três esferas – federal, estadual e municipal –, [e institucionalizado] a censura à imprensa e a prisão e tortura de adversários do Estado Novo” (Siqueira Neto e Fabretti, 2015, 35).

A Constituição de 1937 não trouxe qualquer referência à Justiça Eleitoral, suspendendo todas as eleições até dezembro de 1945. Durante esse período, o Presidente Getúlio Vargas governou com o parlamento fechado (Salgado e Sobreira, 2016, 122).

Do fim do Estado Novo ao golpe militar (1945-1964)

No ano de 1945 várias medidas foram tomadas para a redemocratização do Brasil. Em maio, o presidente Getúlio Vargas, por meio do Decreto-Lei nº 7.586/1945, regulamenta as eleições para o Congresso Nacional, a fim de elaborar outra Constituição. Esse decreto-lei passou a ser conhecido como Lei Agamenon, por ter sido o Ministro da Justiça Agamenon Magalhães o responsável por sua elaboração (Nicolau, 2012, 88).

A Lei Agamenon é considerada por vários autores como o terceiro código eleitoral brasileiro (Lula, 2008, 38). A principal novidade “foi a obrigatoriedade de os candidatos estarem vinculados a partidos políticos” (Brasil, 2014, 40).

12. “Como a reeleição presidencial não era permitida constitucionalmente, encenou-se o ‘Plano Cohen’, que planejava uma pretensa insurreição comunista, e com o apoio dos militares, Vargas, em 10 de novembro de 1937, dissolve o Congresso com tropas de choque e outorga a Carta de 1937” (Lula, 2008, 37).

Em 29/10/1945, as Forças Armadas depõem Getúlio Vargas, visando garantir a transição do poder ao novo presidente nas primeiras eleições presidenciais desde 1930. Eleito presidente, Eurico Gaspar Dutra assume em 31/01/1946, e é instalada em 2 de fevereiro de 1946 a Assembleia Constituinte pós-Estado Novo (Mendes *et al.*, 2009, 193-4).

Aprovada em 18/09/1946, surge a quarta constituinte republicana, que devolveu o *status* constitucional à Justiça Eleitoral (Gomes, 2016, 77) e “estendeu o voto – obrigatório, secreto e direto – a todos os cidadãos – homens e mulheres – com mais de 18 anos. Entretanto, a proibição do voto aos analfabetos foi mantida, fato esse muito relevante já que 57% da população era analfabeta” (Siqueira Neto e Fabretti, 2015, 36).

Surge um novo Código Eleitoral em 1950, o quarto na história brasileira, por meio da Lei nº 1.164, que “previu o voto secreto em cabine indevassável, bem como regulamentou o alistamento eleitoral, a constituição dos partidos políticos e a propaganda eleitoral” (Siqueira Neto e Fabretti, 2015, 36).

O Código Eleitoral de 1950 unificava todos os problemas referentes à legislação eleitoral, inclusive a regulação dos partidos políticos, sendo que, “na época, as inelegibilidades eram expressamente estatuídas pela Constituição de 1946 e a lei ordinária nenhuma inelegibilidade poderia acrescentar” (Ferreira, 1991, 4).

Apesar das mudanças geradas pela Constituição de 1945 e pelo Código Eleitoral de 1950, “as fraudes permaneceram, sobretudo nas cidades do interior, onde era comum o uso de títulos falsos, o constrangimento do cidadão no trajeto de casa até o local de votação (lembrando que ele levava a cédula consigo) e a adulteração do resultado durante a apuração” (Nicolau, 2012, 102).

Assim foram tomadas outras medidas de combate às fraudes nas eleições, com leis esparsas que alteraram o Código Eleitoral de 1950:

A Lei 2.550/1955 institui a folha individual de votação; a Lei 2.562/1955 fixou cédula única para as eleições presidenciais; e a Lei 2.982/1956 determinou a utilização de cédulas para todas as demais eleições majoritárias. As leis 4.109 e 4.115, de 1962, determinaram a utilização da cédula oficial de votação nas eleições proporcionais. (Almeida Neto, 2014, 41)

Entretanto, as fraudes nas mesas eleitorais, com alteração do número de votos em brancos e nulos para determinados candidatos, persistiam (Salgado, 2010, 51).

