



ISSN 2447-9403

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE MATO GROSSO

REVISTA

DEMOCRÁTICA

VOLUME 9 • 2022



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE MATO GROSSO

REVISTA

DEMOCRÁTICA

VOLUME 9 - 2022

ISSN 2447-9403

Rev. Democrát.	Cuiabá	v. 9	p. 1-228	2022
----------------	--------	------	----------	------

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE MATO GROSSO

Composição da Escola Judiciária Eleitoral – EJE

Diretora

Ana Cristina Silva Mendes - Juíza-Membro
substituta do TRE-MT

Secretária

Janis Eyer Nakahati

Conselho Consultivo

Ana Cristina Silva Mendes
Diretora da EJE

Pérsio Oliveira Landim
Juiz-Membro

Sebastião de Arruda Almeida
Juiz-Membro

Janis Eyer Nakahati
Secretária da EJE

Conselho Editorial da Revista da Escola Judiciária Eleitoral

Presidente

Ana Cristina Silva Mendes - Diretora da EJE

Membros

Antônio Veloso Peleja Júnior - Juiz
de Direito

Pedro Francisco da Silva - Juiz Federal
Gustavo Leandro Martins dos Santos

Rodrigues Del Papa
Janis Eyer Nakahati

Marcela Alves Lopes Mendes de Oliveira
Júlia Viñe

Revisão de Normas ABNT

Júlia Viñe

Catálogo na Publicação – Cuiabá, 2015.

Revista Democrática / Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso. –
Vol. 9 (2022)- . – Cuiabá: Tribunal Regional Eleitoral de
Mato Grosso, 2015- .
v. ; 23 cm.

Anual
ISSN 2447-9403

I. BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso
1. Direito eleitoral 2. Direito constitucional
3. Gestão pública

Notas

1. Qualquer parte desta publicação pode ser reproduzida, desde que citada a fonte.
2. Proibida a comercialização desta obra.
3. Os artigos doutrinários publicados são de responsabilidade exclusiva de seus autores e não refletem, necessariamente, o posicionamento deste Tribunal.
4. Disponível também em: www.tre-mt.jus.br/eje/revistademocratica.

Tiragem

500 exemplares.

Endereço

Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso Escola
Judiciária Eleitoral
Avenida Historiador Rubens de Mendonça, 4750 Centro
Político Administrativo, Setor E. CEP: 78050-908
Fones: (65) 3362-8123 e 3362-8156

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE MATO GROSSO

COMPOSIÇÃO DO PLENO

Presidente

Desembargador Carlos Alberto Alves da Rocha

Vice-Presidente e Corregedor Regional Eleitoral

Desembargadora Nilza Maria Pôssas de Carvalho

Juizes-Membros Titulares

Gilberto Lopes Bussik

Clara da Mota Santos Pimenta Alves

Luiz Octávio de Oliveira Saboia Ribeiro

Juizes-Membros Substitutos

Desembargadora Serly Marcondes Alves

Desembargador Marcos Henrique Machado

Pérsio Oliveira Landim

Ana Cristina Silva Mendes

Sebastião de Arruda Almeida

Fábio Henrique Rodrigues de Moraes Fiorenza

Abel Sguarezi

Procurador Regional Eleitoral

Erich Raphael Masson

Procurador Regional Eleitoral Substituto

Ludmila Bortoleto Monteiro

SECRETARIA DO TRIBUNAL

Diretor-Geral

Mauro Sérgio Rodrigues Diogo

Secretário Judiciário

Breno Antonio Sirugi Gasparoto

Secretária de Adm. e Orçamento

Tânia Yoshida Oliveira

Secretário de Gestão de Pessoas

Valmir Nascimento Milomem Santos

Secretário de Tecnologia da Informação

Luis Cezar Darienzo Alves

APRESENTAÇÃO

A Escola Judiciária Eleitoral Desembargador Palmyro Pimenta apresenta ao leitor o nono volume da Revista DeMocrática¹, composto de dez artigos de interesse aos estudiosos da matéria eleitoral.

No primeiro artigo, intitulado **A CONTAGEM EM DOBRO DOS VOTOS A CANDIDATAS MULHERES PARA FINS DE DISTRIBUIÇÃO DO FUNDO PARTIDÁRIO E DO FEFC COMO MEDIDA DE EFICÁCIA DAS COTAS DE GÊNERO**, Juliano Antonio Gil Pistorello e Nathália Nascimento Paredes Pistorello, mediante uma exposição do histórico da participação feminina no Brasil, analisam a importância da Emenda Constitucional nº 111/2021 para a garantia de eficácia ao incentivo da participação feminina na política brasileira e à igualdade material.

Na matéria **A DEMOCRACIA E O RETRATO DO BRASIL ATUAL**, Janiere Portela Leite Paes e Marcia Pereira Lopes Oliveira analisam a evolução da democracia no Brasil, numa perspectiva histórica e de amadurecimento político, desde o advento da República até a atualidade, com ênfase no período pós Constituição de 1988.

No texto **AS MÚLTIPLAS REPRESENTAÇÕES ELEITORAIS POR ATO DE PROPAGANDA IRREGULAR E A INEXISTÊNCIA DE FATIAMENTO DE DEMANDA: UMA ABORDAGEM ACERCA DO ARTIGO 36, § 4º, DA LEI Nº 9.504/97**, Neomar Rodrigues Dias Filho propõe pacificar a inexistência de fatiamento de demanda, e, por consequência, a ausência de má-fé processual, na hipótese de propositura de ações baseadas na divulgação de uma mesma publicidade de campanha irregular em diversos meios, diferentes datas e plataformas distintas.

¹ O nome da Revista DeMocrática com as letras maiúsculas em destaque (M e T) evoca o Estado de Mato Grosso e o Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso

Em BREVES REFLEXÕES SOBRE O CRIME DE CORRUPÇÃO ELEITORAL E O BEM JURÍDICO TUTELADO, Rodrigo López Zilio, reconhecendo o tratamento multidisciplinar dado pelo ordenamento jurídico brasileiro para a corrupção, pretende precisar qual é o bem jurídico tutelado por esse tipo penal, sobretudo por força das fundamentais diferenças entre a sua forma ativa e passiva.

Jéssica Silva Pires dos Santos e Shirley de Jesus Oliveira Pereira, no artigo DISCURSO DE ÓDIO NA INTERNET: UM DESAFIO À DEMOCRACIA DIGITAL E AO EXERCÍCIO DA CIDADANIA, abordam o fortalecimento da democracia representativa por meio das discussões sobre a coisa pública em grupos de Whatsapp, posts de Facebook e Instagram e as ameaças impostas pelo discurso do ódio a estas novas ferramentas de exercício da cidadania.

No artigo LEGISLAÇÃO E COMBATE À VIOLÊNCIA POLÍTICA DE GÊNERO: OS PERCALÇOS DO CAMINHO À IGUALDADE PROMETIDA, Márcio Antônio de Sousa Moraes Júnior e Marina Almeida Moraes analisam os conflitos entre as Leis nº 14.192/2021 e 14.197/2021, que evidenciam a necessidade de aprimoramento da legislação que busca combater a violência política contra a mulher.

Fernanda Andrade Souza e Pedro Germano dos Anjos, no artigo MULHERES, POLÍTICA E A (SUB) REPRESENTAÇÃO FEMININA, analisam a participação feminina na política, as ações afirmativas existentes e a sua importância no Estado Democrático de Direito.

Em O STF E A PANDEMIA: OS REFLEXOS DA ALTA JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE NO PAÍS, Wanderlei José dos Reis aborda a alta judicialização da saúde na pandemia de COVID-19 mediante *“análise das principais decisões do Tribunal Excelso, à luz do art. 102, caput, do Estatuto Fundamental, que estabelece que compete a ele precipuamente, a guarda da Constituição, bem como*

dos arts. 6º e 196 a 200, da mesma Carta, que tratam do direito social e universal à saúde”.

Vítor de Andrade Monteiro, na matéria PERSPECTIVAS E TENDÊNCIAS DO DIREITO CONVENCIONAL ELEITORAL PERANTE O SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS, e Clodomiro José Bannwart Junior, Nataly Giunta Borges e Patrícia Gasparro Sevilha Greco, no artigo que fecha este fascículo, REPERCUSSÕES DA PANDEMIA NA CRISE DE REPRESENTATIVIDADE GERADA PELO MODELO PARTIDÁRIO DE CARTEL, apresentam novas possibilidades de proteção de direitos eleitorais por meio do sistema interamericano de proteção de direitos humanos

A Escola Judiciária Eleitoral do Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso, com mais um número da Revista DeMocrática reafirma seu empenho na valorização dos estudos eleitorais, sobretudo no que tange à abordagem histórica, teórica e prática de temas como cidadania e democracia, e incentiva novas colaborações nessa relevante área do saber humano.

Nossos agradecimentos aos autores.

Boa leitura!

Sumário

A contagem em dobro dos votos a candidatas mulheres para fins de distribuição do Fundo Partidário e do FEFC como medida de eficácia das cotas de gênero.....	11
Juliano Antonio Gil Pistorello Nathália Nascimento Paredes Pistorello	
A democracia e o retrato do Brasil atual	35
Janiere Portela Leite Paes Marcia Pereira Lopes Oliveira	
As múltiplas representações eleitorais por ato de propaganda irregular e a inexistência de fatiamento de demanda: uma abordagem acerca do artigo 36, § 4º, da Lei nº 9.504/97	49
Neomar Rodrigues Dias Filho	
Breves reflexões sobre o crime de corrupção eleitoral e o bem jurídico tutelado	69
Rodrigo López Zilio	
Discurso de ódio na Internet: um desafio à democracia digital e ao exercício da cidadania.....	85
Jéssica Silva Pires dos Santos Shirley de Jesus Oliveira Pereira	
legislação e combate à violência política de gênero: os percalços do caminho à igualdade prometida	107
Márcio Antônio de Sousa Moraes Júnior Marina Almeida Morais	
Mulheres, política e a (sub) representação feminina	125
Fernanda Andrade Souza Pedro Germano dos Anjos	
O STF e a pandemia: os reflexos da alta judicialização da saúde no país	151
Wanderlei José dos Reis	

Perspectivas e tendências do direito convencional eleitoral perante o sistema interamericano de direitos humanos177
Vítor de Andrade Monteiro

Repercussões da pandemia na crise de representatividade gerada pelo modelo partidário de cartel.....203
Clodomiro José Bannwart Junior
Nataly Giunta Borges
Patrícia Gasparro Sevilha Greco

A CONTAGEM EM DOBRO DOS VOTOS A CANDIDATAS MULHERES PARA FINS DE DISTRIBUIÇÃO DO FUNDO PARTIDÁRIO E DO FEFC COMO MEDIDA DE EFICÁCIA DAS COTAS DE GÊNERO

Juliano Antonio Gil Pistorello¹

Nathália Nascimento Paredes Pistorello²

RESUMO

O presente artigo tem por objetivo analisar a importância da Emenda Constitucional nº 111/2021 para a garantia de eficácia ao incentivo da participação feminina na política brasileira e à igualdade material. Para isso, será apresentada uma exposição do histórico da participação feminina no Brasil, bem como dos dados da participação das mulheres nas eleições de 2020 e da situação da participação feminina perante outros países. Far-se-á, ainda, estudo do efeito da implementação das cotas de gênero no ordenamento jurídico brasileiro para, por fim, ser debatida a necessidade da eficácia do incentivo à participação feminina na política como instrumento de garantia da igualdade material.

PALAVRAS-CHAVE: 1. Candidaturas femininas
2. Paridade política
3. Cotas de gênero
4. Igualdade material

1 Analista Judiciário do Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso. Graduado em Direito pela Universidade Federal do Paraná. Pós-Graduado em Direito Lato Sensu pela Escola da Magistratura do Estado do Paraná.

2 Advogada, sócia do escritório Fagundes, Pistorello e Silva Advocacia, Cuiabá-MT. Vice-Presidente da Comissão de Direito Eleitoral da OAB Seccional Mato Grosso. Graduada em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso. Pós-graduada em Direito Eleitoral pela Faculdade Damásio Educacional/IBMEC, Pós-graduada em Direito Constitucional pela Faculdade Damásio Educacional/IBMEC, Pós-graduada em Direito do Trabalho e Processo do Trabalho pela Associação dos Magistrados da Justiça do Trabalho AMATRA/MT. Exerce assessoria parlamentar no Senado Federal desde 2015.

1 Introdução

O presente trabalho busca refletir, sob o panorama histórico, o contexto da baixa representatividade política feminina no Brasil que vem gerando disparidade política entre mulheres e homens no Brasil.

O debate baseia-se em fatos históricos, referências bibliográficas e dados estatísticos referentes à participação das mulheres nos cargos eletivos, aos efeitos e gargalos que as cotas de gênero ainda enfrentam no Brasil.

Apesar de representarem maioria do eleitorado brasileiro, as mulheres ainda são minoria entre as eleitas para cargos eletivos. A discrepância é ainda maior quando se analisa a proporção de eleitos e eleitas. Em 2020, 84,3% foram homens e 15,7% foram mulheres (BRASIL, 2022a).

A amplitude da disparidade de gênero na política pode ser melhor constatada a partir da análise do ranking mundial de mulheres nos poderes executivo e parlamentar dos governos elaborado em em 1º de janeiro de 2021 pela ONU, em que o Brasil ocupa a posição de 142º lugar entre os 190 países estudados (UN WOMEN, 2021).

Essa desigualdade tem como base a inserção tardia das mulheres na política. A garantia do voto masculino iniciou ainda em 1532, enquanto que a garantia do voto feminino, em âmbito nacional, ocorreu somente em 24 de fevereiro de 1932, trezentos anos depois, conforme melhor detalhar-se-á no decorrer deste artigo.

A disparidade política feminina brasileira evidencia que a atual política de cotas está longe de garantir a paridade representativa de gênero e precisa de um instrumento legislativo que incentive que os partidos políticos tenham a intenção genuína em investir em candidaturas femininas e almejem suas eleições.

A questão a ser analisada é como a atual política de cotas não vem produzindo a paridade política de gênero. Nesse contexto, surge

a Emenda Constitucional nº 111/2021 que dispõe novos critérios de distribuição do fundo partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC).

A conclusão deste estudo é de que, devido à desigualdade histórica entre homens e mulheres na política brasileira, é necessário que haja políticas afirmativas que garantam a igualdade formal entre homens e mulheres em cargos eletivos e que as cotas de gênero não produziram resultados satisfatórios na garantia da paridade.

2 Histórico da capacidade eleitoral das mulheres no Brasil

Necessário explicar que a capacidade eleitoral pode ser ativa ou passiva. A capacidade eleitoral ativa consiste no direito conferido ao cidadão ou à cidadã de manifestar sua vontade por meio do sufrágio por intermédio da democracia representativa ou da democracia participativa (ZILIO, 2020, p. 167). Já a capacidade eleitoral passiva traduz-se no direito a ser votado, a possibilidade de eleger-se, concorrendo a um cargo eletivo em uma das esferas do poder público, seja no âmbito municipal, estadual ou federal (LENZA, 2016, p. 1369).

Isso posto, analisar-se-á, a seguir, a história das capacidades eleitorais ativa e passiva das mulheres no Brasil.

A história do direito ao voto no Brasil começou, ainda que por maneira indireta em parâmetros muito restritos, em 1532, para eleger o Conselho Municipal da Vila de São Vicente (São Paulo). Entretanto, apenas os chamados “homens bons” – homens maiores de 25 anos de idade, casado ou emancipado, católicos, que não possuísem nenhum tipo de “impureza racial”, grandes proprietários de terras e donos de escravos – tinham direito a votar e a se candidatar.

No período imperial havia eleições para ocupar diversos postos do sistema político. Apesar de a Constituição de 1824 não proi-

bir expressamente, as mulheres permaneceram sem direito ao voto. Votavam tão somente homens com pelo menos 25 anos (21 anos, se casados ou oficiais militares, e independentemente da idade, se clérigo ou bacharel) que obtivessem renda anual de 100 mil réis por ano para ser votante e 200 mil réis para ser eleitor, valores que foram atualizados em 1846 para 200 mil e 400 mil réis, respectivamente (NICOLAU, 2002, p. 10-11).

Nem mesmo a instauração da República no Brasil conferiu às mulheres o direito ao sufrágio, conquanto a Constituição Federal brasileira de 1891 também não vedasse explicitamente. Isso porque “... à maneira da Constituição do Império, a Carta de 1891 não vetava, em nenhum de seus artigos, o direito de voto para as mulheres. Não havia necessidade de fazê-lo, pois a política do século XIX era pensada como uma atividade eminentemente masculina” (NICOLAU, 2012, p. 28).

Somente em 24 de fevereiro de 1932, com a promulgação do Código Eleitoral (Decreto-lei nº 21.076/1932), passou a haver a garantia, em âmbito nacional, de que a mulher brasileira pudesse votar e ser votada (em 1927, lei estadual do Rio Grande do Norte concedeu a homens e mulheres, de forma indistinta, o direito de voto).

O artigo 2º do CE/1932 dispunha que: “É eleitor o cidadão maior de 21 anos, sem distinção de sexo, alistado na forma deste Código”. Por esse Código as mulheres alfabetizadas, com idade superior a 21 anos, sem restrição quanto ao estado civil poderiam alistar-se como eleitoras e serem votadas (MARQUES, 2019, p. 137).

Como consequência do Código Eleitoral de 1932, nas eleições de 3 de maio de 1933, pela primeira vez, mulheres votaram e apresentaram-se como candidatas à Assembleia Nacional Constituinte (MARQUES, 2019, p. 137).

Essa legislação eleitoral de 1932 previa, em seu art. 121, que “os homens maiores de sessenta anos e as mulheres em qualquer

idade podem isentar-se de qualquer obrigação ou serviço de natureza eleitoral”, o que significava que o voto era obrigatório para os homens entre 21 e 60 anos e facultativo para as mulheres.

A constitucionalização da capacidade eleitoral das mulheres veio com a promulgação da Constituição Federal de 1934, que consagrou a igualdade de direitos políticos entre homens e mulheres, desde que maiores de 18 anos e alfabetizadas e alfabetizados. Todavia, a nova Constituição ainda restringia o direito a apenas uma parcela da população feminina, ao prever, em seu art. 109, que “O alistamento e o voto são obrigatórios para os homens, e para as mulheres, quando estas exerçam função pública remunerada, sob as sanções e salvas as exceções que a lei determinar.”.

A igualdade da obrigatoriedade do voto de homens e de mulheres passou a existir com a Constituição de 1946.