O regime militar (1964-1985)

Após Getúlio Vargas voltar à presidência, por voto popular, e se suicidar antes do término do seu mandato, foi sucedido pelo governo de Juscelino Kubitschek. E, em 31/01/1961, Jânio Quadros assumiu como presidente, tendo João Goulart como vice-presidente, e “enfrentou intenso período de greves, alta inflação e dívida externa crescente devido ao processo de modernização e construção de Brasília” (Salgado e Sobreira, 2016, 124). Por fim, renunciou em 25 de agosto do mesmo ano.

O então vice-presidente João Goulart, que estava em visita oficial à China, sofreu restrições para que assumisse a presidência. “O impasse se resolveu com a Emenda nº 4 de 1961 à Constituição de 1946, instituindo-se o sistema parlamentarista, de modo a reduzir drasticamente as competências do presidente da República” (Salgado e Sobreira, 2016, 125). São editadas as Leis Complementares nº 01/1962 e 02/1962 para regularem o sistema parlamentarista, e foi prevista para 6/01/1963 consulta popular para a manutenção do parlamentarismo ou retorno ao presidencialismo.

João Goulart assume, em 07/09/1961, a presidência e nomeia Tancredo Neves como primeiro-ministro. O parlamentarismo prevalece por 17 meses. Na referida consulta popular, o presidencialismo foi aprovado por 76,98% dos votantes, pondo fim assim à experiência brasileira com o parlamentarismo (Siqueira Neto e Fabretti, 2015, 38).

Em 31/03/1964 ocorre um golpe militar¹³, que prossegue até 1985 e que teve como característica mais marcante a institucionalização

13. “Em março de 1964 os fatos se precipitaram: dia 19 foi realizada a Marcha da Família com Deus pela Liberdade, contra o Presidente da República; dia 20, o general Humberto Alencar Castello Branco emitiu comunicado aos generais para que atuassem contra a subversão comunista; dia 31, os generais Mourão Filho e Carlos Guedes deflagraram o golpe e o exército toma as ruas” (Salgado; Sobreira, 2016, 126).

da tortura como forma de interrogatório. O plano político é marcado por autoritarismo, supressão dos direitos constitucionais, perseguição política, prisão e tortura dos opositores (Paula, 2002, 328-9), e pela imposição da censura prévia aos meios de comunicação.

Em 09/04/1964 foi instituído o Ato Institucional nº 1, que transfere mais poder aos militares e suspende por dez anos os direitos políticos de centenas de pessoas. As cassações de mandatos alteram a composição do Congresso e intimidam os parlamentares.

Em julho de 1965 é aprovado pelo Congresso um novo código eleitoral, estabelecendo, assim, as regras eleitorais durante todo o período do regime militar: “organização da Justiça Eleitoral, processo de alistamento, sistema eleitoral, método de votação e de apuração dos votos, propaganda eleitoral” (Nicolau, 2012, 113).

O Código Eleitoral de 1965, o quinto da história brasileira, teve como principal autor o ministro Milton Campos (Ferreira, 1991, 3) e fazia referência às questões processuais, “com a disciplina da impugnação ao registro de candidatura no art. 97 e do recurso contra expedição de diploma no art. 262, além da previsão, no art. 222, de anulabilidade da votação por vícios como fraude, falsidade e coação” (Duarte, 2016, 22).

O Código Eleitoral de 1965 diferia do anterior (Código Eleitoral de 1950), pois as inelegibilidades estavam estatuídas na Constituição de 1969 e por lei complementar – na época, a Lei Complementar nº 5, de 29/04/1970 (Ferreira, 1991, 5).

Em 24/01/1967 é outorgada nova constituição (entra em vigor somente em 15 de março), “tendo como preocupação fundamental a segurança nacional, dando mais poderes à União e à Presidência da República e reduzindo os direitos e garantias individuais, permitindo suspensão de direitos constitucionais” (Lula, 2008, 39).