Já o voto universal, que é a garantia de que todos os cidadãos brasileiros maiores de 16 anos têm de votar, adveio com a Constituição Federal de 1988.

Todo esse histórico da inserção tardia da participação feminina na política brasileira gerou (e ainda gera) como consequência a baixa representatividade das mulheres em cargos eletivos no Brasil, mesmo que os dados mais recentes do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) comprovem que sejam a maioria do eleitorado brasileiro, conforme análises desenvolvidas nos próximos tópicos.

3 Análise de dados da participação feminina nas eleições brasileiras

Segundo dados da PNAD/IBGE (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios) 2019, a população brasileira é composta por 48,2% de homens e 51,8% de mulheres.

Além de serem a maioria da população, são também maioria do eleitorado. Dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) de ja-

neiro de 2022 demonstram que os eleitores brasileiros são divididos em 52,53% de eleitoras mulheres e em 47,44% de eleitores homens (BRASIL, 2022a).

Apesar de a porcentagem de mulheres que compõem a população e o eleitorado brasileiro ultrapassar a metade – em ambos os casos –, a inserção delas nas disputas eleitorais e na efetiva composição de cargos do Executivo e do Legislativo é precária e evidenciam a desigualdade de gênero na participação política pátria, conforme demonstrar-se-á nos tópicos abaixo.

3.1 Comparação entre participações femininas nos Parlamentos mundiais

Quando se analisa a presença de mulheres no parlamento, o Brasil ocupa a vergonhosa posição de 142º lugar em no ranking mundial de mulheres nos poderes executivo e parlamentar dos governos elaborado em em 1º de janeiro de 2021 pela ONU. Ao todo foram analisados 190 países (UN WOMEN, 2021).

Para se ter noção da sub-representatividade feminina no parlamento, por esses dados que refletem o resultado das eleições ao parlamento em 2018, o Brasil encontra-se atrás de países que têm um histórico conturbado de geopolítica, como é o caso de Myanmar, Chade, Paquistão, Somália, Iraque, Afeganistão e outros, conforme conforme tabela abaixo (em que câmara baixa representa a Câmara dos Deputados e a câmara alta representa o Senado):

Tabela 1 – Mulheres nos parlamentos mundiais

Posição	País	% na câmara baixa	% na câmara alta
1	Ruanda	61,3	38,5
2	Cuba	53,4	—
3	Emirados Árabes Unidos	50,0	—
4	Nicarágua	48,4	—
5	Nova Zelândia	48,3	—
6	México	48,2	49,2
7	Suécia	47,00	—
8	Granada	46,7	15,4
9	Andorra	46,4	—
10	Bolívia	46,2	55,6
11	Finlândia	46,0	—
12	África do Sul	45,8	41,5
13	Costa Rica	45,6	—
14	Noruega	44,4	—
15	Namíbia	44,2	14,3
16	Espanha	44,0	40,8
17	Senegal	43,0	—
18	Argentina	42,4	40,3
19	Moçambique	42,4	—
20	Bélgica	42,0	45,0
21	Suíça	42,0	26,1
22	Belarus	40,0	25,0
''	Portugal	40,0	—
24	Áustria	39,9	42,6

A CONTAGEM EM DOBRO DOS VOTOS A CANDIDATAS MULHERES PARA FINS DE DISTRIBUIÇÃO DO FUNDO PARTIDÁRIO E DO FEFC COMO MEDIDA DE EFICÁCIA DAS COTAS DE GÊNERO

Posição	País	% na câmara baixa	% na câmara alta
25	Dinamarca	39,7	—
'	Islândia	39,7	—
27	França	39,5	34,8
28	Equador	39,4	—
29	Macedônia do Norte	39,2	—
"	Sérvia	39,2	—
31	Etiópia	38,8	32,0
32	Timor-Leste	38,5	—
33	Burundi	38,2	41,0
34	Tanzânia	36,7	—
"	Guiana	35,7	—
36	Itália	35,7	34,4
37	Uganda	34,9	—
38	Dominica	34,4	—
39	Camarões	33,9	26,0
"	Reino Unido	33,9	27,9
41	El Salvador	33,3	—
"	Mônaco	33,3	—
"	Holanda	33,3	38,7
"	San Marino	33,3	—
45	Nepal	32,7	37,9
46	Uzbequistão	32,7	23,0
47	Zimbábue	31,9	43,8
48	Luxemburgo	31,7	—
49	Alemanha	31,5	36,2
50	Austrália	31,1	51,3

Posição	País	% na câmara baixa	% na câmara alta
''	Croácia	31,1	—
52	Angola	29,6	—
''	Canadá	29,6	49,5
54	Albânia	29,5	—
''	Singapura	29,5	—
56	Suriname	29,4	—
57	Letônia	29,0	—
58	Jamaica	28,6	38,1
59	Sudão do Sul	28,5	12,0
60	Polônia	28,3	24,0
61	Filipinas	28,0	29,2
62	República Dominicana	27,9	12,5
63	Estônia	27,7	—
''	Lituânia	27,7	—
65	Laos	27,5	—
66	Egito	27,4	13,3
67	Mali	27,3	—
''	Estados Unidos da América	27,3	25,0
69	Bulgária	27,1	—
''	Cazaquistão	27,1	18,8
71	Afeganistão	27,0	27,9
72	Israel	26,7	—
''	Eslovênia	26,7	10,0
''	Vietnã	26,7	—
75	Cabo Verde	26,4	—
''	Iraque	26,4	—

A CONTAGEM EM DOBRO DOS VOTOS A CANDIDATAS MULHERES PARA FINS DE DISTRIBUIÇÃO DO FUNDO PARTIDÁRIO E DO FEFC COMO MEDIDA DE EFICÁCIA DAS COTAS DE GÊNERO

Posição	País	% na câmara baixa	% na câmara alta
77	Tunísia	26,3	—
78	Bósnia e Herzegovina	26,2	20,0
''	Djibouti	26,2	—
''	Peru	26,2	—
''	Trinidade e Tobago	26,2	40,6
82	Argéçoa	26,0	5,7
83	Nigéria	25,9	—
84	Saint Kitts and Nevis	25,0	—
''	Turcomenistão	25,0	—
86	China	24,9	—
87	Moldávia	24,8	—
88	Montenegro	24,7	—
89	Somália	24,4	24,1
90	Uruguai	24,2	32,3
91	Tajiquistão	23,8	22,6
92	São Tomé e Príncipe	23,6	—
93	Lesoto	23,3	21,2
94	Tchéquia	23,0	14,8
''	Guiné Equatorial	23,0	16,7
96	Malawi	22,9	—
''	Seychelles	22,9	—
98	Armênia	22,7	—
''	Eslováquia	22,7	—
100	Chile	22,6	25,6
101	Irlanda	22,5	40,0
''	Panamá	22,5	—

Posição	País	% na câmara baixa	% na câmara alta
103	Venezuela	22,2	—
104	Grécia	21,7	—
105	Camboja	21,6	16,1
''	Fiji	21,6	—
''	Quênia	21,6	31,8
108	Chipre	21,4	—
109	Honduras	21,1	—
110	Indonésia	21,0	—
111	Bangladesh	20,9	—
112	Ucrânia	20,8	—
113	Geórgia	20,7	—
114	Marrocos	20,5	11,7
115	Mauritânia	20,3	—
116	Paquistão	20,2	19,2
117	Barbados	20,0	41,9
''	Ilhas Maurício	20,0	—
119	Arábia Saudita	19,9	—
120	Guatemala	19,4	—
121	Coreia do Sul	19,0	—
122	Colômbia	18,8	21,0
123	Togo	18,7	—
124	Romênia	18,5	18,4
125	Azerbaijão	18,2	—
''	São Vicente e Granadinas	18,2	—
127	Madagascar	17,9	11,1
128	Coreia do Norte	17,6	—

A CONTAGEM EM DOBRO DOS VOTOS A CANDIDATAS MULHERES PARA FINS DE DISTRIBUIÇÃO DO FUNDO PARTIDÁRIO E DO FEFC COMO MEDIDA DE EFICÁCIA DAS COTAS DE GÊNERO

Posição	País	% na câmara baixa	% na câmara alta
129	Mongólia	17,3	—
''	Turquia	17,3	—
131	Quirguistão	17,1	—
132	Zâmbia	16,8	—
133	Comores	16,7	—
''	Guiné	16,7	—
''	Santa Lúcia	16,7	27,3
136	Gabão	16,2	17,4
137	Líbia	16,0	—
138	Rússia	15,8	17,1
''	Tailândia	15,8	10,4
140	Chade	15,4	—
141	Myanmar	15,3	14,4
142	Brasil	15,2	12,4
143	Bahrein	15,0	22,5
''	Paraguai	15,0	17,8
145	Butão	14,9	16,0
''	Malásia	14,9	13,6
147	Gana	14,6	—
148	Índia	14,4	11,2
149	Guiné-Bissau	13,7	—
150	Malta	13,4	—
151	Barramas	12,8	43,8
''	República Democrática do Congo	12,8	21,1
153	Hungria	12,6	—
154	Belize	12,5	35,7

Posição	País	% na câmara baixa	% na câmara alta
155	Serra Leoa	12,3	—
156	Liechtenstein	12,0	—
157	Jordânia	11,5	12,3
158	Costa do Marfim	11,4	19,2
159	Congo	11,3	18,8
160	Síria	11,2	—
161	Antigua y Barbuda	11,1	52,9
162	Libéria	11,0	3,3
163	Botswana	10,8	—
164	Nauru	10,5	—
165	Samoa	10,0	—
166	Japão	9,9	23,0
167	Catar	9,8	—
168	Suazilândia	9,6	40,0
169	Brunei	9,1	—
170	República Centro-Africana	8,6	—
''	Gâmbia	8,6	—
172	Benin	8,4	—
173	Ilhas Salomão	8,0	—
174	Tonga	7,4	—
175	Quiribati	6,7	—
176	Burkina Faso	6,3	—
''	Palau	6,3	7,7
''	Tuvalu	6,3	—
179	Ilhas Marshall	6,1	—
180	Irã	5,6	—

A CONTAGEM EM DOBRO DOS VOTOS A CANDIDATAS MULHERES PARA FINS DE DISTRIBUIÇÃO DO FUNDO PARTIDÁRIO E DO FEFC COMO MEDIDA DE EFICÁCIA DAS COTAS DE GÊNERO

Posição	País	% na câmara baixa	% na câmara alta
181	Sri Lanka	5,4	—
182	Líbano	4,7	—
183	Maldivas	4,6	—
184	Nigéria	3,6	7,3
185	Omã	2,3	17,4
186	Kuwait	1,5	—
187	Iêmen	0,3	2,7
188	Estados Federados da Micronésia	0%	0%
189	Papua-Nova Guiné	0%	0%
190	Vanuatu	0%	0%
—	Eritreia	Informações indisponíveis	—
—	Haiti	Não havia câmara baixa em funcionamento em 1º de janeiro de 2021. Não há mulheres entre os 10 membros da câmara alta	—
—	Sudão	Não há parlamento	—

Fonte: Elaboração própria. Com dados obtidos em: UN WOMEN (2021)

Da tabela acima, é possível verificar que a atual política de incentivo a candidaturas de mulheres não vem sendo eficiente em garantir uma representação política feminina satisfatória no Brasil; afinal, os dados colocam o país atrás de 141 países nessa questão, além de demonstrarem que as mulheres representam apenas 15,2% da Câmara dos Deputados e 12,4% do Senado.

Constata-se, portanto, que a sub-representatividade feminina no parlamento não é tendência global, principalmente quando ana-

lisamos os dados de países desenvolvidos. A disparidade de gênero na política brasileira é tão absurda que o país ocupa, no ranking da tabela acima, posição atrás até mesmo de países ditatoriais.

3.2 Eleições 2020

Ainda que elas sejam mais de metade do eleitorado no Brasil, nas eleições de 2020 as candidaturas femininas representaram 33,6% (o que reflete 187.024 candidatas), enquanto as candidaturas masculinas representaram 66,4% (que traduz 370.380 candidatos).

A porcentagem de candidaturas femininas com apenas 3,6% acima do mínimo de 30% obrigatório demonstra que muitas legendas vêm lançando mulheres em candidaturas fantasmas, apenas para cumprir a exigência da porcentagem mínima imposta pela legislação. Esse fato comprova que apenas a cota de gênero em candidaturas não é suficiente para fomentar as candidaturas de mulheres e diminuir as barreiras à participação política paritária que existe no país.

A desigualdade aumenta ainda mais quando se analisa o número de eleitos e eleitas. Em 2020, 84,3% foram homens – o que significa 58.067 de eleitos – e 15,7% foram mulheres – o que significa 10.841 de eleitas (BRASIL, 2022b).

Além da desproporção entre o número de eleitas e o número de eleitoras no Brasil, em 2020, entre os 5.297 candidatos não obtiveram nenhum voto no primeiro turno das eleições municipais de 2020, as mulheres representaram 64,2% dos candidatos sem voto (o que totalizou 3.454 candidatas sem qualquer voto).

Tais informações são fortes indícios de que as candidaturas femininas, em sua grande maioria, vêm sendo usadas pelos partidos políticos com o mero objetivo de cumprir a cota de candidaturas imposta por lei; Não há interesse de que mulheres sejam eleitas e, por isso, não há investimento nas aspirações políticas femininas.

As eleições de 2020 foram as primeiras municipais nas quais vigorou o dever imposto pelo TSE aos partidos, pela ADI 5617, de equiparar o patamar legal mínimo de candidaturas (art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/1997, isto é, mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo), ao mínimo de recursos do Fundo Partidário a lhes serem destinados, que deve ser interpretado como também de 30% do montante do Fundo alocado a cada partido, para as eleições majoritárias e proporcionais, e, havendo percentual mais elevado de candidaturas femininas, o mínimo de recursos globais do partido destinados a campanhas lhe seja alocado na mesma proporção.

Também foram as primeiras eleições municipais que exigiram a aplicação do mesmo percentual ao tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão.

A ADI 5617, que declarou a interpretação conforme à Constituição ao art. 9º da Lei nº 13.165/2015, fez com que os partidos tivessem que investir mais nas campanhas femininas; com isso, nas eleições de 2020, houve um pequeno aumento da representatividade feminina em nível municipal.

De acordo com os dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), em 2020, a porcentagem de prefeitas eleitas em 2020 foi de 12,07% e no pleito municipal anterior foi de 11,5%, o que significa um aumento de 4,4%.

Já as vereadoras mulheres representaram 16,1% dos candidatos escolhidos em 2020; já em 2016, o índice foi de 13,5 %, o que aponta um aumento de 19,2% do número de vereadoras eleitas (BRASIL, 2022a).

O tímido aumento das mulheres eleitas nas eleições 2020 demonstra que a mera exigência legal de cotas de gênero é insuficiente para a garantia da paridade política no Brasil. Deve haver um incentivo à efetiva eleição de mulheres para que os partidos invistam em candidaturas femininas e desejem que essas sejam, de fato, eleitas.

4 Panorama jurídico das ações afirmativas de incentivo à participação política feminina no Brasil

O início da política de cotas no Brasil foi inspirado pela IV Conferência Mundial da Mulher, que ocorreu em 1995, em Pequim. A Lei nº 9.100/95 estabelecia, provisoriamente, normas para as eleições municipais que seriam realizadas em outubro do ano seguinte e dispunha, em seu art. 11, § 3º, que “vinte por cento, no mínimo, das vagas de cada partido ou coligação deverão ser preenchidas por candidaturas de mulheres”

Posteriormente, a Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições), determinou, em seu art. 10, § 3º, que “cada partido ou coligação deverá reservar o mínimo de trinta por cento e o máximo de setenta por cento para candidaturas de cada sexo”. Apesar desta previsão, o entendimento era de que as vagas estariam apenas “reservadas” para as mulheres, ou seja, sem obrigação de que fossem efetivamente preenchidas (SALGADO et al., 2015, p. 156-182).

Tal inexistência de obrigatoriedade de cumprimento às cotas de gênero perdurou até a publicação da Lei nº 12.034/2009, que deu nova redação ao § 3º do art. 10 da Lei das Eleições e passou a dispor que “do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo”. Com essa inovação, a legislação eleitoral passou a prever expressamente a obrigatoriedade de o partido efetivamente preencher as cotas de gênero nas candidaturas.

Com o tempo, novas normas passaram a ser editadas com o objetivo de garantir eficácia à política de cotas no Brasil.

O art. 45, inciso IV, da Lei nº 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos passou a obrigar que os partidos políticos promovessem e difundissem a participação política feminina, dedicando às mulheres o o mínimo de 10% do tempo da propaganda partidária.

Esse dispositivo foi revogado pela Lei nº 13.487/2017.

Em janeiro de 2022, foi publicada a Lei nº 14.291/2022 (vigente atualmente), que alterou a Lei dos Partidos Políticos, para dispor sobre o retorno da propaganda partidária gratuita no rádio e na televisão e que do tempo total disponível para o partido político, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser destinados à promoção e à difusão da participação política das mulheres.

A reforma eleitoral promovida pela Lei nº 13.165/2015 passou a prever que os partidos deveriam reservar, em contas bancárias específicas para este fim, no mínimo 5% (cinco por cento) e no máximo 15% (quinze por cento) do montante do Fundo Partidário destinado ao financiamento das campanhas eleitorais para aplicação nas campanhas de suas candidatas.

Posteriormente, com o julgamento da ADI 5617, em 2018, passou-se a dar interpretação conforme à Constituição ao art. 9º da Lei nº 13.165/2015 de modo a equiparar o patamar legal mínimo de candidaturas femininas, ao mínimo de recursos do Fundo Partidário a lhes serem destinados, que deve ser interpretado como também de 30% do montante do Fundo alocado a cada partido, para as eleições majoritárias e proporcionais, e (b) fixar que, havendo percentual mais elevado de candidaturas femininas, o mínimo de recursos globais do partido destinados a campanhas lhe seja alocado na mesma proporção.

Recentemente, ainda, passou a vigorar a Emenda Constitucional nº 111/2021, que passou a dispor que, para fins de distribuição entre os partidos políticos dos recursos do fundo partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), os votos dados a candidatas mulheres ou a candidatos negros para a Câmara dos Deputados nas eleições realizadas de 2022 a 2030 serão contados em dobro. Apesar de não ter havido nenhuma eleição com a vigência desta norma, ela surge como importante medida garantidora da eficácia da lei de cotas no Brasil e do incentivo à paridade política de gênero no Brasil.