Em 1969 o então presidente Artur da Costa e Silva se afasta por motivo de saúde, assumindo o poder, em 31 de agosto, uma Junta Governativa Provisória. Em 17 de outubro é editada a Emenda nº 1, que se caracteriza pela institucionalização dos Atos Institucionais do regime militar.

A Emenda nº 1/1969 não recebe tratamento “de simples emenda, mas de nova Constituição, reconhecida inclusive pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, antes mesmo da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988” (Lula, 2008, 40).

A ditadura militar marcou negativamente a história brasileira, e entre as várias sequelas destaca-se que “impediu quase por completo o estudo e a pesquisa do direito, notadamente do direito eleitoral. Afinal, qualquer estudo revelaria o óbvio: a Constituição e o Código Eleitoral haviam sido feitos para não valerem” (Lula, 2008, 40-1).

As fraudes eleitorais persistiram no período da ditadura (1964-1985), sendo comum “inscrever o eleitor para votar em mais de uma seção eleitoral, votar com o título de outro eleitor, adulterar os votos durante a contagem, trocar cédulas, adulterar os mapas finais de votação. Além, é claro, do uso de violência para inibir eleitores e da ‘compra’ de votos” (Nicolau, 2012, 118). Infelizmente, “durante todo o período ditatorial não há registros de resistência por parte da Justiça Eleitoral em face das fraudes normativas e administrativas levadas a cabo pelo governo” (Salgado e Sobreira, 2016, 127).

Apenas no final da década de 1970, o Brasil começa a dar os primeiros passos de volta à democracia. “Em 1978 a abertura política se intensifica com a revogação do AI-5, o fim da censura prévia, o restabelecimento do *habeas corpus* para crimes políticos, bem como a atenuação da Lei de Segurança Nacional, que permitiu a volta dos exilados políticos” (Siqueira Neto e Fabretti, 2015, 41). Entretanto, mesmo com a Lei da Anistia de 1979, a volta à democracia plena foi lenta e levou vários anos, e as eleições para presidente com voto direto foram apenas em 1989.

A Constituição de 1988

A Constituição de 1988 foi promulgada em 5 de outubro e ficou conhecida como a Constituição Cidadã¹⁴. “Indubitavelmente, de todas as Constituições brasileiras, a atual foi a que trouxe mais avanços, inclusive no campo do direito eleitoral” (Lula, 2008, 42).

Essa constituição foi muito significativa no que tange aos direitos políticos: “tornou o voto dos analfabetos facultativo, assim como

14. “Ela ficou conhecida como a Constituição Cidadã, pelo fato de ampliar o rol dos direitos sociais e políticos. Assegurou a liberdade de expressão, de reunião, garantiu o direito à privacidade, à inviolabilidade do domicílio e da correspondência, proibiu a prisão sem decisão judicial: tudo isso em contraponto a práticas do regime anterior, das quais se buscava o distanciamento” (Brasil, 2014, 61).

das pessoas maiores de 60 anos e dos jovens entre 16 e 18 anos” (Siqueira Neto e Fabretti, 2015, 42).

A Constituição de 1988 trabalhou as questões eleitorais em três situações: (i) ao tratar dos direitos políticos (art. 14 a 16); (ii) ao tratar dos partidos políticos (art. 17); e (iii) ao disciplinar a organização e competência da Justiça Eleitoral (art. 118 a 120) (Rodrigues, 2010). “A possibilidade de o analfabeto ter capacidade eleitoral ativa e o voto direto, secreto, universal e periódico transformado em cláusula pétrea são apenas alguns exemplos” (Lula, 2008, 42).

No que concerne ao direito processual eleitoral, a Constituição Federal criou a Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (art. 14, §§10º e 11) e regulamentou as situações de cabimento ou descabimento de recursos eleitorais das decisões do TSE (art. 122, §§3º e 4º) (Rodrigues, 2010).

Na década de 1980, o combate à fraude eleitoral toma novos ares. O primeiro passo se deu com a Lei nº 6.996/1982, que traçou as linhas gerais para a informatização do banco de dados dos eleitores pela Justiça Eleitoral, o que viria a ser o sistema de votação e apuração eletrônica (Duarte, 2016, 48).