5 A Emenda Constitucional nº 111/2021 e os novos critérios de distribuição do fundo partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC)

O Congresso Nacional promulgou, em setembro de 2021, a Emenda Constitucional (EC) nº 111/2021, com alterações à Constituição Federal de 1988 para disciplinar a realização de consultas populares concomitantes às eleições municipais, dispor sobre o instituto da fidelidade partidária, alterar a data de posse de Governadores e do Presidente da República e estabelecer regras transitórias para distribuição entre os partidos políticos dos recursos do fundo partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e para o funcionamento dos partidos políticos.

O ponto que regula as regras transitórias para distribuição entre os partidos políticos dos recursos do fundo partidário e do FEFC dispõe que os votos dados a candidatas mulheres e a pessoas negras para a Câmara dos Deputados serão contados em dobro para efeito da distribuição dos recursos públicos nas eleições de 2022 a 2030. A contagem em dobro de votos somente se aplica uma única vez.

A Emenda Constitucional visa atacar a sub-representação feminina em cargos eletivos, conforme dados já analisados.

Com essa contagem em dobro, a Emenda Constitucional se propõe a promover o pluralismo político expressamente consagrado no art. 1º, V da Constituição Federal e incentivar que os partidos políticos de fato invistam em candidaturas de mulheres e negros, mesmo que seja tão somente pelo benefício que terão com os votos contados em dobro e não necessariamente por desejo de inclusão de diversidade em seus quadros políticos.

A novel norma agracia os partidos que dedicam recursos financeiros e forças políticas às candidaturas femininas e de negros. Além disso, visa coibir as candidaturas laranjas de mulheres (pelo menos no âmbito das eleições à Câmara dos Deputados), em razão

de que somente os votos efetivamente conquistados pelos segmentos sociais abarcados pela EC acarrearão em benefício financeiro à grei partidária.

Agora, as candidaturas femininas tuteladas pela analisada reforma eleitoral constitucional não significam mais tão somente uma obrigação de quota que os partidos são obrigados a cumprir; elas redundarão em uma premiação financeira à agremiação que obtiver sucesso nas urnas com elas.

Os dados já analisados demonstram que as candidaturas femininas vêm sendo lançadas praticamente no mínimo legal exigido e em proporção muito menor à do eleitorado feminino, que as eleitas mulheres são em número muito inferior aos eleitos homens e que as mulheres representaram 64,2% dos candidatos sem qualquer voto em 2020, dados que comprovam o pouco interesse partidário em lançar e investir em candidaturas femininas.

Em 2022, o país comemora 90 anos da conquista do direito ao voto feminino e 27 anos da publicação da primeira lei de cotas. Ainda assim, essas ações não vêm apresentando resultados satisfatórios e as mulheres continuam sendo sub-representadas nos cargos eletivos no Brasil.

A política brasileira é historicamente preenchidas por homens e os que já estão no poder não desejam dele sair. Dessa forma, os partidos tendem a desejar a perpetuação no poder daqueles homens que já estão em mandatos.

Por isso e para que a histórica desigualdade de gênero na política seja corrigida, o Estado deve, sim, lançar mão de ações afirmativas para fomentar a participação das mulheres nos processos decisórios e, assim, garantir a plenitude da democracia.

O que a EC nº 111/2021 fez foi criar uma ação afirmativa temporária para os pleitos 2022 e 2030, de forma que os votos dados a candidatas mulheres ou candidatos negros valham o dobro aos dados a candidatos homens brancos.

6 Emenda Constitucional nº 111/2021 – política afirmativa necessária na garantia da eficácia do incentivo à participação feminina na política

A discriminação histórica às mulheres na política torna necessária a efetivação de normas protetivas, por meio de ações afirmativas, que visem à igualdade de gênero na participação política brasileira.

Na lição de Nelson Nery Júnior, a igualdade deve ser material, e não meramente formal, que é “dar tratamento isonômico às partes significa tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na exata medida de suas desigualdades” (NERY JUNIOR, 1999, p. 42).

Nas palavras do relator da ADPF 186, em que o STF legitimou a política de cotas raciais para acesso ao ensino superior:

“À toda evidência, não se ateu ele [o constituinte de 1988], simplesmente, a proclamar o princípio da isonomia no plano formal, mas buscou emprestar a máxima concreção a esse importante postulado, de maneira a assegurar a igualdade material ou substancial a todos os brasileiros e estrangeiros que vivem no País, levando em consideração – é claro – a diferença que os distingue [...], além de atentar, de modo especial, para a desequiparação ocorrente no mundo dos fatos entre os distintos grupos sociais.

Para possibilitar que a igualdade material entre as pessoas seja levada a efeito, o Estado pode lançar mão de políticas de cunho universalista, que abrangem um número indeterminado de indivíduos, mediante ações de natureza estrutural, seja de ações afirmativas, que atingem grupos sociais determinados, de maneira pontual, atribuindo a estes

certas vantagens, por um tempo limitado, de modo a permitir-lhes a superação de desigualdades decorrentes de situações históricas particulares”.

Sendo assim, o Estado pode (e deve) usar de políticas afirmativas para corrigir as desigualdades econômicas, sociais e culturais provenientes de aspectos históricos.

Para Arabela Campos Oliven, políticas afirmativas significam conjunto de políticas públicas para proteger minorias e grupos que tenham sido discriminados no passado pela sociedade. A ação afirmativa visa remover barreiras, formais e informais, que impeçam o acesso de certos grupos ao mercado de trabalho, universidades e posições de liderança. Em termos práticos, as ações afirmativas incentivam as organizações a agir positivamente a fim de favorecer pessoas de segmentos sociais discriminados a terem oportunidade de ascender a postos de comando (OLIVEN, 2007).

Já para Joaquim Gomes, as ações afirmativas retratam o seguinte:

“[...] um conjunto de políticas públicas e privadas de caráter compulsório, facultativo ou voluntário, concebidas com vistas ao combate à discriminação racial, de gênero e de origem nacional, bem como para corrigir os efeitos presentes da discriminação praticada no passado, tendo por objetivo a concretização do ideal de efetiva igualdade de acesso a bens fundamentais como a educação e o emprego” (GOMES, 2001. p. 40).

7 Conclusão

Diante de todo o histórico de desigualdade política que ocasiona na atualidade a sub-representação das mulheres em cargos

eletivos, bem como do inexpressivo resultado de todas as ações afirmativas de incentivo à participação política feminina no Brasil já experimentadas nas últimas eleições brasileiras, a ação afirmativa pretendida pela Emenda Constitucional nº 111/2021 mostra-se como medida proporcional e necessária para garantir a eficácia do incentivo à participação feminina na política.

Afinal, o resultado pífilo de quase 27 anos de cotas no Brasil indica que os partidos políticos apenas desejarão garantir a eficácia da participação feminina em cargos eletivos se obtiverem um incentivo financeiro.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Estatísticas do eleitorado** : por sexo e faixa etária. 2022a. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/estatistica-do-eleitorado-por-sexo-e-faixa-etaria>. Acesso em: 10 fev. 2022.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Estatísticas eleitorais**. 2022b. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>. Acesso em: 10 fev. 2022.

GOMES, J. B. **Ação afirmativa e o princípio constitucional da igualdade**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

MARQUES, Teresa Cristina de Novaes. **O voto feminino no Brasil**. 2. ed. Brasília : Câmara dos Deputados, 2019.

NERY JÚNIOR, Nélson. **Princípios do processo civil à luz da Constituição Federal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

NICOLAU, Jairo Marconi. **História do voto no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2002.

OLIVEN, Arabela Campos. Ações afirmativas, relações raciais e política de cotas nas universidades: uma comparação entre os Estados Unidos e o Brasil. **Educação**, Porto Alegre, ano 30, n. 1, p. 29-51, jan./abr. 2007. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/faced/article/view/539/375>. Acesso em: 16 jan. 2022.

SALGADO, Eneida Desiree; GUIMARÃES, Guilherme Athaides; MONTE-ALTO, Eric Vinicius Lopes Costa. Cotas de gênero na política: entre a história, as urnas e o parlamento. **Gênero & Direito**, Paraíba, n. 3, v. 4, p. 156-82, 2015.

UN WOMEN. **Women in politics** : 2021. New York. Feb, 2021. Disponível em: <https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2021/Women-in-politics-2021-en.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2022.

ZILIO, Rodrigo López. **Direito eleitoral**. 7. ed. Salvador: JusPodivm, 2020.

A DEMOCRACIA E O RETRATO DO BRASIL ATUAL

Janiere Portela Leite Paes¹

Marcia Pereira Lopes Oliveira²

RESUMO

Por meio de breve revisão de literatura, o presente ensaio tem por objetivo analisar a evolução da democracia no Brasil, numa perspectiva histórica e de amadurecimento político, desde o advento da República até a atualidade, com ênfase no período pós Constituição de 1988, em que o país passa a ser uma das maiores economias mundiais e busca acesso ao grupo de nações que priorizam o bem-estar social, conforme indicadores da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE. Nesse contexto, ao final, é possível concluir que apesar dos avanços, como a diminuição da pobreza e da desigualdade social, obtidos até 2016, após este período, o país sofreu uma desaceleração no processo de melhorias, o que impediu o seu enquadramento como estado social, em que pese ainda não ter sido possível avaliar o impacto da pandemia neste panorama.

PALAVRAS-CHAVE: 1. Bem-estar social – Brasil
2. Democracia
3. Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE

1 Discente do curso Mestrado em Segurança Pública, Justiça e Cidadania pela Universidade Federal da Bahia. Servidora do Tribunal regional Eleitoral da Bahia. Membro da ABRADep – Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político. Endereço eletrônico: janiere.portela@gmail.com.

2 Discente do curso Mestrado em Segurança Pública, Justiça e Cidadania pela Universidade Federal da Bahia. Especialista em Direito de Estado. Servidora do Tribunal Regional Eleitoral da Bahia. Endereço eletrônico: marcialopes1808@gmail.com

1 Introdução

A análise da democracia brasileira, sua evolução, bem como do progresso do Brasil para obtenção de acesso ao grupo de países desenvolvidos, traduz-se como o objetivo primordial deste ensaio, a fim de que sejam verificados os fatos históricos que conduziram ao atual cenário, bem como avaliado o grau de desenvolvimento e bem-estar social alcançado pelo país.

Além deste estudo e com base no que dele for auferido, pretende-se apresentar dados referentes ao desenvolvimento econômico do Brasil, principalmente aqueles garantidores da almejada classificação como estado social, tais como: diminuição da pobreza, incentivo a redistribuição de renda, políticas de proteção aos idosos, políticas de assistência à saúde, entre outras.

Vale consignar que o presente trabalho não tem a intenção de esmiuçar a democracia brasileira, mas tão somente analisar como evoluiu, especialmente após a promulgação da Constituição Federal de 1988, e mensurar seu atual estágio em relação aos indicadores relativos ao bem-estar social, principalmente os de relevância para o acesso à Organização para Cooperação de Desenvolvimento Econômico – OCDE.

Sem qualquer pretensão de esgotar o assunto, em virtude de sua vastidão e complexidade, a análise aqui proposta tem como escopo instigar novos pensamentos sobre os caminhos da democracia, que parecem permanecer, por vezes, distantes de questões práticas, assim como indicar possíveis contribuições para identificação do caminho mais adequado ao país rumo ao almejado democrático estado social.

2 Contexto histórico no advento da democracia brasileira

O Brasil tornou-se um país independente em 1822. A escravidão em terras nacionais foi abolida em 1888. Já no ano seguinte,

em 1889, o país constituiu-se formalmente como república, quando “apenas começava a se emancipar da dominação exercida pelas oligarquias agrárias” (COSTA, 2014, p. 823).

Começa neste momento o caminho a ser trilhado pelo Brasil para se converter em uma “nação democrática moderna” e os anos 20 e 30, segundo Sérgio Costa, “representam uma ruptura importante na história brasileira”, já que até o fim dos anos 20 “os acontecimentos políticos eram pautados por disputas entre as diferentes oligarquias agrárias” e a partir deste momento “observavam-se mudanças significativas: as classes médias urbanas e também os trabalhadores começavam a organizar-se e a protestar publicamente” (COSTA, 2014, p. 28).

Esses movimentos levaram à denominada Revolução de 1930, que consistiu em um golpe de estado, o qual “impediu que o presidente eleito tomasse posse, levando Getúlio Vargas a chefiar um governo provisório que duraria até 1934”. Antes, porém, em 1933, “foi convocada uma Assembleia Constituinte, que promulgou uma nova Constituição em 1934 e, por meio de uma eleição indireta, concedeu a Vargas um mandato de presidente pelos quatro anos seguintes” (COSTA, 2014, p. 829).

Como relata Costa, no fim de 1937, “Vargas usou um suposto levante comunista como pretexto para dar um golpe com apoio militar, suspendendo as eleições presidenciais iminentes e promulgando uma constituição que efetivamente lhe concedia poderes ditatoriais. Sob sua liderança, o autoproclamado *Estado Novo* resistiria até 1945” (COSTA, 2014, p. 829).

Após os percalços políticos enfrentados e o declínio do Estado Novo, os anos seguintes se prestaram ao início da estabilidade democrática brasileira, deflagada pela aprovação da progressista Constituição de 1946. Assim, com o incentivo de investimentos estatais, substituição continuada de importações e o incremento à urbanização, deflagrou-se também o processo de industrialização.

Sobre o período que se segue, Sérgio Costa registra:

Depois do golpe de Estado em março de 1964, os militares deram continuidade a esta política modernizadora e governaram de forma autoritária até 1985, quando um governo civil foi eleito de forma indireta. No entanto, os sucessos políticos da democratização foram ofuscados pela crise da dívida externa, pela estagnação econômica e por uma inflação astronômica. Seguiu-se uma fase de ajustes estruturais, com uma política de austeridade forçada que foi afrouxada apenas no fim dos anos 90 (COSTA, 2014, p. 829-830).

A democracia como regime político só poderia se desenvolver depois de um amadurecimento a longo prazo, com a tomada de consciência pelo povo. “Segundo Buarque de Holanda, portanto, a revolução democrática deveria ocorrer a longo prazo na medida em que a ancoragem da democracia em países como o Brasil demandaria tanto a transformação das estruturas de poder assimétricas quanto uma mudança na estrutura de personalidade do homem cordial. Por conseguinte, a revolução assim concebida pressupõe mudanças *sociogenéticas e psicogenéticas*” (COSTA, 2014, p. 829-830).

3 Consolidação da democracia brasileira

Conforme bem colocado por Couto e Arantes (2006, p. 42) apesar de o fato de nossa história constitucional ser marcada pela instabilidade, visto já estarmos na oitava constituição desde a independência do país e a durabilidade média das referidas Cartas ser de pouco mais que duas décadas, “o texto de 1988 parecia refletir um novo estágio de maturidade política e de longevidade institucional,

coroando e habilitando ao pleno desenvolvimento a democracia recém-conquistada, desta feita, em bases aparentemente mais sólidas do que em períodos anteriores”.

Entretanto, os prognósticos não se cumpriram como o esperado e, arrefecido o entusiasmo inicial impulsionado pelos então efusivos gritos de “Diretas já!” e pela instalação de uma fervilhante assembleia constituinte, a Constituição Federal de 1988 também foi atingida pela imaturidade política do país e conseqüente instabilidade, levando-a a passar por reformas, “e aquele que parecia um texto definitivo, capaz de encerrar uma fase da história política do país e dar início a outra com chances de longa durabilidade, foi submetido a frequentes modificações” (COUTO e ARANTES, 2006, p. 42).

Para Luiz César Ribeiro (2003), a democracia no Brasil é um fato recente e a sociedade brasileira caracteriza-se por uma “desigualdade de origem”, não existindo pilares para uma democratização de oportunidades. Conforme o autor, o surgimento de uma sociedade mais justa estaria calcado na seguinte afirmação (NORONHA, 2006, p. 76):

A sociedade igualitária não é uma sociedade em que todos são idênticos na maneira de ser, sem diferenças sociais, mas é uma sociedade na qual as oportunidades são distribuídas de maneira democrática. Assim, quando falamos em igualdade, falamos em igualdade de direitos (RIBEIRO, 2003, p. 15).

Para solucionar o problema da desigualdade no Brasil, o autor sugere uma saída paradoxal: as políticas públicas devem tratar “desigualmente os que são desiguais” para “tornar equitativas as oportunidades” (RIBEIRO, 2003, p. 16).

Ribeiro (2003, p. 16) também aponta como solução para a problemática situação brasileira a construção de um governo *efetivamente republicano*. “Isso significa acabar com o clientelismo, com a troca de favores e com o malfadado *jeitinho brasileiro* na política”, ou, como afirma o autor, “implantar uma República que desprivatize o Estado, exterminando a corrupção institucionalizada e o personalismo que domina o setor público”.

Para o autor, “o projeto republicano implica impessoalismo do atendimento das necessidades sociais a partir da lógica do direito” (idem). E antes de tudo isso, é absolutamente necessário assegurar a democracia no Brasil, o que significa, segundo o autor (RIBEIRO, 2013, p. 17), “atender às necessidades sociais da população para garantir uma vida de bem-estar, sem as quais os cidadãos não conseguem efetivamente ter cidadania” (NORONHA, 2006, p. 77).

4 Retrato do Brasil atual e o estado social

Após esta longa jornada, o que percebemos atualmente é um país extremamente desigual, mas que há muito não figura mais entre os pobres. A economia brasileira está entre as dez maiores do mundo. E, o Brasil também já não se enquadra mais como uma sociedade rural, tendo passado por um processo de urbanização o qual levou cerca de 80% dos brasileiros a viverem em cidades.

No país em que as exportações primárias são a base da economia, o setor agrário mantém-se ainda poderoso; “porém, continua sendo apenas mais um entre muitos grupos de influência – não se trata mais de uma oligarquia, e sim de um lobby. Mesmo no quesito relações de gênero, o Brasil avançou notavelmente nas últimas décadas”. Continuam a existir desigualdades, mas estas não são muito mais tão acentuadas (COSTA, 2014, p. 836).

A este respeito, Costa (2014, p. 839) eloquentemente afirma :

A nação mestiça idealizada por Freyre teve um papel historicamente decisivo na superação do racismo biológico, e o discurso da mestiçagem continua influenciando a autoimagem de muitos brasileiros. Contudo, no Brasil atual, as etnicidades e raças que o discurso da mestiçagem buscou unir parecem querer encontrar seus lugares particulares no âmbito das representações multiétnicas e multirraciais da nação. Tais grupos enxergam, no discurso da mestiçagem, acima de tudo uma ideologia que legitima a opressão de negros e indígenas. A superação de uma sociedade de classes, que de certa forma está conectada à perspectiva marxista de Caio Prado Júnior, tampouco se concretizou. Mesmo assim, o apelo à superação das desigualdades sociais mais gritantes no âmbito do sistema capitalista – como parecia preferir Buarque de Holanda – tem um espaço destacado na agenda política do Brasil contemporâneo. Como no caso dos valores liberais do século XIX, trata-se aqui da idealização de um mundo (ainda?) muito distante e alheio à realidade experimentada pelos brasileiros em sua vida diária.

É neste contexto que chegamos ao segundo milênio, no qual “o decênio entre os anos 2003 e 2014 testemunhou a maior redução histórica da pobreza absoluta em quase quatro décadas no Brasil, desde 1976. A queda de dezoito pontos percentuais fez a população pobre recuar para um décimo da população total (KERSTENETZKY, 2017, p. 16).

Kerstenetzky (2017, p. 16) registra ainda que “pobreza relativa, indicador que, para além de insuficiências materiais, expressa

iniquidades e permite comparações internacionais, também se reduziu perceptivelmente”. Entre 2004 e 2014 a pobreza relativa diminuiu de 26% para 22% da população, reduzindo o abismo entre o Brasil e as economias avançadas, os quais naquele momento passavam pelo movimento inverso, aumento da pobreza relativa de 10,5% para 11,1%, segundo dados da OCDE.

Ainda de acordo com dados da OCDE, calculados com base no coeficiente de Gini, a desigualdade de renda também teve queda de sete pontos percentuais entre 2002 e 2014, passando de 59% para 52%. Entre outros fatores, este resultado foi consequência principalmente da política de valorização do salário-mínimo, que teve valorização de 110% em duas décadas, sendo mais de 70% entre 2004 e 2014; e, secundariamente de programas como o Bolsa Família.

Transversalmente, a valorização do salário-mínimo acabou por contribuir também com as ações de apoio aos idosos, já que 60% das aposentadorias do sistema público correspondem ao valor do salário-mínimo, o que possibilitou maior efetividade à previdência social, o que impactou fortemente na redução da desigualdade e auxiliou na redistribuição de renda.

Em função da intervenção pública, por meio de inovações institucionais e legislativas, monitoramento dos postos de trabalho e ação efetiva da justiça do trabalho, “a informalidade, definida como privação de acesso à proteção social no mercado de trabalho, recuou mais de dezesseis pontos percentuais entre 2004 e 2014, para 34% da força de trabalho ocupada”. Assim, “a formalização sobressaiu como o componente com o maior peso na redução da desigualdade salarial” (KERSTENETZKY, 2017, p. 20).

“Entre as medidas legislativas, a mais significativa foi a emenda constitucional que regulamentou o emprego doméstico—com exigência de carteira de trabalho e garantia de jornada de trabalho legal, remuneração mínima e acesso à seguridade social” (KERSTENETZKY, 2017, p. 21). A PEC do emprego doméstico contribuiu

para a redução do subemprego e para a formalização do emprego de forma geral.

Nada obstante, a autora registra ainda que “o emprego industrial também cresceu em termos absolutos, e os *bad jobs* da agricultura e do serviço doméstico se contraíram absoluta e relativamente. Ademais, a expansão dos serviços seguiu a tendência internacional de mudança estrutural; em economias avançadas, este setor chega a absorver 75% da força de trabalho ocupada (KERSTENETZKY, 2017, p. 21).

Por fim, capitula Kerstenetzky (2017, p. 22), “a desigualdade salarial como um todo recuou (de 55% para 48% de Gini), bem como os diferenciais salariais entre grupos de gênero (de 43,8% para 34,5%) e de cor (de 107,8% para 73,6%, entre não negros e negros). Apesar de ainda elevados (especialmente os diferenciais de cor), os índices se contraíram de modo mais acentuado que na década anterior”.

Contudo, a despeito de todos os progressos ocorridos nas duas primeiras décadas deste século, “o congelamento dos gastos sociais brasileiros pelos próximos vinte anos, efetuado pela emenda constitucional de dezembro de 2016, marcou a interrupção do experimento de redistribuição” levado a cabo nos anos anteriores, “com ela, o adiamento sem horizonte previsível de uma esperança. Trata-se, evidentemente, da esperança de social-democratização do estado social brasileiro” (KERSTENETZKY, 2017, p. 15).

Além da retração nos indicadores de bem-estar social, causado pela Emenda Constitucional de 2016, ainda houve o retrocesso causado pela Reforma Trabalhista de 2017, que fez retornar ao mercado de trabalho condições precárias de informalidade de emprego, associada a ainda recente Reforma da Previdência (2019), causadora de impacto negativo nos índices de atenção aos idosos, redução de desigualdade e diminuição da pobreza.

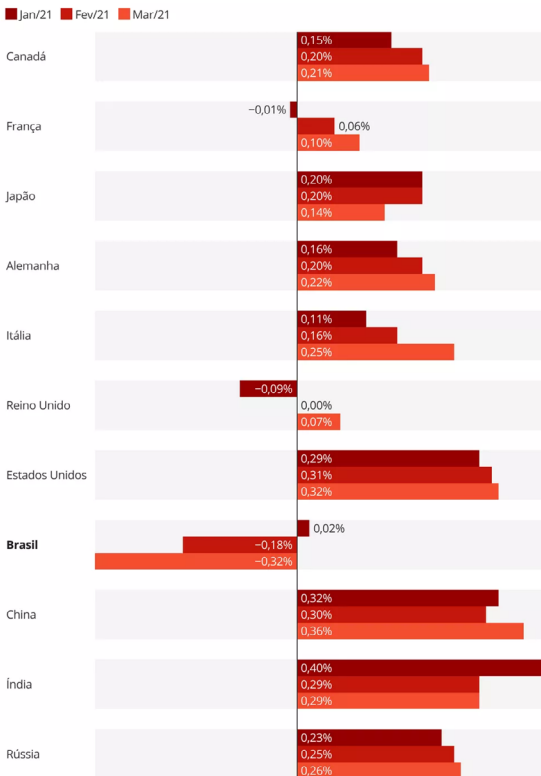
O resultado é que, mesmo tendo iniciado sua aproximação da OCDE desde 1996 (ano em que aderiu ao Comitê do Aço), sendo

considerado parceiro-chave da organização e feito o pedido formal de ingresso em 2017, o Brasil continua como país não membro que, de acordo relatório divulgado pela própria Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (vide gráfico 1), é possuidor da única grande economia com desaceleração do crescimento no começo do corrente ano de 2021, permanecendo fora da lista de países desenvolvidos, conforme gráfico abaixo:

Gráfico 1 – Indicadores Compostos Avançados

Indicadores compostos avançados

Em relação ao mês anterior, em %.
Índice aponta tendência para o desempenho da economia.



Fonte: OCDE

Fonte: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/04/13/brasil-e-unica-grande-economia-em-desaceleracao-em-2021->

5 Considerações finais

Após este breve estudo pôde-se perceber que a democracia contemporânea brasileira, de forma evidente e inquietante, foi influenciada pela ausência de estabilidade e constância da Constituição Federal do país, características necessárias a qualquer texto constitucional, embora esta tenha sido promulgada há mais de 30 anos, em outubro de 1988.

Seja do ponto de vista histórico originário, seja na perspectiva da história da redistribuição de renda global, ou ainda no contexto da cena mundial contemporânea, não há como negar a importância dos avanços sociais no Brasil. A desigualdade na distribuição e a pobreza relativa sofreram quedas históricas ao se confrontar com os dados dos países desenvolvidos e emergentes, indicando uma aproximação, uma redução da distância que nos separam dos países-membros da OCDE, por exemplo.

A retração nos níveis de desigualdade do rendimento por domicílio no país decorreu de maneira significativa da Carta Magna de 1988. O texto constitucional estabeleceu o salário-mínimo como piso dos benefícios sociais. Assim, as aposentadorias, as pensões, o seguro-desemprego, abono salarial e demais benefícios assistenciais; teriam como base esta renda mínima e a regulamentação de reajuste estaria vinculada ao regime do salário-mínimo. Dessa forma, o resultado foi a redução na desigualdade de distribuição.

É possível especular que o impacto dos vetores estruturantes estabelecidos pela Constituição Federal de 1988 poderia ter sido muito maior e certamente mais duradouro, caso outras orientações gerais, como atenção à saúde e à educação pública universal de qualidade, tivessem sido priorizadas.

Vale observar que, quanto aos investimentos na área de saúde, o financiamento permanece insuficiente, com gastos per capita inferiores até mesmo aos padrões latino-americanos. O idealizado

sistema unificado de saúde, embora já principiado, está longe do ideal, pois as famílias brasileiras ainda dependem de recursos privados próprios para financiar a maior parte dos gastos com saúde no Brasil.

Cabe ainda ressaltar que quanto à educação a situação não é diferente. A falta de investimento público na área mantém o país na retaguarda de região em relação a gastos com estudantes, causando *déficit* nos indicadores relativos aos resultados na área educacional. A ausência de financiamento robusto em todos os níveis educacionais, afetando de maneira mais rigorosa a educação infantil, superior e o ensino médio, nessa ordem, denota a precária qualidade do sistema educacional brasileiro, explicitado pelo baixo desempenho dos estudantes brasileiros em testes padronizados, o que apenas confirma a não priorização da educação na estratégia de crescimento redistributivo, mesmo nas décadas em que o país atingiu seus melhores resultados até o momento.

Não surpreende, contudo, o fato de encontrar na própria carta constitucional a origem da dificuldade em expandir as ações em prol de oportunidades sociais efetivas, pois apesar de ser notória a necessidade financiamento público por meio da implementação de impostos não regressivos, que não incidissem sobre o consumo, mas sim sobre as altas rendas e riqueza, a Constituição não instituiu a tributação progressiva como esteio dos gastos, o que se revela essencial para sustentar a progressão do gasto social e a efetivação dos direitos para todos os brasileiros.

Com base nesta análise, entende-se o quão importante é a tão propagada reforma tributária para o país. Uma reforma que realmente se constitua em um esforço para ampliação de direitos sociais por meio de medidas redistributivas. Diferente do quadro atual no qual o único imposto progressivo do país é o imposto de renda e ainda assim com um escala de alíquotas achatadas, que atinge com o percentual máximo rendas ainda relativamente baixas, até altas fortunas. E nesse quesito o Brasil também é uma

exceção quando comparado com países da OCDE e mesmo com países da América Latina.

Ao se buscar motivações ou explicações para não efetivação das medidas –necessárias ao avanço do país rumo à OCDE, o que se percebe é que, embora o governo possua o anseio de tornar-se país membro da organização, não há vontade política suficiente para levar adiante a reforma tributária necessária, inexistindo razões técnicas que justifiquem a mínima progressividade da tributação brasileira, que mantém o país isolado da comunidade internacional.

A triste conclusão é que com a atual política redistributiva, que inclui as recentes reformas da previdência e reforma trabalhista, aliada aos efeitos causados pela devastadora pandemia por COVID 19 que assola o mundo, aumentando consideravelmente o índice de desemprego e influenciando negativamente nos números relativos à saúde pública; já é possível prever a compressão da classe média, empurrando muitos cidadãos para a pobreza. Isso aumentará ainda mais a demanda por serviços e assistência social, os quais já são insuficientes. Ou seja, tudo indica que seguiremos na direção oposta ao do almejado estado social, caminho diferente do seguido por países como o Chile, Colômbia e Costa Rica que já obtiveram acesso à OCDE, enquanto no Brasil tudo sinaliza que a aproximação com a organização ainda tarda.

REFERÊNCIAS

COSTA, Sérgio. O Brasil de Sérgio Buarque de Holanda. **Sociedade e Estado**, v. 29, n. 3, p. 823-39. 2014.

COUTO, Cláudio Gonçalves; ARANTES, Rogério Bastos. Constituição, governo e democracia no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21. n. 61, p. 41-62, jun. 2006.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. Foi um pássaro, foi um avião? Re-

distribuição no Brasil no século XXI. **Novos estudos CEBRAP**, v. 36, n. 2, p. 15-34. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/nec/v36n2/1980-5403-nec-36-02-15.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2021.

NORONHA, Andrius Estevam. Conceitos Básicos em Políticas Públicas no Brasil Contemporâneo. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 2. n. 2, p. 74-86, 2005.

RIBEIRO, Luiz César Queiroz. República, Democracia e Reforma Social. *In*: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves et al. (org). **Políticas públicas e gestão local: programa interdisciplinar de capacitação de conselhos municipais**. Rio de Janeiro: Fase, 2003. p. 31-37.

AS MÚLTIPLAS REPRESENTAÇÕES ELEITORAIS POR ATO DE PROPAGANDA IRREGULAR E A INEXISTÊNCIA DE FATIAMENTO DE DEMANDA: UMA ABORDAGEM ACERCA DO ARTIGO 36, § 4º, DA LEI Nº 9.504/97

Neomar Rodrigues Dias Filho¹

RESUMO

Este trabalho científico abordará a propositura de múltiplas representações eleitorais em razão dos diversos fatos jurídicos distintos havidos com a inobservância do art. 36, § 4º, da Lei nº 9.504/97, os quais compreendem diferentes atos de propaganda eleitoral independentemente de seu conteúdo. Ao decorrer da pesquisa, será abordada a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral para fins de afastar os institutos da litispendência, coisa julgada e conexão entre os processos. É objetivo do presente artigo pacificar a inexistência de fatiamento de demanda, e, por consequência, a ausência de má-fé processual, na hipótese de propositura de ações baseadas na divulgação de uma mesma publicidade de campanha irregular em diversos meios, diferentes datas e plataformas distintas.

PALAVRAS-CHAVE: 1. Representação eleitoral
2. Propaganda
3. Fatiamento de demanda
4. Fatos jurídicos distintos

¹ Advogado eleitoralista. Membro da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADEP). Colunista de Direito Eleitoral do site Política Livre. Pós-graduado em Processo Legislativo Municipal (UNYPÚBLICA). Procurador do Município de Terra Nova/BA. Assessor jurídico municipal. Tel. para contato: 71.98187-7981/e-mail: nf@neomarfilho.com.br

1 Introdução

Com base na presente pesquisa tem-se que o controle judicial dos atos de campanha praticados por candidatos, e partidos políticos, faz parte do importante papel que a Justiça Eleitoral desenvolve em nosso Estado Democrático de Direito. O objetivo do trabalho, ao final, é de garantir o interesse jurídico nas representações eleitorais movidas em razão de material de campanha em desconformidade à Lei, traduzindo uma disputa justa, equilibrada, e com observância da legislação eleitoral vigente.

Ver-se-á que a participação (mínima) do vice, e do suplente, nos atos de propaganda eleitoral deve ser observada por força do art. 36, § 4º, da Lei nº 9.504/97, a fim de garantir conhecimento público de quem poderá assumir o exercício do mandato. E, na medida em que diversas são as possibilidades de divulgação do conteúdo da publicidade de campanha, inúmeras ações judiciais podem ser movidas em face de cada fato jurídico específico.

O artigo desmistificará o “fatiamento de demanda” na Justiça Eleitoral alicerçado em decisões judiciais, a fim de compreender ser possível o ajuizamento de múltiplas ações que retratem fatos jurídicos diversos sem, com isso, refletir em ato desleal da parte autora. A partir da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, a pesquisa objetiva delinear a propaganda eleitoral como causa de pedir, em contraponto aos institutos da litispendência, coisa julgada e conexão.

Diante disso, será analisado que a propositura de múltiplas representações eleitorais por prática de propaganda ilegal do art. 36, § 4º, da Lei nº 9.504/97, em que são apresentadas causas de pedir distintas, não se relaciona com o uso indevido da máquina judiciária e, por consequência, não deve ser caracterizada como ato de má-fé processual.

2 O ato de propaganda eleitoral

Como uma espécie da propaganda política no Brasil, o candidato, dentro de um determinado período do ano eleitoral, dirige -se ao eleitor – diretamente – a fim de conquistar o seu voto. Por meio da promoção de qualidades, atributos e divulgação de projetos para um futuro mandato, há o objetivo expresso do postulante: chegar ao poder. E, nesse sentido, há necessariamente o pedido do voto.

Nas palavras de Carlos Neves Filho:

Destaca-se a propaganda político-eleitoral das demais, dada a sua finalidade específica da obtenção do voto e a sua (quase) exclusividade no período pre-eleição, sendo bastante restrita a convivência dela com as outras espécies de propaganda política [...] (NEVES FILHO, 2012, p. 51).

A propaganda eleitoral pressupõe a existência de elementos primordiais, que justificam a análise do ato como tal. O candidato deseja a captação lícita do voto, e de maneira explícita.

Acerca da legalidade dos atos de propaganda eleitoral, Pedro Henrique Távora Niess, Luciana Toledo Távora Niess de Souza e Andréa Patrícia Toledo Távora Niess Kahn defendem que a candidatura deve ser promovida a partir de uma divulgação oportuna, dentro de um período específico, e utilizando os meios permitidos².

As formalidades e características da propaganda eleitoral estão definidas entre os artigos 36 e 58 da Lei nº 9.504/97. Estão postas as

2 Do ponto de vista da licitude, a propaganda eleitoral lícita consiste na divulgação oportuna da candidatura com a intenção de promovê-la, angariando votos, no período permitido, pelos meios admissíveis e nos moldes legais. (KAHN et al., 2016, p. 234).

normas que determinam o período em que está permitida a propaganda paga no rádio e na TV, e até a obrigatoriedade, nos materiais impressos; da inscrição do CNPJ ou CPF do responsável pela confecção, bem como do contratante.

O legislador estabeleceu em capítulo próprio, portanto, o conjunto de disposições que devem ser observadas pelos candidatos durante o período de campanha. Destaca-se que o cargo pleiteado e o meio de divulgação do ato podem exigir do aspirante a mandato eletivo a atenção para normas específicas. São as regras do jogo.

Havendo o descumprimento da legislação eleitoral regente sobre propaganda, o seu responsável e o respectivo beneficiado podem ser coligidos ao pagamento de multa no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) a R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais), ou ao equivalente ao custo da propaganda, se este for maior.

É o que dispõe o art. 36, § 3º, da Lei nº 9.504/97 abaixo transcrito:

Art. 36. *Omissis*

[...]

§ 3º A violação do disposto neste artigo sujeitará o responsável pela divulgação da propaganda e, quando comprovado o seu prévio conhecimento, o beneficiário à multa no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) a R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais), ou ao equivalente ao custo da propaganda, se este for maior.

Nesse sentido, é defeso ao candidato fugir aos padrões estipulados pela lei, sobretudo no regime democrático, em que se pretende uma disputa justa e equilibrada, com isonomia entre os participantes da corrida eleitoral.