A Lei nº 7.444/1985 “institui o processamento eletrônico de dados eleitorais, efetivado com a revisão de eleitorado nacional o que possibilitou, imediato registro de setenta milhões de eleitores, aos quais foi atribuído título eleitoral com numeração única” (Duarte, 2016, 45), e, em 1986, a Justiça brasileira cria o cadastro único informatizado de eleitores (Salgado, 2010, 51; Tavares e Moreira, 2011, 15). Na época o argumento utilizado era que “a inexistência de um cadastro único, interligado e automatizado, permitia ou facilitava fraudes, votações em duplicidade de um mesmo eleitor em mais de uma zona eleitoral, votação de um eleitor pelo outro, e outras fraudes mais” (Rollo, 2015, 287).

As mudanças no sistema de votação e apuração não se mostram exageradas, com problemas de fraudes eleitorais sendo ainda recorrentes, como na eleição para governo do Rio de Janeiro em 1982, que impediu a eleição de Leonel Brizola:

Nas eleições estaduais do Rio de Janeiro em 1982 ocorre uma inconsistência tal no escrutínio para os cargos de deputados que a eleição acaba sendo repetida. A totalização dos votos

é feita por processamento de dados, a partir dos resultados de cada urna, pela soma de votos pelos escrutinadores e pelo preenchimento dos boletins de urna. Paira a dúvida sobre a tentativa de fraudar a eleição de Leonel Brizola para o governo do Rio de Janeiro. (Salgado, 2010, 51)

Uma grande revolução surge com a utilização da urna eletrônica¹⁵ a partir de 1996 e, “com a introdução do sistema eletrônico de votação e apuração, as conhecidas fraudes durante a contagem dos votos foram eliminadas” (Duarte, 2016, 72). Já em 2000 as eleições eram feitas com urna eletrônica em todos os municípios brasileiros (Rollo, 2015, 289).

A urna eletrônica¹⁶, “nos seus mais de quinze anos de existência, conduziu uma revolução do processo eleitoral brasileiro, tendo sido responsável por diversos benefícios” (Tavares e Moreira, 2011, 16): “não há mais cédulas, o mesário digita o número do título do eleitor e libera a urna para receber o voto; o eleitor digita o número de seus candidatos, sem que haja vinculação entre o título e o voto” (Salgado, 2010, 52).

A partir da informatização, a Justiça Eleitoral¹⁷ pôde combater com mais efetividade as ocorrências na apuração do resultado,

15. A urna eletrônica “é um computador responsável pelo armazenamento de votos durante as eleições, desenvolvida a partir da informatização, estabelecida uma rede nacional de comunicação de dados integrando os órgãos da Justiça Eleitoral” (Bernardi, 2016, 78).

16. “Além de eficiente a urna eletrônica já se consagrou como exemplo de segurança, o que motivou sua aprovação nacional e internacional. Dentre os inúmeros testes de segurança realizados, destaco os testes públicos que foram acompanhados por uma comissão avaliadora composta por cientistas de área como Segurança da Informação, Engenharia Eletrônica, Ciência da Computação e Informação, Direito e Economia. Nesses testes, franqueou-se a participação popular e os ‘investigadores’ (denominação atribuída a esses participantes) tiveram por quatro dias acesso livre, cujo objetivo era demonstrar a vulnerabilidade da urna eletrônica, objetivo não atingido por nenhum dos 37 *hackers* inscritos nos testes” (Tavares e Moreira, 2011, 15).

17. O art. 59-A da Lei nº 9.504/1997 (“a urna imprimirá o registro de cada voto, que será depositado, de forma automática e sem contato manual do eleitor, em local previamente lacrado”), com a reforma pela Lei nº 13.165/2015, determina a obrigação da impressão dos votos pela urna eletrônica para posterior conferência se houver recurso. Sobre esse fato é importante esclarecer que a Justiça Eleitoral defende “a tese da desnecessidade da impressão física do voto,

que eram perpetuadas pelo seguinte método: “terminada a votação, havia um acréscimo do número de votantes, sempre no intuito de fraudar o resultado da votação” (Tofolli, 2009, 48).

As mudanças implementadas pela Justiça Eleitoral¹⁸, “sobretudo quanto à modernização tecnológica, foram eficientes para minimizar os problemas de fraudes na votação, no alistamento e, principalmente, na apuração dos votos” (Jorge, 2016, 76).

A fraude na identificação eleitoral também passou a ser combatida de forma mais efetiva, primeiramente com a obrigatoriedade de o eleitor apresentar documento oficial com foto para poder votar, e também com a implementação gradativa de urnas biométricas para que o eleitor faça a identificação biométrica antes de ter acesso à urna. “Inovação de 2008, a biometria introduziu a identificação do eleitoral por meio da digital, com registro no Cadastro Nacional da foto e assinatura” (Duarte, 2016, 45).

Embora existam críticas quanto à utilização desses dados biométricos para identificação em outras esferas, como em processo penal (Villa *et al.*, 2015, 176), com o cadastro biométrico de eleitores garante-se que a pessoa que comparece à seção eleitoral para votar é aquela cadastrada.

O reconhecimento do eleitor pela impressão digital, ou seja, a biometria, teve início em 2008 nos municípios de Colorado do Oeste/RO, Fátima do Sul/MS e São João Batista/SC. Essa tecnologia “permite concretizar princípios como veracidade, sinceridade e autenticidade do voto e das eleições, aspirações antigas de todos os sistemas democráticos conhecidos” (Gomes, 2016, 147).

porque representaria um retrocesso ao processo eleitoral eletrônico, mas também pelos altos custos de implementação, já que cada urna eletrônica deveria ter uma impressora acoplada, e eventuais problemas técnicos, já que seria um outro equipamento eletrônico com possibilidades de defeitos, mau funcionamento, pane, etc.” (Rollo, 2015, 290). A previsão de impressão do voto eletrônico já ocorreu na legislação brasileira através da Lei nº 10.408/2002, entretanto a Lei nº 10.740/2002 revogou os dispositivos que disciplinavam a impressão do voto.

18. “Em 2000 todos os eleitores votaram eletronicamente. Em 2002, foi feita a experiência com o Módulo Impressor Externo (MIE), que imprimia os votos depositados na urna para conferência com o registro digital. A última inovação tecnológica ocorreu em 2008 quando foi testada pela primeira vez a urna com identificação biométrica do eleitor” (Brasil, 2014, 67).

O projeto da biometria é de longo prazo, mas já está bem implantado em alguns estados, como o Tocantins (99,93%) e o Distrito Federal (99,71%). Também se destaca o Paraná, onde 79,84% do eleitorado cadastrou suas digitais, o que representa 7.953.619 eleitores. Entretanto, percebe-se que ainda não se alcançou uma porcentagem razoável no país como um todo, com apenas 45,31% do eleitorado cadastrado (Brasil, 2017).

Conclusão

O presente estudo, ao passar pela história das eleições brasileiras, traz o combate à fraude eleitoral como uma constante que determinou a criação da Justiça Eleitoral em 1932 e a adoção da urna eletrônica na década de 1990.

Por muito tempo as eleições brasileiras foram marcadas por fraudes que refletiam diretamente no resultado da eleição, com formas institucionalizadas para alterar o resultado conforme os desejos dos partidos e das pessoas que estavam ocupando o poder naquele momento.

Muitas foram as tentativas frustradas de uma legislação que por si garantisse eleições livres. Entretanto, a cada nova legislação, novas formas de fraude se apresentavam e continuavam a macular os resultados das eleições.

Apenas o resultado de muitas décadas de desenvolvimento da legislação e a adoção das urnas eletrônicas permitiram o fim de fraudes na apuração das eleições, porém as fraudes eleitorais passaram a acontecer na “compra de voto” e no abuso do poder econômico, financeiro, político, religioso e dos meios de comunicação. Assim, a referida luta da Justiça Eleitoral por eleições limpas não cessa; apenas muda de foco.