3 A propaganda eleitoral como causa de pedir

O plano de fundo da propaganda eleitoral, sem dúvida, recai sobre a liberdade do candidato de expor os seus ideais com o objetivo de conquistar o voto. E, para tanto, a lei dispôs tempo, modo e limitações específicas.

Na hipótese de inobservância dos preceitos legais que regulamentam a matéria, surge o fato jurídico a justificar a propositura de representação eleitoral do artigo 96 da Lei nº 9.504/97. Nesse sentido, a petição inicial levará ao conhecimento do Poder Judiciário o ato de propaganda irregular, com a demonstração da ilegalidade. Está-se diante da causa de pedir da demanda.

Na doutrina de Fredie Didier Júnior:

Tem o autor de, em sua petição inicial, expor todo o quadro fático necessário à obtenção do efeito jurídico perseguido, bem como demonstrar como os fatos narrados autorizam a produção desse mesmo efeito (deverá o autor demonstrar a incidência da hipótese normativa no suporte fático concreto) (DIDIER JÚNIOR, 2021. p. 698-9)

O ato de propaganda irregular, então, considerado como causa de pedir, impulsiona o ajuizamento da representação eleitoral e os pedidos dela decorrentes. Vale dizer, motiva o interesse de agir das partes legitimadas a questionarem, em juízo, a publicidade de campanha.

Sobre interesse de agir, Fredie Didier Júnior. explica se tratar de “fato que deve existir para que a instauração do processo se dê validamente. Se por acaso faltar interesse de agir, o pedido não será examinado” (DIDIER JÚNIOR, 2021, p. 474).

O ordenamento jurídico processual, por outro lado, estabelece no art. 337 do Código de Ritos os institutos que orientam a contestação do Réu nas hipóteses de propositura de demandas idênticas, ou que guardem grau de similitude. Por litispendência compreende-se a existência de demandas repetidas, com as mesmas partes, mesma causa de pedir e o mesmo pedido³. Há coisa julgada quando a demanda reproduz outra anteriormente decidida com decisão transitada em julgado. Já a conexão prevista no art. 55 do Código de Processo Civil; pressupõe a identidade de pedidos e da causa de pedir para a reunião de processos.

Durante o período eleitoral, ao candidato, que está vinculado aos mandamentos da Lei nº 9.504/07, é factível a publicidade de um vídeo (irregular) de propaganda nas redes sociais; e a divulgação desse mesmo conteúdo durante o horário eleitoral gratuito na TV. Ou, ainda, é viável que seja extraído o áudio do material para fins de utilização no rádio.

A identidade visual de uma publicação no *facebook* que viola a norma eleitoral pode ser também divulgada, por exemplo, no *twitter*, e de igual modo no *instagram* (no mesmo dia ou em dias diferentes). Na internet, o endereço de *Uniform Resource Locator*, ou simplesmente “URL”, identifica e diferencia cada ato de propaganda disponibilizado na rede mundial de computadores. Por outro lado, essa propaganda virtual ilícita pode ser distribuída como publicidade impressa, com a reprodução física da irregularidade.

Desse modo, um mesmo conteúdo pode ser divulgado em variadas plataformas, em locais diferentes, em dias diversos, e, na internet, nas múltiplas redes sociais, ensejando o ajuizamento das ações judiciais autônomas.

3 Sobre o tema: A conexão e a litispendência possuem conceitos relacionais, dinâmicos, sendo que a conexão é a relação de semelhança entre duas ou mais demandas, e a litispendência (duplicidade de litispendências) é a repetição de demanda que já está em curso (identidade) (RODRIGUES, 2016, p. 177).

4 O artigo 36, § 4º, da Lei nº 9.504/97

Os atos de propaganda eleitoral utilizam de uma base normativa que visa sustentar a legalidade de peças publicitárias, falas em comícios, imagens veiculadas na TV e na internet, entre outros. Estão sujeitos, desse modo, à análise de adequação às regras da Lei nº 9.504/97.

Nas eleições majoritárias, à publicidade das campanhas eleitorais do Prefeito, Governador, Senador e Presidente da República está agregada a participação dos vices e suplentes. O legislador conferiu proporcionalidade mínima visual entre os nomes do titular, do vice e do suplente nos atos de propaganda (30%), mas não por mera e simples opção.

Para a chefia do Poder Executivo, bem como para o Senado, a disputa compreende a participação de um titular – quem exercerá efetivamente o mandato, de um vice ou de suplente, a quem compreende substituí-lo nas hipóteses legais. Pede-se voto a dois candidatos(as), elegendo os dois a um só tempo. Há um conjunto indivisível, conforme mandamento do artigo 5º, LIV, da Carta Constitucional de 1988.

O então Ministro do Tribunal Superior Eleitoral Carlos Ayres Britto, quando do julgamento do Recurso Contra Expedição de Diploma nº 703/SC perante a Corte Superior, fez uma análise quanto à previsão constitucional da eleição do vice, o que identificou como “voto por arrastamento”:

Eu me baseio na Constituição, no particular. A Constituição diz: ‘a eleição do Presidente da República importará a do Vice-Presidente com ele registrado’. Ou seja, a eleição do vice se dá por arrastamento, por consequência da eleição do titular. Como o direito constrói suas próprias

realidades, segundo Kelsen, é um caso curioso de mandatário sem voto; ele não teve voto nenhum e no entanto é mandatário, tanto que a Constituição chega a dispor sobre ele, dizendo: ‘O Vice-Presidente da República, além de outras atribuições que lhe forem conferidas por lei complementar, auxiliará o Presidente, sempre que por ele convocado para missões especiais’.

Ocorre que essa majoritariedade, essa chapa majoritária se caracteriza por uma unidade monolítica: não há como separar o presidente do vice se o vício que se imputa ao titular decorreu do processo eleitoral. Ou seja, o titular chegou ao poder – não estou antecipando o voto quanto ao mérito – viciadamente; isso contamina a subida conjunta ao poder do vice-presidente. Ou seja, o acessório segue a sorte do principal. (Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Contra Expedição de Diploma 703 SC – Santa Catarina. Relator: Min. Felix Fisher. Disponível em: <https://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14631280/recurso-contra-expedicao-de-diploma-rced-703-sc/inteiro-teor-103055885>. Acesso em: 10 fev.2022)

Dada a sua importância, a figura do vice, portanto, tem a sua razão de existir na Lei Maior do vice ou ordenamento jurídico pátrio. A substituição do titular tem a sua previsão legal e o exercício se dá de maneira temporária, ou quando há a vacância do mandato principal. Na primeira hipótese, o suplente ocupa por um prazo específico, transitoriamente, a cadeira do respectivo titular, como exemplo, li-

cença por motivos de saúde, licença para ocupar um cargo público, ou mesmo uma viagem ao exterior. Já na segunda hipótese, aquele que exerce o mandato principal deixa vago em definitivo o posto para o qual fora eleito, por exemplo, com a renúncia (declaração de vontade) ou *impeachment* (por consequência de um procedimento administrativo de responsabilização).

À medida em que há diversas situações que demandam a atuação do vice ou do suplente, definitivamente ou por tempo determinado, o processo eleitoral não passa à margem desse instituto. Vale dizer, por oportuno, que as figuras do vice e do suplente fazem parte da democracia brasileira, desde que previstas constitucionalmente.

Quando da regulamentação da propaganda eleitoral o legislador fixou as normas aplicáveis ao vice e ao suplente e aos atos praticados pelo candidato principal durante a disputa pelo espaço de poder. Em que pese gozar de um prestígio diferenciado por ser o cabeça da chapa, não é permitido ao titular evitar ou esconder o seu parceiro de caminhada. Ao contrário, a participação de alguém que será eleito por tabela, com o mesmo voto, reclama direitos à sua exposição.

Não por outro motivo, o art. 36, § 4º, da Lei nº 9.504/97 garante a obrigatoriedade de presença do vice e do suplente nos atos de propaganda eleitoral em percentual não inferior a 30%, considerada a visibilidade do titular na publicidade de campanha. *In verbis*:

Art. 36. [...]

§ 4º Na propaganda dos candidatos a cargo majoritário deverão constar, também, os nomes dos candidatos a vice ou a suplentes de senador, de modo claro e legível, em tamanho não inferior a 30% (trinta por cento) do nome do titular.

Somada à proporção, a lei ressalta que o nome do vice ou suplente deve constar, de maneira clara e legível, no ato de propaganda do titular. Trata-se de obrigatoriedade *ex lege* e saudável para o processo democrático, sobretudo para que o eleitor enxergue – literalmente – a quem também está direcionando o seu (duplo) voto.

Na doutrina de Frederico Alvim, “o que busca a norma é dar ao conhecimento público os nomes daqueles que poderão vir a assumir os mandatos, na ausência de seus respectivos titulares” (ALVIM, 2016. p. 329).

Ademais, depreende-se do voto do Ministro Edson Fachin, nos autos do Recurso Especial Eleitoral nº 0600347-25.2020.6.05.0037, que

[...] a melhor interpretação ao art. 36, § 4o, da Lei nº 9.504/1997 deve ser feita no sentido da máxima transparência e conhecimento ao público dos participantes da disputa eleitoral. Entende-se, assim, que, sempre que o nome do titular for exibido na propaganda, o nome do vice deverá estar presente, respeitadas as proporções previstas na própria norma. (Tribunal Superior Eleitoral. Acórdão. Agravo Regimental No Agravo Em Recurso Especial Eleitoral Nº 0600347-25.2020.6.05.0037. Itiruçu-Bahia. Relator: Min. Edson Fachin. Disponível em: Diário de Justiça Eletrônico do TSE de 01 fev.2022. Acesso em: 05 fev.2022)

Apesar da redação da norma não ter sido expressa o suficiente para dispor sobre a aplicação de multa na hipótese de sua inobservância, o Tribunal Superior Eleitoral conferiu interpretação sistemática à regra do artigo 36, § 4º, da Lei nº 9.504/97, fixando a possibili-

lidade de aplicação da sanção pecuniária do § 3º para o caso de seu descumprimento⁴.

Esse entendimento vem sendo reafirmado ao longo do tempo, inclusive pelas Cortes Regionais – a exemplo dos Tribunais Regionais Eleitorais da Bahia⁵ e do Ceará⁶.

4 ELEIÇÕES 2014. REPRESENTAÇÃO. PARCIAL PROCEDÊNCIA. RECURSO. PROPAGANDA ELEITORAL. UTILIZAÇÃO DE COMPUTAÇÃO GRÁFICA. IMPOSSIBILIDADE. NOME DO VICE. TAMANHO DA LETRA. CRITÉRIO DE PROPORCIONALIDADE EM RELAÇÃO AO NOME DO TITULAR. ART. 36, § 4o, LEI nº 9.504/97. VIOLAÇÃO. NÃO PROVIMENTO. 2. Constatado que a publicidade desatende ao critério legal quanto às dimensões da letra utilizada no nome do candidato a Vice-Presidente em relação ao do titular da chapa, é medida que se impõe a aplicação da multa prevista no § 3o do art. 36, da Lei das Eleições. Precedente. 3. Não infirmadas as razões da decisão recorrida. 4. Recurso inominado a que se nega provimento. (BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral. Recurso em Representação nº 108612. Brasília/DF. Acórdão de 23/09/2014. Relator: Min. Admar Gonzaga. Publicado em Sessão, Data 23/09/2014). Disponível em: <https://www.tse.jus.br/jurisprudencia/decisoes>. Acesso em: 14 fev.2022.

5 Recurso. Representação. Propaganda irregular. Eleições 2020. Procedência. Preliminar de ilegitimidade passiva ad causam. Rejeição. Adesivos. Tamanho do nome do candidato a vice-prefeito menor que 30% do tamanho do nome do candidato a prefeito. Descumprimento do art. 36, § 4o, da Lei 9.504/97. Prévio conhecimento comprovado. Aplicação da multa sancionatória prevista no art. 36, § 3o, da Lei n. 9.504/97. Redução da multa cominatória. Impossibilidade do cumprimento integral da obrigação de fazer. Provimento parcial. 2. Deve ser negado provimento ao recurso quando o conjunto probatório coligido aos autos evidencia que os recorrentes veicularam propaganda eleitoral, por meio de adesivos, em que o tamanho do nome do candidato a vice-prefeito se apresentava menor que 30% do tamanho do nome do candidato a prefeito, em desacordo com a norma contida no art. 36, § 4o, da Lei no 9.504/97, atraindo a incidência da sanção a que alude o § 3o do mesmo dispositivo legal; (BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral da Bahia. Acórdão. Recurso Eleitoral nº 0600283-47.20206.05.0188. Relator: Ávio Mozar José Ferraz de Novaes. Julgado em 09/11/2020). Disponível em: https://sedesc1-jud.tse.jus.br/InteiroTeor/index_itar.jsp. Acesso em: 15 fev.2022.

6 Sobre o tema, destaca-se a jurisprudência: Eleições 2016. Recurso Eleitoral. Representação. Propaganda eleitoral irregular. Material gráfico de campanha. Nome. Vice-prefeito. Dimensão inferior a 30% (trinta por cento). Em relação

5 As múltiplas representações e o fatiamento de demanda

O ajuizamento de representações eleitorais, notadamente no período oficial de propaganda, traduz o importante papel de candidatos, partidos políticos, Ministério Público Eleitoral coligações e federações partidárias na utilização do Poder Judiciário em prol do equilíbrio da disputa. Principalmente, quando se está diante de um curto período de exposição de ideias com a finalidade de obtenção do voto. Os prazos exíguos não deixam dúvidas quanto à dinâmica da atuação perante a Justiça Eleitoral em plena campanha.

A prestação jurisdicional em tais representações por prática de ato irregular de campanha sugere a suspensão imediata da infração (individualizada na causa de pedir), e a aplicação de sanção ao candidato que deu causa à ilegalidade. Há, por outro lado, a finalidade pedagógica contra aquele que desobedeceu à norma: impedir que outras condutas semelhantes sejam praticadas, bem como salvaguardar a isonomia e a normalidade do pleito.

O artigo 80 do Código de Processo Civil estabelece a responsabilidade das partes por dano processual, dispondo que será considerado litigante de má-fé:

ao cargo de prefeito. Violação do art. 36, § 4º, Da Lei n.º 9.504/97. Incidência. Multa. Art. 36, § 3º Da Lei das Eleições. Manutenção da sentença a quo. Improvimento do recurso. [...] 3. Conforme reiterada jurisprudência do TSE, à violação do § 4º do art. 36 da Lei das Eleições - propaganda de candidato a cargo majoritário em que não consta o nome do candidato a Vice - é aplicável a multa prevista no § 3º, a partir de uma perspectiva de integridade da interpretação do Direito (Precedentes: RP 1073-13 e ED-R-Rp 1091-34/DF, ambas da relatoria do Min. TARCISIO VIEIRA DE CARVALHO NETO). (...)” (TSE, AgRAI 12796, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, DJ - 29/11/2017, pág. 20). Desprovimento do Recurso. (BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Ceará. Acórdão. Recurso Eleitoral nº 1382. Relator: Des. Roberto Viana Diniz de Freitas. Disponível em: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 58, Data 29/03/2019, Página 07). Disponível em: <https://www.tre-ce.jus.br/jurisprudencia/inteiro-teor>. Acesso em: 15 fev.2022.

Art. 80. Considera-se litigante de má-fé aquele que:

I - deduzir pretensão ou defesa contra texto expresso de lei ou fato incontroverso;

II - alterar a verdade dos fatos;

III - usar do processo para conseguir objetivo ilegal;

IV - opuser resistência injustificada ao andamento do processo;

V - proceder de modo temerário em qualquer incidente ou ato do processo;

VI - provocar incidente manifestamente infundado;

VII - interpuser recurso com intuito manifestamente protelatório.

Por conseguinte, o artigo 81 do *Códex* dispõe sobre a aplicabilidade da multa àquele considerado litigante de má-fé. *In verbis*:

Art. 81. De ofício ou a requerimento, o juiz condenará o litigante de má-fé a pagar multa, que deverá ser superior a um por cento e inferior a dez por cento do valor corrigido da causa, a indenizar a parte contrária pelos prejuízos que esta sofreu e a arcar com os honorários advocatícios e com todas as despesas que efetuou.

Nelson Nery Júnior e Rosa Maria de Andrade Nery ensinam sobre o “litigante de má-fé”:

A parte ou interveniente que, no processo, age de forma maldosa, com dolo ou culpa, causando dano processual à parte contrária. É o ‘improbis litigator’, que se utiliza de procedimentos escusos com o objetivo de vencer ou que, sabendo ser difícil ou impossível vencer, prolonga deliberadamente o andamento do processo, procrastinando o feito (NERY JÚNIOR e NERY 2007, p.213)

Para Pontes de Miranda, o dever de lealdade no âmbito da demanda judicial “é princípio implícito e pré-processual, elemento da tutela jurídica, regra de conduta e dever perante o Estado” (MIRANDA, Pontes, 1974. p. 260).

Conceito trazido a partir da jurisprudência⁷ que enquadra o autor como litigante de má-fé, tem-se por “fatiamento de demanda” o ajuizamento de diversas ações judiciais infundadas, que visam, em cada uma delas, ao locupletamento ilícito do proponente. O Ministro-Presidente do Superior Tribunal de Justiça, Humberto Martins, elucidou o instituto quando do julgamento do Agravo em Recurso Especial nº 1.992.476-RS:

7 Sobre o assunto, vide: “Mantida a condenação do autor à pena de litigância de má-fé, considerando a conduta altamente censurável da parte, por seu procurador, ao deduzir mais de uma pretensão em juízo, relacionada ao mesmo terminal telefônico que contempla vários serviços que entende não serem contratados, quando poderia fazê-lo mediante uma única ação e não por meio de fatiamento de demandas desnecessárias, sobrecarregando o Poder Judiciário e com isso criando incidentes manifestamente infundados e usando o processo para conseguir objetivo que merece repúdio, pois como salientado pela sentença atacada, o demandante está procurando, com esse fatiamento, obter em cada uma das ações ajuizadas locupletamento ilícito com enriquecimento indevido, porquanto busca em cada uma delas, além de outros pedidos, indenização por danos morais, sem que se ignore eventual pretensão fatiada também a título de honorários advocatícios. (Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. Acórdão. Apelação Cível nº 0353547-47.2015.8.21.7000.

[...] Não é possível admitir-se a fragmentação de ações por ato do advogado em evidente descompasso com a boa-fé e a lealdade processual, assoberbando o Poder Judiciário de forma injustificada. É inviável o “fatiamento de demandas” conforme pretendido pelo autor.

O “fatiamento” exige pluralidade de ações judiciais que são, todas elas, baseadas numa mesma causa de pedir e que abarrotam indevidamente o Poder Judiciário. Desse modo, a propositura de diversas ações com mesmas partes, causa de pedir, e mesmo pedido, pode ser enquadrada como ato de má-fé processual. Entretanto, não sendo o caso de “demandas repetidas” não há que se falar em “fatiamento”.

Isso porque fatos jurídicos diferentes, inequivocamente, resultam em processos judiciais diversos. As consequências (sentenças condenatórias), nesses casos, são independentes. Trata-se do combate os atos contrários à legislação praticados no curso da disputa eleitoral.

No contexto do descumprimento ao art. 36, § 4º, da Lei nº 9.504/97, as variadas modalidades de divulgação, formalidades e características de um mesmo conteúdo de propaganda, uma vez consideradas como fatos jurídicos diferentes, não atraem os efeitos da litispendência, coisa julgada ou conexão, quando há mais de uma representação. Ao contrário, legitimam a propositura de quantas demandas sejam necessárias, de maneira autônoma, para fins de questionar o ato específico. É o típico caso, na Justiça Eleitoral, do concurso de ações⁸.

Sendo possível a divulgação de um mesmo conteúdo de publicidade de campanha com o nome do vice/suplente menor do que 30%

8 O denominado concurso de ações (rectius: direito ou pretensões) pode dar-se, em seu aspecto objetivo, de duas formas: [...] b) concurso próprio: há pluralidade de causas de pedir que autorizam a formulação de mesmo pedido (DIDIER JÚNIOR, 2021, p. 43).

do nome do titular, na modalidade de adesivo ou cartaz, ou mesmo que esteja afixada em tamanho limitado a 0,5m² na fachada do comitê central, inquestionável é o interesse jurídico de demandar cada ato de propaganda em específico. Ademais, a cada peça publicitária divulgada na *internet* em que esteja caracterizada a irregularidade do art. 36, § 4º, da Lei nº 9.504/97, é legítimo o questionamento judicial de cada uma das publicações (com a individualidade das URLs).

A jurisprudência da Corte Especial é uníssona quanto ao tema:

[...]. Propaganda irregular. Locais distintos. Litispendência. Coisa julgada. Ausência. 1. Não há se falar em coisa julgada ou litispendência entre representações que versem sobre propaganda difundidas em locais diversos. [...].” (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Acórdão nº 4.11.2010 no AgR-Respe nº 35159. Relator: Min. Marcelo Ribeiro. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/jurisprudencia/decisoes>. Acesso em: 22 fev.2022)

[...] O Tribunal já firmou entendimento que, por configurarem fatos diversos, representações que versem sobre propaganda veiculada em datas distintas não possuem a mesma causa de pedir“ [...]” (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Acórdão nº 5.8.2008 no AgRgAg nº 7549. Relator: Min. Eros Grau; no mesmo sentido o Acórdão nº 9.3.2004 no Ag nº 445. Relator: Min. Luiz Carlos Madeira. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/jurisprudencia/decisoes>. Acesso em: 22 fev.2022)

Trecho do voto do relator: “[...] afasto a suposta ofensa aos arts. 267, V, 301, V, VI, VII e §§ 1º e 2º do Código de Processo Civil, alegada em face dos diversos feitos propostos contra o recorrente, por prática de propaganda irregular, que resultaram em inúmeras condenações. Como bem assentou a Corte Regional, em virtude de cada fato apurado é perfeitamente possível a aplicação de multa, em representações distintas, sem que isto configure litispendência, conexão ou coisa julgada.” (Ementa não transcrita por não reproduzir a decisão quanto ao tema.) (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Acórdão nº 7.8.2003 no Recurso Especial nº 21182. Relator: Min. Fernando Neves. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/jurisprudencia/decisoes>. Acesso em: 22 fev.2022)

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. ELEIÇÕES 2006. PROPAGANDA ELEITORAL EXTEMPORÂNEA. LITISPEN-DÊNCIA. AUSÊNCIA. REEXAME DE PROVA. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULAS 7/STJ E 279/STF. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL. DESPROVIMENTO DO AGRAVO. 1. Não há litispendência em relação a representações versando sobre reportagens publicadas em dias diferentes, pois, por configurarem fatos diversos, a causa de pedir também é diferente. [...] (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Acórdão nº 7.469. Relator: Min. Carlos Ayres Britto. Disponibilizado no Diário da Justiça Eletrônico nº 1.06.2007. Disponível em: <https://www.tse>.

jus.br/jurisprudencia/decisoes. Acesso em: 23 fev.2022).

O Tribunal Regional Eleitoral da Bahia, reformando a sentença do Juiz da 37ª Zona Eleitoral, afastou a ocorrência de “fatiamento” e a litigância de má-fé atribuídas movidas em razão de publicações nas redes sociais *instagram* e *facebook*. Na ótica da Desembargadora Relatora, cujo voto foi acolhido à unanimidade, as representações retrataram fatos jurídicos distintos, e, por sua vez, as causas de pedir das demandas se diferenciavam por suas “URLs”⁹.

Na análise das múltiplas representações eleitorais por força da violação ao art. 36, § 4º, da Lei nº 9.504/97, nas quais figuram, por exemplo, as mesmas partes, observa-se que a causa de pedir se distingue por força dos locais, datas, meios de divulgação, já que cada uma das ações versa sobre um item de publicidade específica. Tal característica impossibilita o reconhecimento de litispendência, “fatiamento de demanda” e tampouco litigância de má-fé. Cada ação judicial visa questionar um fato jurídico diferente, independentemente do conteúdo da propaganda ser o mesmo ou não.

6 Conclusão

O candidato dispõe das mais variadas possibilidades para divulgar, durante o período eleitoral, as suas características e propostas para garantir o voto do eleitor. O objetivo da publicidade, portanto, é de assegurar a sua eleição ao final da campanha. Contudo, em que pese ga-

⁹ Vide trecho do voto da Desembargadora Relatora: Impende ressaltar que o ajuizamento de diferentes ações, com o fim de combater conteúdo de propaganda similar, se justifica vez que tratam as ações de postagens diferentes, como se verifica dos endereços virtuais e URLs informadas nas peças iniciais. (Tribunal Regional Eleitoral da Bahia. Acórdão. Recurso Eleitoral nº 0600341-18.2020.6.05.0037. Relatora: Desª Zandra Parada).

rantida a liberdade de expressão durante a propaganda eleitoral, há de ser observado um conjunto de normas que regulamentam e legitimam o exercício do referido ato.

Na disputa pelos mandatos de chefia do Poder Executivo, bem como por uma cadeira no Senado Federal, que compreende a eleição também de um vice e de um suplente, o art. 36, § 4º, da Lei nº 9.504/97 estabeleceu norma específica para identificação do substituto na propaganda eleitoral. Trata-se do reconhecimento do vice e do suplente como importantes atores do processo democrático brasileiro, já que eventualmente poderão ocupar, transitoriamente ou em definitivo, a cadeira do titular. A interpretação do dispositivo traduz a dar conhecimento público aos participantes da disputa eleitoral.

A violação dessa regra por um mesmo conteúdo publicitário, este divulgado em lugares, plataformas e/ou dias diferentes, compreende o ajuizamento de demandas judiciais distintas, ao tempo que impõe condenações individuais ao pagamento de multa (do art. 36, § 3º, da Lei nº 9.504/97).

O entendimento do Tribunal Superior Eleitoral acerca da causa de pedir das demandas eleitorais por propaganda irregular, acompanhado por outras Cortes Regionais, perpassa por individualizar o fato jurídico sem vinculação ao conteúdo do ato em si. O desfecho afasta a litispendência e a coisa julgada, cabendo ao magistrado, se assim desejar, reunir os feitos utilizando o instituto da conexão.

Assim, no cenário em que há múltiplas representações eleitorais, com fatos jurídicos que não se confundem, inexistente qualquer conduta desleal da parte autora. Fica prejudicado o instituto do “fatiamento de demanda”, no âmbito da Justiça Eleitoral, ao passo em que deve ser afastada a prática de má-fé processual. Há, por outro lado, o legítimo interesse jurídico de demandar perante o Poder Judiciário contra cada ato de campanha que desobedeça à regulamentação de propaganda eleitoral.

REFERÊNCIAS

ALVIM, F. F. **Direito eleitoral**, Curitiba: Juruá, 2016.

DIDIER JÚNIOR, Fredie. **Curso de direito processual civil : introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento**. 23. ed. Salvador: Juspodivm, 2021. v. 1

KAHN, Andrea Patrícia Toledo Távora Niess; NIESS, Pedro Henrique Távora; SOUZA, Luciana Toledo Távora Niess. **Direito eleitoral**. São Paulo: Edipro, 2016.

MIRANDA, Pontes. **Comentários ao código de processo civil**. Rio de Janeiro: Forense, 1974. Tomo 4.

NEVES FILHO, Carlos. **Propaganda eleitoral: e o princípio da liberdade da propaganda política**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

NERY JÚNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Código de processo civil comentado e legislação extravagante**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. Notas sobre a semelhança e a identidade de causas no direito processual eleitoral (art. 96-B da Lei nº 9.504/97). *In*: TAVARES, André Ramos; AGRA, Walber de Moura; PEREIRA, Luiz Fernando (coord.). **O direito eleitoral e o novo Código de Processo Civil**. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 177-191.

BREVES REFLEXÕES SOBRE O CRIME DE CORRUPÇÃO ELEITORAL E O BEM JURÍDICO TUTELADO¹

Rodrigo López Zilio²

RESUMO

Reconhecendo o tratamento multidisciplinar dado pelo ordenamento jurídico brasileiro para a corrupção, o artigo analisa esse fenômeno sob o seu aspecto estritamente eleitoral e, nesse contexto, busca precisar qual é o bem jurídico tutelado por esse tipo penal, sobremodo por força das fundamentais diferenças entre a sua forma ativa e passiva.

PALAVRAS-CHAVE: 1. Corrupção eleitoral
2. Bem jurídico
3. Tutela
4. Liberdade de voto

1 Introdução

Nada obstante o debate sobre o fenômeno da corrupção seja cada vez mais exponencial em todas as camadas do tecido social, Alfonso Buteler destaca que “ha sido muy dificultoso definir a dicho fenómeno o encontrar un concepto que englobe a todas aquellas conductas que deben considerarse corruptas o reñidas con la ética” (Buteler 2013, p. 2). Malgrado dissensões conceituais³, a corrupção

1 Artigo concluído em 06 de setembro de 2021.

2 Mestre em Direito. Promotor de Justiça. Membro auxiliar da Procuradoria-Geral Eleitoral (2019/2021). Professor de Direito Eleitoral. Autor de livros e artigos jurídicos sobre a matéria eleitoral. Email: rlzilio@mprs.mp.br

3 A natureza do ato de corrupção sempre foi tema debatido, seja sob um viés

pode ser definida como a quebra de um dever normativo, em regra, vinculada a uma vantagem indevida. Em verdade, a corrupção apresenta matizes variadas conforme o ambiente se apresenta. Os progressos tecnológicos e a construção de uma sociedade de massa – na qual um alto nível de competitividade profissional, mais do que aceitável, é imposto – fornecem um espaço adequado para a prática de atos corruptivos.

Existe uma percepção comum de que a corrupção é vinculada ao âmbito da política ou do governo, o que é uma visão reducionista desse fenômeno cuja configuração não fica jungida estritamente ao ambiente público. Justamente porque a corrupção possui um determinado conteúdo cultural e social, é inviável uma visão desse fenômeno restrita ao âmbito da administração pública. É que o “agir eticamente universável desponta como imposição válida para as relações jurídicas”, explica Juarez Freitas (2004, p. 178), “independentemente de terem a natureza pública ou privada”. De fato, a prática de atos corruptivos não ganha seu espaço exclusivamente em ambientes públicos. Aliás, essa disfunção na simbiose entre o público e o privado já era destacada por Jean-Jacques Rousseau (1997, p. 149-150) quando – no livro terceiro do Contrato Social –, advertia que “nada mais perigoso do que a influência dos interesses privados nos negócios públicos”. Se se trata de fenômeno antigo na realidade mundial, é indesmentível que o Estado brasileiro originariamente já nasceu comprometido no seu aspecto ético e moral. Vale dizer, a própria forma da colonização do Brasil demonstra a nefasta influência patriarcal e a visão privatista de estado – que, desde então, ficou arraigada no embrião do Estado brasileiro. Como bem aponta Raimundo Faoro (1995, p. 88-94), a formação do estado brasileiro

filosófico ou político. De um lado, anota-se a corrupção como um problema ontológico, ligado ao próprio ser e à natureza humana. De outro lado, aponta-se que a corrupção é um mal adquirido através do convívio e relações sociais, visualizando-a sob um aspecto axiológico.

serviu aos anseios das oligarquias ou da classe estamental.

A corrupção recebeu, no Brasil, um tratamento multidisciplinar, tendo o legislador a reconhecido como um problema que transcende um único ramo do direito. Daí que o Código Penal prevê a corrupção passiva no capítulo dedicado aos crimes praticados por funcionário público contra a administração em geral (art. 317) e a corrupção ativa na parte dedicada aos crimes praticados por particular contra a administração em geral (art. 333). De outro lado, a Lei nº 8.429/1992, que regulamenta o §4º do art. 37 da Constituição da República, estabelece tipos de atos de improbidade administrativa e, nesse cenário, o seu art. 9º, inciso I, prevê uma tipologia que é, em muito, aproximada da normativa estabelecida no Código Penal. Em outra perspectiva, ainda, o avanço na tentativa de uma resposta estatal adequada para a corrupção foi trazida pela Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013). Numa rápida distinção, a Lei Anticorrupção surge voltada para o corruptor ou, mais precisamente, para as pessoas jurídicas envolvidas nesses ilícitos, ao passo que a Lei de Improbidade Administrativa é direcionada ao agente público. Porque se trata de um fator de degeneração que se insere em todo o contexto social, a chaga da corrupção também estende seus tentáculos para o ambiente eleitoral – que busca regulamentação dessa temática não apenas na sua parte criminal mas igualmente no contencioso judicial eleitoral⁴.

O presente artigo tem o objetivo tecer breves comentários sobre a corrupção eleitoral, especificamente a partir de um exame mais

4 Em síntese, contencioso judicial eleitoral está vinculada com a noção de processo e abarca apenas os meios processuais de controle da regularidade dos atos e procedimentos eleitorais - excluindo os controles jurídicos provenientes de órgãos de natureza administrativa ou política. Nesse cenário, são previstas as ações cassatórias com destaque, para o que interessa a esse articulado, para a Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (art. 14, §10, CFRB) e a representação por captação ilícita de sufrágio (art. 41-A da Lei nº 9.504/1997), porquanto ambas preveem a corrupção como causa petendi (ainda que com relevantes distinções conceituais entre ambas).

detalhado do bem jurídico que é tutelado por essa figura jurídica que, sabidamente, é bipartida em uma forma ativa e passiva. A questão a ser respondida é se a liberdade de voto do eleitoral serve de tutela adequada para as duas formas de corrupção eleitoral (ativa e passiva), sobretudo porque, nesta última figura, é o eleitor que assume uma conduta ativa de mercancia do seu próprio voto. Afinal, a conduta do eleitor que negocia o seu próprio voto causa igualmente ofensa ao princípio da liberdade de voto? E, caso negativo, qual seria o objeto de tutela dessa figura jurídica específica? Para obter com mais clareza essa resposta, torna-se necessário percorrer o desenho normativo dispensado para a corrupção eleitoral (especificamente na sua roupagem penal).

2 A corrupção eleitoral no ordenamento jurídico brasileiro

A legislação brasileira sempre teve preocupação em punir os atos corruptivos na esfera eleitoral como é dado demonstrar pela redação dos dois Códigos Eleitorais antecessores à atual Lei nº 4.737/1965. Assim, o §21 do artigo 107 do primeiro Código Eleitoral (Decreto nº 21.076/1932), estabelecia como crime eleitoral a conduta de “[o]ferecer, prometer, solicitar, exigir ou receber dinheiro, dádiva ou qualquer vantagem, para obter ou dar voto, ou para conseguir abstenção, ou para abster-se de voto: Pena - seis meses a dois anos de prisão celular”. Na sequência, o segundo Código Eleitoral – Lei nº 1.164/1950 – estabeleceu os crimes eleitorais no seu artigo 175, prevendo, no item 20, a tipificação da conduta de “[o]ferecer, prometer, solicitar ou receber dinheiro, dádiva ou qualquer vantagem, para obter ou dar voto e para conseguir ou prometer abstenção: Pena - detenção de seis meses a dois anos”. O atual artigo 299 do Código Eleitoral traz desenho normativo semelhante, ao prescrever como crime eleitoral a conduta de “[d]ar, oferecer, prometer, solicitar ou receber, para si ou para outrem, dinheiro, dádiva, ou qualquer

outra vantagem, para obter ou dar voto e para conseguir ou prometer abstenção, ainda que a oferta não seja aceita: Pena - reclusão até quatro anos e pagamento de cinco a quinze dias-multa”.

É nítida a distinção entre a corrupção prevista no Código Penal e no Código Eleitoral. Em um breve exame, observa-se que – para além de adotar elemento normativo mais amplo no que concerne à vantagem (não se resumindo à “vantagem indevida” do Código Penal) – a corrupção eleitoral prevê cominação em abstrato idêntico para as modalidades ativa e passiva, ainda que o corruptor e o corrompido na esfera eleitoral, como regra, estejam situações em posições díspares nessa relação ilícita. Com efeito, ao reverso da corrupção prevista no Código Eleitoral, vinculada ao âmbito da administração pública, a forma eleitoral tem como característica uma relação de certa assimetria entre o corruptor (candidato ou alguém com o escopo de lhe beneficiar) e o corrompido, o qual invariavelmente se encontra em uma posição de vulnerabilidade econômica.