Referências

- ALMEIDA NETO, M. C. (2014). *Direito eleitoral regulador*. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- BERNARDI, D. P. S. (2016). *Curso didático de direito eleitoral*: de acordo com a Lei 13.165 de 29.09.2015. 2. ed. Curitiba: Juruá.
- BRASIL. (1824). Constituição do Império do Brasil de 25 de março de 1824. Disponível em: [<http://www.direitoshumanos.usp.br/index>].

- php/A-Hist%C3%B3ria-do-voto-no-Brasil/constitucao-do-imperio-do-brasil-1824.html]. Acesso em 2 maio 2018.
- _____. (2014). *Eleições no Brasil: uma história de 500 anos*. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral.
- _____. (2017). *Biometria atual por UF*. Disponível em: [http://www.tse.jus.br/eleicoes/biometria/biometria-atual-uf]. Acesso em 25 nov. 2017.
- CANELA JÚNIOR, O. (2012). O controle jurisdicional do processo político no Brasil. *Paraná Eleitoral – Revista Brasileira de Direito Eleitoral e Ciência Política*, vol. 1, n. 2, p. 183-193.
- CARVALHO, J. M. (2016). *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 22. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- CARVALHO, V. O. (2013). Voto dado, candidato eleito? *Estudos Eleitorais*, vol. 8, n. 2, p. 93-110.
- CHAMON, O. (2010). *Direito eleitoral*. 3. ed. São Paulo: Método.
- COELHO, M. de C. (2015). *A democracia na encruzilhada: reflexões acerca da legitimidade democrática da justiça eleitoral brasileira para a cassação de mandatos eletivos*. Belo Horizonte: Fórum.
- COSTA, T. C. (2013). Justiça eleitoral e sua competência normativa. *Paraná Eleitoral – Revista Brasileira de Direito Eleitoral e Ciência Política*, vol. 2, n. 1, p. 99-114.
- DUARTE, M. P. (2016). *Processo judicial eleitoral: jurisdição e fundamentos para uma teoria geral do processo judiciário eleitoral*. Curitiba: Juruá.
- FERREIRA, M. R. (2005). *A evolução do sistema eleitoral brasileiro*. 2. ed. Brasília, DF: TSE-SDI.
- FERREIRA, P. (1991). *Código Eleitoral comentado*. São Paulo: Saraiva.
- GOMES, J. J. (2016). *Direito eleitoral*. 12. ed. São Paulo: Atlas.
- GONÇALVES JÚNIOR, C. (2016). *Atividade de normativa da justiça eleitoral*. Rio de Janeiro: Lumen Júris.
- JORGE, F. C. (2016). A ação eleitoral como tutela dos direitos coletivos e a aplicação subsidiária do microsistema processual coletivo e do Código de Processo Civil. In: TAVARES, A. R. et al. (Coord.). *O direito eleitoral e o novo código de processo civil*. Belo Horizonte: Fórum.
- LEAL, V. N. (2012). *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras.
- LULA, C. E. de O. (2008). *Direito eleitoral*. Leme: Imperium.
- MENDES, G. F. et al. (2009). *Curso de direito constitucional*. 4. ed. São Paulo: Saraiva.
- MORAES, A. C. I.; STROPPA, T. (2015). O financiamento de campanhas no Brasil e a reforma política: continuaremos na contramão? In: IOCOHAMA, C. H. et al. (Orgs.). *O acesso à justiça e os direitos fundamentais em debate*. vol. 2. Umuarama: Universidade Paranaense.