Examinando o tipo penal do art. 299 do Código Eleitoral, verifica-se uma convergência praticamente unânime da doutrina⁵ em

5 É firme o entendimento doutrinário de que o bem jurídico tutelado no crime de corrupção eleitoral é a liberdade de voto do eleitor. Neste sentido, Suzana de Camargo Gomes (2006, p. 236) pontua que “a norma penal visa resguardar a liberdade do sufrágio, a emissão do voto legítimo, sem estar afetado por qualquer influência menos airoso [...]”. José Jairo Gomes (2015, p. 53), em linha semelhante, observa que “[o] objeto jurídico é a liberdade do eleitor de escolher livremente, de acordo com sua consciência e seus próprios critérios e interesses, o destinatário de seu voto. Tanto a dação, a oferta ou a promessa, quanto a solicitação e o recebimento de vantagem podem criar vínculo psicológico no eleitor, gerando obrigação moral que o force a apoiar determinada candidatura em razão da vantagem auferida ou apenas acenada”. Tito Costa (2002, p. 56), por sua vez, pondera que “[o] bem tutelado pela lei é a lesão ou a ofensa à legitimidade, à transparência dos pleitos eleitoral, para que a democracia se complete, tanto quanto possível, de modo o mais consentâneo com as regras morais e éticas”. Joel José Cândido (2006, p. 180) também assevera que “[p]rotege a lei o livre exercício do voto. A liberdade do voto é uma garantia eleitoral. É crime contra o sigilo e o exercício do voto”. Marino Pazzaglini Filho (2012, p. 46) destaca que “[o] objeto da proteção penal é a liberdade de sufrágio, ou

classificar o crime de corrupção eleitoral entre as infrações que tutelam o livre exercício do voto, ou seja, a doutrina aponta que o bem jurídico tutelado do crime de corrupção eleitoral é a liberdade de voto. A linha intelectual da jurisprudência do c. Tribunal Superior Eleitoral⁶ caminha exatamente no mesmo sentido, asseverando que o bem jurídico tutelado pelo crime de corrupção eleitoral é a liberdade de voto do eleitor.

O projeto do novo Código Eleitoral (PL nº 112/2021), de seu turno, propõe uma mudança significativa no desenho normativo da corrupção eleitoral, passando a regulamentá-las em artigos autônomos⁷. Não apenas isso. Também é prevista a cominação em abstrato

seja, a livre manifestação de voto do eleitor sem sofrer influência ou mácula de agente corruptor”. Igualmente para Marcos Ramayana (2012, p. 812), no crime de corrupção eleitoral “[t]utela-se o livre exercício do voto afastando-se o comércio ilícito eleitoral”.

6 Confira-se, nesse sentido: TSE - AI nº 96665 – SEVERÍNIA - SP – Acórdão de 14/05/2015 – Relator Min. Luiz Fux – Publicação: DJE, Tomo 117, Data 23/06/2015, Página 86/87; TSE – Agravo Regimental em Agravo de Instrumento nº 20903 - PRIMAVERA DO LESTE - MT – Acórdão de 05/02/2015 – Relator Min. Gilmar Mendes – Publicação: DJE, Tomo 43, Data 05/03/2015, Página 44/45; TSE – Agravo Regimental em Agravo de Instrumento nº 10672 - ITAPEMA - SC - Acórdão de 28/10/2010 - Relator Min. Cármen Lúcia - Publicação: DJE, Tomo 226, Data 25/11/2010, Página 41; TSE – Habeas Corpus nº 672 - JEQUITINHONHA - MG – Acórdão de 23/02/2010 – Relator Min. Felix Fischer – Publicação: DJE, Volume , Tomo 57/2010, Data 24/03/2010, Página 34/35.

7 TÍTULO VI – DOS CRIMES CONTRA A LIBERDADE ELEITORAL

Corrupção eleitoral ativa

Art. 887. Dar, oferecer ou prometer dinheiro, dádiva ou qualquer outra vantagem, para obter o voto ou para conseguir abstenção, ainda que a oferta não seja aceita: Pena - reclusão, de dois a seis anos e multa.

Parágrafo único. Incide nas mesmas penas, aumentadas de metade a dois terços, quem contrate intermediários para a compra de votos ou seja, nestes termos, contratado.

Corrupção eleitoral passiva

Art. 888. Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, dinheiro, dádiva ou qualquer outra vantagem para dar o voto ou abster-se de votar: Pena - reclusão, de um a quatro anos e multa.

Perdão judicial

de penas diversificadas para essas duas formas de corrupção, além de prever a possibilidade de perdão judicial para o eleitor (desde que preenchidas determinadas condições específicas). No entanto, chama a atenção que as duas formas de corrupção eleitoral foram incluídas no título dos crimes contra a liberdade eleitoral, reforçando, assim, a ideia consolidada no âmbito doutrinário e jurisprudencial.

Em perfunctório exame, percebe-se que os novos tipos corruptivos eleitorais mantêm os mesmos verbos nucleares de conduta, apenas apartando-os conforme a modalidade ativa (dar, oferecer ou prometer) e passiva (solicitar ou receber). Nesse contexto e tendo por base a premissa das relações assimétricas usualmente verificadas no ambiente eleitoral, é acertada a opção legislativa em estabelecer penas abstratas diferenciadas para esses tipos penais (dois a seis anos para a forma ativa, um a quatro anos para a forma passiva). Essa distinção, por exemplo, permite o oferecimento do benefício da suspensão condicional do processo (art. 89 da Lei nº 9.099/1995) apenas para a corrupção eleitoral passiva, conquanto ambas as modalidades permitam, a priori, a avaliação do cabimento do acordo de não persecução penal (art. 28-A do Código de Processo Penal) – jamais como um direito subjetivo do acusado.

O ponto central de discussão, no presente articulado, é a pertinência da liberdade de voto do eleitor como bem jurídico tutelado para o crime de corrupção eleitoral, sobretudo no que concerne à sua forma passiva, fundamentalmente porque, nesta modalidade, o eleitor assume a conduta de mercancia de seu próprio voto. Afinal, é correto afirmar que o eleitor que solicita ou recebe vantagens personalizadas para negociar o seu voto vulnera a sua própria liberdade de voto?⁸ Destaca-se que essa discussão guarda razoabilidade apenas

Parágrafo único. O juiz poderá deixar de aplicar a pena, ou reduzi-la de um a dois terços, se ficar demonstrado que não houve a original solicitação da vantagem pelo eleitor, e que este a aceitou em razão de miserabilidade.

8 Essa indagação foi objeto de uma interessante discussão em um grupo de es-

na esfera penal, por força da forma passiva da corrupção eleitoral, e não encontra espaço de avanço quando se debate sobre o bem jurídico da representação por captação ilícita de sufrágio (art. 41-A da Lei nº 9.504/1997) – que prevê punição apenas para a corrupção ativa.

Nesse cenário, replica-se que existe uma clara convergência jurisprudencial e doutrinária apontando que a liberdade de voto do eleitor é o bem jurídico tutelado no crime de corrupção eleitoral. No entanto, convém registrar a linha intelectual de Luiz Carlos dos Santos Gonçalves (2012, p. 45) que refuta essa tese majoritária ao elencar a “lisura e legitimidade do pleito” e a “moralidade eleitoral” como objetos de tutela do crime de corrupção eleitoral porque, mesmo tendo previamente negociado seu voto, o eleitor “não perdeu a liberdade de escolher seus candidatos”, pois “[p]ode até prometer o voto num deles e, no segredo da cabine de votação, fazer escolha diversa”. De fato, não há como, em um exercício de futurologia, precisar qual efetivamente será a escolha definitiva do eleitor. Isso não apenas por força da própria natureza indevassável do voto, mas igualmente porque as razões que conduzem o eleitor a fazer uma determinada opção de voto são absolutamente insindicáveis sob uma métrica objetiva⁹. Após definir o voto livre como o originado de uma decisão tomada pelo eleitor sem contaminação por fatores indevidos

tudos do IBCCRIM, realizada no dia 28 de julho de 2021, sob a coordenação do professor Fernando Gaspar Neisser, oportunidade em que o advogado eleitoralista mineiro Diogo Grandim e o ex-Procurador Regional Eleitoral de São Paulo Luiz Carlos dos Santos Gonçalves endossaram coro para a tese de que é desacertado defender que a corrupção eleitoral passiva tutela a liberdade de voto do eleitor. O sadio e respeitoso debate, aliás, foi o ponto de partida para trazer essas reflexões públicas sobre o tema.

9 Vale dizer, a livre autodeterminação do eleitor tem um forte vínculo com a noção de dignidade da pessoa humana de modo a significar, com Jorge Reis Novais (2019, p. 49-50), para além da capacidade de fazer escolhas racionais, “a atribuição de uma essencial responsabilidade pessoal nas escolhas, planos e decisões fundamentais sobre a condução da sua vida de acordo com os próprios valores”.

e anotar a existência de repúdio a toda forma de coação física e moral, bem como a oferta de utilidades aos eleitores em troca do voto, Fernando Neisser (2016, p. 47-48) pondera que a decisão do voto “nasce da conjunção praticamente insondável de fatores endógenos e exógenos, muitos dos quais atuando inconscientemente” e, assim, é difícil “aferir cientificamente quais deles são legítimos e quais devem ser tidos por indevidos”. Por outro lado, além da inequívoca generalidade da lisura, legitimidade e moralidade como bens jurídicos de proteção do crime de corrupção eleitoral, convém destacar que a liberdade de voto é igualmente tutelada por outros crimes eleitorais que possuem uma clara imbricação com a corrupção eleitoral – como é o caso da coação eleitoral (art. 301 do CE). Nesse cenário, é igualmente razoável pontuar que o crime de corrupção eleitoral pode encontrar um bem jurídico de mais específica proteção do que a “lisura e legitimidade do pleito” e a “moralidade eleitoral”, para melhor cumprir o seu escopo de proteção da higidez da competição eleitoral.

A resistência de que o bem jurídico tutelado na corrupção eleitoral passiva é a liberdade do voto justifica-se pela aparente inconsistência em se apontar que o eleitor que toma a iniciativa de solicitar vantagem em troca de voto ou, mesmo, aceita receber vantagem para negociar o voto tenha violado a sua própria liberdade de voto. Como defender que o eleitor que faz mercancia do seu voto tenha força para conspurcar a liberdade do seu voto? Seria, enfim, impossível essa autoviolação.

A ideia de liberdade de voto é comumente resumida na percepção de um voto livre de coações ou interferências indevidas. Todavia, para além de sua origem na concepção do sufrágio universal, o princípio da liberdade do voto tem vínculo estreito com um regime de autodeterminação plena do eleitor. Deve ser destacado que, mesmo tendo uma influência quantitativa pequena em cotejo com o número de votos de uma dada circunscrição, o voto possui uma

nítida “implicação moral” e, portanto, deve ser “valorizado como uma forma de autoexpressão” (COELHO, 2015, p. 87-88). A participação na vida política, como bem assinalado por Jorge Miranda (2018, p. 100), “é uma forma de realização ou de desenvolvimento da personalidade”, revelando-se, aqui, a sua “dimensão funcional” porque o exercício do sufrágio pelo conjunto dos eleitores conduz a um resultado comum, juridicamente imputável ao Estado, e por se conjugarem, em maior ou menor medida, nas opções de eleitores visões de interesse individual e de interesse geral.

São relevantes e substanciosos os argumentos, portanto, que elevam o voto como uma “peça chave na engrenagem do regime democrático” (ZILIO, 2020, p. 75), o que é bem compreendido quando se observa que o “voto direto, secreto, universal e periódico” tem natureza de cláusula pétrea (art. 60, §4º, II, CRFB). De fato, porque “o voto secreto é inseparável da ideia do voto livre”, Gilmar Mendes (2013, p. 684-685) defende que o caráter livre e secreto do voto deve ser imposto não apenas em face do Poder Público mas também das pessoas privadas em geral. Vale dizer, a liberdade de voto não é um valor fragmentado, que possa ser objeto de mercancia ou, mesmo, disponibilidade por parte do eleitor. É que o sigilo do voto (e, nesse contexto, o próprio voto livre) é uma função de garantia de que o eleitor, no seu exercício, estará imune de constrangimentos (SARLET, 2013, p. 669). Se a liberdade de voto tem função de garantia e deve ser oponível igualmente contra terceiros (Estado e pessoas privadas), parece certo deduzir que a conduta do eleitor que faz mercancia do seu voto, para além de merecedora da mais grave censura, conspurca a própria ideia de livre autodeterminação que é subjacente ao exercício do sufrágio.

Tendo por base essas premissas e, sobretudo, reconhecendo que o direito de voto é uma liberdade fundamental (com função de garantia) e que “o direito de sufrágio se projeta no conjunto da comunidade política” (MIRANDA, 2018, p. 102), é plausível considerar que a corrupção eleitoral tutela a liberdade de voto em uma

dúplice dimensão. É dizer, a forma ativa da corrupção eleitoral objetiva proteger a liberdade de voto em uma concepção subjetiva (ou vertical), enquanto a corrupção eleitoral passiva tutela a liberdade de voto em uma concepção objetiva (ou horizontal). De fato, não há como reconhecer a conduta do eleitor que negocia seu voto como uma decorrência lógica da sua disponibilidade, admitindo que ele possa negociar o seu direito fundamental de sufrágio. É que não se visualiza, na espécie, amparo sequer em uma concepção de uma teoria de liberdade negativa, defendida por Dworkin (2018, p. 558), que anota essa perspectiva de liberdade quando cada pessoa esteja livre do poder de coerção governamental “sobre uma quantidade substancial de suas decisões e atividades”.

Nesse cenário, é lícito afirmar que o eleitor que mercancia seu voto vulnera a liberdade de voto em seu sentido objetivo¹⁰ ou horizontal, porquanto essa negociação espúria sobre um direito fundamental próprio compromete substancialmente a capacidade de escolhas racionais e a essência da dignidade humana, apresentando efeitos nefastos sobre a integridade do processo eleitoral, cujo resultado comum resta afetado pelo mecanismo corruptivo. Diz-se que é uma tutela na forma objetiva porque, ao voluntariamente exercer a mercancia do seu direito fundamental de voto, o eleitor conspurca a liberdade de voto que é conceitualmente estabelecida como um marco de proteção da própria soberania popular. Diz-se que é uma tutela na forma horizontal porque a mercancia do próprio voto causa afetação na justa expectativa que é depositada, em abstrato, a todos os eleitores quanto ao seu compromisso com a higidez da forma de escolhas dos seus representantes políticos. Daí que o crime de corrupção eleitoral passiva significa uma violação ao princípio da liberdade de voto em sua dimensão objetiva ou

10 De certo modo, há um paralelo aqui com a percepção da dimensão objetiva dos direitos políticos – entre os quais se inclui, por evidente, o direito ao voto – que também se apresenta como um parâmetro de interpretação.

horizontal, na medida em que o eleitor que solicita ou aceita a mercancia do próprio voto quebra o dever de fidúcia – que é a pedra fundamental de regularidade de uma democracia representativa sábia. Nesse contexto, pois, a liberdade para o exercício do sufrágio, bem anota Frederico Alvim (2019, p. 96) revela-se como exigência do próprio espírito democrático do texto constitucional decorrendo de regras que – ao proclamar o voto secreto e a exigência de eleições normais e legítimas – conclamam “a inafastabilidade do voto espontâneo e autodeterminado”.

3 Conclusão

A corrupção eleitoral é um elemento de grave desestabilização da higidez do regime democrático. É que, como assentado outrora, “a vulneração à liberdade de voto afeta diretamente a fidúcia que o eleitor deposita na observância das regras democráticas pelos players eleitorais, representando, nesse aspecto, uma quebra da genuína relação de confiança que deve amparar a relação entre os representantes eleitos e seus representados” (ZILIO, 2020, p. 75). Essa perspectiva, por outro lado, não pode ser restrita apenas à modalidade de corrupção ativa, porquanto o eleitor que pratica a mercancia do direito fundamental de voto contribui decisivamente para derruir a estrutura a liberdade de voto concebida como uma ideia compartilhada a todo o eleitorado e que traz a ideia subjacente de proteção do pilar fundamental da higidez da competição eleitoral.

Em arremate, convém rememorar, aqui, um dos temas centrais da filosofia de Immanuel Kant, mais precisamente a ideia de imperativo categórico que, como bem expõe Michael Sandel (2020, p. 163), não permite a redução da autonomia a um mero objeto e, assim, vincula a noção de autonomia com o tratamento respeitoso a todos (inclusive a si mesmo), ou seja, “a concepção de Kant sobre

autonomia impõe certos limites ao tipo de tratamento que podemos dar a nós mesmos”. Transportando essa perspectiva para esse articulado, a corrupção eleitoral passiva é forma de conduta que afronta o significado central da autonomia, na medida em que consolida uma ação reduz a liberdade e a autodeterminação do eleitor a um mero objeto de disponibilidade – o que contraria o pilar de sustentação da própria democracia: o voto livre como fio condutor da representatividade política.

REFERÊNCIAS

ALVIM, Frederico Franco. **Abuso de poder nas competições eleitorais**. Curitiba: Juruá, 2019.

BUTELER, Alfonso. El control de la corrupción en el derecho comparado: los casos de Argentina, Brasil y España. **A & C : Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, ano 13, n. 53, p. 23-43, jul./set. 2013. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/122/285>. Acesso em: 17 out. 2013.

CÂNDIDO, Joel José. **Direito penal eleitoral e processo penal eleitoral**. São Paulo: EDIPRO, 2006.

COELHO, Margarete de Castro. **A democracia na encruzilhada: reflexões acerca da legitimidade democrática da Justiça Eleitoral brasileira para cassações de mandatos eletivos**. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

COSTA, Tito. **Crimes eleitorais e processo penal eleitoral**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

DWORKIN, Ronald. **A raposa e o porco-espinho: justiça e valor.** São Paulo: Martins Fortes, 2018.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro.** 11. ed. São Paulo: Globo, 1995. v. 1.

FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais.** 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

GOMES, José Jairo. **Crimes e processo penal eleitoral.** São Paulo: Atlas, 2015.

GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. **Crimes eleitorais e processo penal eleitoral.** São Paulo: Atlas, 2012.

GOMES, Suzana de Camargo. **Crimes eleitorais.** 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2006

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional.** 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

MIRANDA, Jorge. **Direito eleitoral.** Coimbra: Almedina, 2018.

NEISSER, Fernando Gaspar. **Crime e mentira na política.** Belo Horizonte: Fórum, 2016.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Crimes eleitorais.** São Paulo: Editora Atlas, 2012.

RAMAYANA, Marcos. **Direito eleitoral.** Rio de Janeiro: Editora Ímpetus, 13. ed. Edição, 2012.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social.** São Paulo: Nova Cultural. 1997

SANDEL, Michael J. **Justiça: o que é fazer a coisa certa?.** 31. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

ZILIO, Rodrigo López. **Decisão de cassação de mandato**: um método de estruturação (os critérios de conformação democrática). Salvador: Juspodivm, 2020.