- NICOLAU, J. (2012). *Eleições no Brasil: do Império aos dias atuais*. Rio de Janeiro: Zahar.
- NUNES JÚNIOR, A. T. (2016). *A judicialização da política no Brasil: estudo de casos de comissões parlamentares de inquérito e fidelidade partidária*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. (Série Temas de interesse do Legislativo, 30).
- OLIVEIRA, M. R. (2010). *Controle das eleições: virtudes e vícios do modelo constitucional brasileiro*. Belo Horizonte: Fórum.
- PAULA, J. L. M. (2002). *História do direito processual brasileiro: das origens lusas à escola crítica do processo*. Barueri: Manole.
- PIMENTA, J. C. (2002). *Processo eleitoral e controle jurisdicional*. Belo Horizonte: Mandamentos.
- PINTO, V. N. (2009). A influência do poder econômico na atividade política. *Revista Eleições e Cidadania*, vol. 1, n. 1, p. 27-41.
- PORTO, W. C. (1989). *História eleitoral do Brasil – o voto no Brasil*, vol. 1: da Colônia à 5ª República. Brasília, DF: Senado Federal.
- RAMAYANA, M. (2008). *Direito eleitoral*. 8. ed. rev., amp. e atual. Rio de Janeiro: Impetus.
- REIS, M. (2012). *Direito eleitoral brasileiro*. Brasília, DF: Alumnus.
- ROCHA, C. L. A. (1996). Justiça eleitoral e representação democrática. In: ROCHA, C. L. A.; VELLOSO, C. M. da S. (Coords.). *Direito eleitoral*. Belo Horizonte: Del Rey.
- RODRIGUES, M. A. (2010). Panorama geral do processo civil eleitoral e a aplicação subsidiária do Código de Processo Civil. *Interesse Público IP*, vol. 12, n. 62. Disponível em: [<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCn-td=68804>]. Acesso em 22 nov. 2016.
- ROLLO, A. L. M. (2015). A urna eletrônica no Brasil. In: MESSA, A. F. *et al.* *Transparência eleitoral*. São Paulo: Saraiva.
- SALGADO, E. D. (2003). O processo eleitoral no Brasil Império. *Paraná Eleitoral – Revista Brasileira de Direito Eleitoral e Ciência Política*, n. 47, jan. Disponível em: [<http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/18628-18629-1-PB.pdf>]. Acesso em 9 jan. 2017.
- _____. (2010). *Princípios constitucionais eleitorais*. Belo Horizonte: Fórum.
- SALGADO, E. D.; SOBREIRA, R. G. (2016). A democracia no “tapetão”: a justiça eleitoral contra a soberania popular. In: MORAES, F. *et al.* (Orgs.). *Justiça eleitoral, controle das eleições e soberania popular*. Curitiba: Íthala.
- SILVA, H. N. (2010). A justiça eleitoral: breve apanhado histórico, estrutura atual, natureza e noções da competência. *Revista Brasileira de Direito Eleitoral – RBDE*, vol. 2, n. 2, jan./jun.

- SIQUEIRA NETO, J. F.; FABRETTI, H. B. (2015). Direito eleitoral no Brasil: o percurso da cidadania. In: MESSA, A. F. *et al.* (Coords.). *Transparência eleitoral*. São Paulo: Saraiva.
- TAVARES, A. R.; MOREIRA, D. R. R. (2011). O voto eletrônico no Brasil. *Estudos Eleitorais*, vol. 6, n. 3, p. 10-32.
- TELAROLLI, R. (1982). *Eleições e fraudes eleitorais na República Velha*. São Paulo: Brasiliense. (Coleção Tudo é história, 56).
- TOFFOLI, J. A. D. (2009). Breves considerações sobre a fraude ao direito eleitoral. *Revista Brasileira de Direito Eleitoral – RBDE*, vol. 1, n. 1, jul./dez.
- VILLA, E. N. do R. M. *et al.* (2015). Identificação eleitoral biométrica no Brasil: retorno ao mecanismo panóptico. *Ballot*, vol. 1, n. 2, p. 162-177. Disponível em: [<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/ballot>]. Acesso em 23 jul. 2017.

Paraná Eleitoral

revista brasileira de direito eleitoral e ciência política

ISSN 1414-7866 versão impressa

ISSN 2448-3605 (versão on-line)

Apresentação

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

Objetivo e política editorial

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

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

Normas para envio de artigos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Livros:

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

Artigos de periódicos:

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

Capítulos de livros:

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

Internet (documentos eletrônicos):

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

Trabalhos não publicados:

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

Documentos:

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

A seleção dos artigos

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

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

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

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

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

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

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

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