DISCURSO DE ÓDIO NA INTERNET: UM DESAFIO À DEMOCRACIA DIGITAL E AO EXERCÍCIO DA CIDADANIA

Jéssica Silva Pires dos Santos¹
Shirley de Jesus Oliveira Pereira²

RESUMO

Este artigo trata do estudo do discurso de ódio na internet, que tem se tornado um grande desafio para o fortalecimento da democracia digital e ao exercício da cidadania no Brasil. A democracia representativa tem sido fortalecida por meio das discussões sobre a coisa pública em grupos de Whatsapp, posts de Facebook e Instagram. Essa participação popular pode completar os direitos humanos fundamentais do cidadão. No entanto, esse ambiente digital pode estar sendo corrompido por discursos não tão democráticos assim, como é o caso do discurso de ódio. O método de abordagem é o hipotético-dedutivo e a técnica de pesquisa essencialmente bibliográfica.

PALAVRAS-CHAVE: 1. Democracia
2. Cidadania
3. Internet
4. Discurso de ódio

1 Graduada em Direito pela Universidade de Cuiabá/MT. Pós-graduada em Direito Eleitoral pela Faculdade Damásio. Componente do grupo de pesquisa Sociedade da informação e “Fake Democracy”: os riscos à liberdade de expressão e à democracia constitucional da FMP RS. Analista Judiciária no Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso. E-mail: advjessicasps@gmail.com.

2 Graduada em Relações Internacionais pela PUC/GO. Pós-graduada em Direito Eleitoral pela FMP – Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul. Componente do grupo de pesquisa Sociedade da informação e “Fake Democracy”: os riscos à liberdade de expressão e à democracia constitucional da FMP RS. Técnica Judiciária no Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso. E-mail: shi_olive@hotmail.com.

1 Introdução

A cidadania, bem como a democracia devem ser vistas além de seus aspectos técnicos, porque não só garantem os direitos políticos, mas também asseguram os direitos humanos fundamentais, civis, econômicos e sociais. A democracia é um regime que nasce de seus cidadãos, sendo fortalecida por eles quando participam da discussão sobre a coisa pública. Fortalece-se, assim, também a cidadania uma vez que quanto mais se participa da vida pública, mais impellido fica o Estado a assegurar seus direitos humanos fundamentais.

A Internet vem possibilitando essa participação popular. Discussões em grupos de Whatsapp, posts de Facebook e Instagram sobre política estão adentrando em nossa vida, trazendo discussões sobre a coisa pública de uma forma espontânea e em vários segmentos sociais. Diante deles, o indivíduo pode demonstrar suas preocupações e reflexões, criando um círculo na comunicação, de modo que o receptor da mensagem pode influenciar o pensamento e/ou criar novas reflexões para o emissor da mensagem.

Nesse sentido, a sociedade brasileira está vivenciando uma nova modalidade da democracia: a democracia digital, em que além da existência do voto digital (inclusive em referendos e plebiscitos), agora é possível enviar propostas aos entes políticos (ou votar sobre propostas políticas em *sites* governamentais), fiscalizar o andamento de políticas públicas, realizando um controle sobre o ente governamental, propor debates públicos, ao mesmo tempo em que se participa dele, tudo isso por meio da Internet.

As tecnologias de informática e comunicação causaram uma revolução no modo de viver das pessoas, seja socialmente, seja culturalmente, seja politicamente. Trata-se da sociedade da informação, em que a Internet tem grande papel de atuação. Discussões e debates sobre diversos assuntos têm acontecido nas redes sociais. São discutidos assuntos que podem levar os indivíduos a aumentarem sua

cidadania, mas também outros que não são tão democráticos assim. É o caso dos discursos de ódio na rede, que certamente são um desafio ao ambiente democrático.

2 Democracia e cidadania

A cidadania é um aspecto muito relevante da democracia. Segundo Gomes (2018), em um sentido bastante técnico, “chama-se cidadão o detentor de direitos políticos. Trata-se do nacional admitido a participar da vida política do País, seja escolhendo os governantes, seja sendo escolhido para ocupar cargos político-eletivos”.

No entanto, o autor salienta que o termo apresenta um significado maior nas ciências sociais, abrangendo o direito à vida em um sentido amplo, sendo assegurado ao indivíduo, portanto, uma variedade de direitos, como os fundamentais, civis, políticos e sociais.

Nesse sentido, a democracia também deve ser vista para além de seu aspecto procedimental (existência de regras e processos como a realização das eleições), sendo lhe assegurada um aspecto material, identificado pela “observância de valores e princípios, tais como a soberania popular, a garantia dos direitos fundamentais, o pluralismo político e a organização política democrática ” (AIETA, 2006 apud ALVIM, 2019).

A democracia deve concretizar aspirações individuais e projetos coletivos, criando formas de assegurar liberdade e igualdade³:

La democracia es infinitamente más que un procedimiento de decisión colectiva; es el ámbito simbólico del debate político em lo cual em

3 “Na democracia o voto não é mero procedimento (como o sorteio), e sim a expressão da igualdade e liberdade. Somos livres e, portanto, decidimos nosso destino político. Somos iguais, e por isso nenhum voto vale mais que outro” (RIBEIRO, 2013).

el estado constitucional de derecho se tienden a concretar las aspiraciones individuales y los proyectos colectivos. La democracia instaure gobiernos que deben llevar adelante políticas públicas que tiendan a la libertad y la igualdad. No por ello la dimensión procesal de la democracia, también llamada electoral, pierde interés ni vigencia. Antes bien, el adecuado funcionamiento de ésta legitima la actividad del gobierno para desarrollar su programa político: la democracia electoral es condición de la democracia sustancial (TULLIO, 2018 apud ALVIM, 2019).

A democracia é, portanto, um regime cujas decisões fundamentais são tomadas por um corpo coletivo, ou seja, nasce da vontade de seus cidadãos. Esse cidadão participativo dá legitimidade à democracia:

A participação política fundamenta a democracia, na medida em que lhe confere legitimidade. Não existe regime democrático onde a coletividade – ou uma parte significativa dela – esteja alijada das esferas onde se forjam as orientações de caráter público, porque a democracia se caracteriza como o regime em que as decisões fundamentais defluem de todos os cidadãos. O aspecto democrático do sistema político é, em intensa dose, consequência do talante participativo de uma cidadania que, conformada, estruturada e engajada, constrói uma cultura que alenta a responsabilidades dos líderes políticos em direção ao atendimento das demandas sociais (URROZ, 2011 apud ALVIM, 2019).

Desse modo, o exercício da cidadania participativa é vital para que os direitos fundamentais sejam alcançados, bem como para que os indivíduos estejam incluídos em atividades políticas, econômicas, sociais, materializando o objetivo que a democracia deve pretender alcançar: a igualdade. É dizer que a democracia só se concretiza ao erigir cidadãos, dotados de liberdade e igualdade para poder escolher seu representante ao mesmo tempo em que os dota de direitos fundamentais, exercendo-os de forma plena. Assim, o cidadão é “o elemento ativo da cidade, da *civitas*: ele toma parte na decisão sobre a coisa pública” (RIBEIRO, 2013).

Para Ribeiro (2013) em termos temporais, a democracia moderna é primeiro política e só depois social. Para ele, na democracia grega não existia essa separação. Os gregos não viam diferença entre o sujeito de direito político e direito social. Na democracia moderna, é possível ver até 03 etapas do desenvolvimento da democracia, uma vez que se entende essa distinção entre o ser político e o social:

A primeira, os direitos proprietários ou civis, ainda sem um governo eleito pelo povo, quer dizer, antes da democracia; segunda, a democracia política, em que as instituições são juridicamente determinadas pelo povo, mas não há direitos sociais; terceira, a democracia social, em que reduzir a desigualdade e eliminar as injustiças sociais se tornam prioridades e atingem razoável êxito (RIBEIRO, 2013).

Desse modo, no Brasil primeiro torna-se um ser político para depois (ou antes mesmo de se tornar ser político) tentar alcançar o ser social em sua plenitude, o que está muito de longe de acontecer para mais da metade da população brasileira. Segundo Castanho

(2014), a Constituição brasileira de 1988 defende esse conceito de cidadania participativa, pretendendo incluir os cidadãos nas atividades econômicas, políticas e sociais do Estado, no entanto, a cidadania e, em uma instância macro, o regime democrático não conseguiu entregar aos seus nacionais esse *status* de exercício pleno de direitos fundamentais, econômicos e sociais no país.

A pandemia do Coronavírus COVID-19 apareceu não só para escancarar ao mundo as desigualdades sociais no país, mas para acentuá-las ainda mais, além de mostrar que o sistema único de saúde no país é frágil e está colapsado. Com as atividades da indústria e comércio decaindo e sem poderem estar no mercado informal, devido à necessidade de isolamento social por causa da alta probabilidade de contágio pelo vírus, muitas pessoas têm sobrevivido de doações e do auxílio emergencial do governo. Isso, sem contar as inúmeras mortes ocorridas no país, com uma gestão descoordenada e desarticulada na área da saúde pública, que já tinha um estado precário antes da pandemia.

São inúmeras as pessoas que já não conseguem se alimentar adequadamente nesse contexto de pandemia. Antes mesmo do advento do vírus, existia uma parte da população vivendo abaixo da linha da miséria. Além de não terem emprego ou acesso ao mercado informal para conseguirem manter um mínimo da subsistência, as famílias brasileiras estão cada vez mais endividadas nessa busca para manter alimentação, habitação, saúde⁴ em um cenário político e econômico cada vez mais desfavoráveis.

4 Muitas famílias têm se endividado para tentar encontrar no sistema de saúde privado tratamento para o COVID-19, porque o sistema único não tem ofertado essa solução, aliás está longe disso. Muitos são os casos de pessoas que morreram pela doença dentro de ambulâncias à espera de uma vaga em UTI no mês de março do ano de 2021, época em que ocorreu um pico de infecção pelo vírus no país. Nesse mesmo mês, o sistema de saúde privado também estava lotado, já que havia muitos casos de infectados apresentando sintomas graves da doença.

Já em relação aos direitos políticos, parece haver um histórico de fortalecimento no Brasil no que se diz respeito ao direito de votar e ser votado. A capacidade eleitoral ativa (direito de votar) e a capacidade eleitoral passiva (direito de ser votado) têm contornos bem definidos pela Constituição Federal de 1988. As regras estabelecidas ali e em legislações eleitorais específicas sobre registro de candidatura e sobre alistamento eleitoral e outros serviços eleitorais são seguidas de forma rigorosa pela Justiça Eleitoral brasileira. Os requisitos para se tornar eleitor e candidato estão bem definidos na legislação do país, de modo que não há margem para desvios. Se os requisitos objetivos da lei são cumpridos, torna-se um eleitor e, posteriormente, um candidato.

O exercício dos direitos políticos quanto ao ato de participar da vida política tem sido melhor fruído no Brasil nos últimos tempos por meio dos debates na Internet. Entendendo que a qualidade da democracia “sofre com a apatia, com o alheamento e com o desinteresse” (SARTORI, 1965 apud ALVIM, 2019) é necessário estimular essa participação. A participação do cidadão na comunidade sobre a coisa pública pode completar seus direitos fundamentais (CLÉVE, 2006 apud CASTANHO, 2014), inclusive os sociais, como se verá adiante.

3 Democracia digital e cidadania

Há quem poderia argumentar que vivendo em uma democracia representativa, em que se escolhe os representantes e estes tomam as decisões sobre a coisa pública em nome do povo, não seria necessário ou seria inviável a participação/discussão sobre ela, já que “se não posso ir a uma assembleia, faço uma procuração para um amigo me representar. Assim, eu ausente, me torno presente (RIBEIRO, 2013).

Ocorre, porém, que as discussões em grupos de Whatsapp,

posts de Facebook e Instagram sobre política estão adentrando o espaço privado das pessoas. A internet está possibilitando discussões sobre a coisa pública de forma espontânea por vários segmentos sociais, ao passo que antes concentravam-se em universidades, nas Casas Legislativas e demais espaços de alguns privilegiados.

Quem acabava por ditar a agenda pública de forma unilateral era a televisão e rádio antes dessa revolução tecnológica causada pelo uso da Internet. Hoje, ainda são capazes de influenciar o debate, mas a comunicação nas redes é agora circular. É dizer que o receptor da mensagem na rede ao inserir suas opiniões em algum post, mensagem em grupos, pode propor outros debates, mudando, assim, a agenda do que está sendo tratado.

Essas discussões e pressões sobre o que é necessário ser feito em relação a políticas públicas é o que pressiona o governo a repensar o modo como tal medida foi implantada, se deve ser revertida, se deve ser reforçada, fazendo, assim, com que seus direitos humanos fundamentais (em especial, os sociais) sejam atendidos ou estejam a caminho disso.

Nesse sentido, o Estado é o lugar de encontro e a expressão de todas as classes sociais (IANNI, 1986 apud PEREIRA, 2011), porque apesar de privilegiar a classe social dominante, deve também realizar ações para se relacionar com todas as classes, assumindo, assim caráter público:

É por meio da relação dialética com a sociedade que o Estado abrange todas as dimensões da vida social, todos os indivíduos e classes e assume diferentes responsabilidades, inclusive as de atender demandas e reivindicações discordantes. Por isso, apesar de ele ser dotado de poder coercitivo e estar predominantemente a serviço das classes dominantes, pode também realizar

ações protetoras, visando às classes subalternas, desde que pressionado para tanto, e no interesse de sua legitimação (RIBEIRO, 2013).

Mas, isso só irá acontecer se o Estado for pressionado para realizar essas ações públicas voltadas às diversas classes, por isso, é muito importante esse debate sobre a coisa pública na rede. Essas discussões devem ocorrer não só às vésperas das eleições, mas em períodos pós-eleição como forma de fiscalizar a ação dos governantes eleitos e de verificar se os projetos defendidos durante a campanha estão sendo implementados, sendo que a Internet é uma ferramenta que tem possibilitado essas ações.

Nesse sentido, estamos vivenciando uma nova modalidade da democracia: a E-democracy ou democracia digital, em que as tecnologias de informação e comunicação tem exercido um novo papel na vida política dos cidadãos. Aieta (2020) define o conceito de democracia digital como:

[...] o arcabouço atual de ferramentas e tecnologias informáticas com o fito de viabilizar a participação do cidadão na vida política, por meio do voto, do envio de propostas, na fiscalização da res pública, da participação em procedimentos de decisão política, assim como no exercício dos mecanismos de democracia participativa por ocasião dos plebiscitos e referendos eletrônicos.

Essa participação popular em grupos de Whatsapp, post de Facebook e de Instagram sobre assuntos políticos certamente tem aumentado o exercício dos direitos políticos de participação. O uso da Internet tem “possibilitado o melhor acesso à informação, o acompanhamento da formulação das políticas de governo, os mecanismos de fiscalização

dos atos governamentais” (AIETA, 2020), fortalecendo, assim, a democracia representativa⁵, já que se trata de um mecanismo de governo em que se escolhe por meio do voto um indivíduo ou um grupo de indivíduos que governa em nome do povo, e que é controlado por ele.

O Marco Civil da Internet – que regula a utilização da internet no Brasil também faz menção a esse fortalecimento da cidadania, dos direitos políticos de participação por meio do uso da Internet. No final do inciso II do artigo 2º da Lei n.º 12.965/2014 está expresso que a disciplina do uso da internet tem como fundamento o respeito ao exercício da cidadania em meios digitais. Seu artigo 7º afirma que o acesso à Internet é essencial ao exercício da cidadania.

Essas discussões sobre a coisa pública exigem um ambiente onde seja possível se expressar do modo que se deseja. Essa liberdade política parece prevalecer nos ambientes digitais, apesar de nosso histórico repressivo. Diante de um post no Facebook sobre qualquer assunto, as pessoas são livres para expressar suas ideias e reflexões sobre o assunto:

Esse debate é tomado como condição estrutural para que se possa afirmar que as pessoas exercem, de forma valiosa, a sua parcela de poder político. O debate público de ideias é considerado uma exigência contextual da democracia. Na sua inexistência, o exercício de poder político perde grande parte de seu sentido e do seu valor (GROSS, 2020).

Diante desse cenário digital, o Brasil pode ser considerado

5 Ver em Ribeiro (2013) : “A palavra democracia vem do grego (demos, povo; kratos, poder) e significa poder do povo. Não quer dizer governo pelo povo. Pode estar no governo uma só pessoa, ou um grupo, e ainda tratar-se de uma democracia — desde que o poder, em última análise, seja do povo. O fundamental é que o povo escolha o indivíduo ou grupo que governa, e que controle como ele governa”.

como uma sociedade da informação desde o século XX, tamanha foi a revolução promovida pelo uso da Internet:

Considera que as sociedades contemporâneas atravessam um novo estágio de desenvolvimentos econômico, social e político, impulsionado pelo avanço das tecnologias de comunicação e informação, especialmente decorrentes da conexão planetária propiciada pela Internet. Conveniou-se designar essa nova era como Sociedade da Informação, que não obstante ter trazido inegáveis avanços, imprime infindáveis novos desafios ao Direito e à manutenção dos ambientes democráticos (BARRETO JUNIOR e SPAREMBERGER, 2020).

Nessa nova ordem promovida pelas tecnologias da informação e comunicação, muitos são os desafios. Novas questões são colocadas em debate, assuntos que antes eram vistos apenas no âmbito comercial ou governamental e não relacionados diretamente à vida privada das pessoas, como privacidade de dados, por exemplo, estão sendo discutidos inclusive no setor público.

Já outras questões que eram vivenciadas em círculos íntimos ou círculos de convivência, saíram desse âmbito e alcançaram a rede, o mundo. Tornaram-se visíveis a qualquer um que tenha acesso à Internet. É o caso dos discursos de ódio na rede, que certamente são um desafio ao ambiente democrático.

4 Discurso de ódio na Internet

Na última década, as mídias sociais, como Facebook e Twitter, ganharam destaque como relevantes meios de comunicação so-

cial no cotidiano das pessoas que estão cada dia mais conectadas virtualmente.

A ascensão das mídias digitais ocorre porque, no ambiente virtual, as pessoas têm a sensação de mais liberdade para manifestarem suas opiniões, sentimentos e relacionarem entre si.

No entanto, alguns dos antigos conflitos sociais, como o discurso do ódio e a intolerância, presentes no ambiente social em que pessoas se relacionam pessoalmente, também são frequentemente vistos no ambiente virtual, mas com maior dimensão e repercussão, dadas as peculiaridades do espaço cibernético.

O tema discurso de ódio não tem uma definição consensual entre os estudiosos, haja vista sua complexidade e amplitude.

Não obstante, o conceito de discurso de ódio dado pela Organização das Nações Unidas (2019) é o seguinte:

Qualquer tipo de comunicação por discurso, texto ou comportamento que ataque ou use linguagem pejorativa ou discriminatória referente a uma pessoa ou grupo baseado em quem eles são ou, em outras palavras, baseado na sua religião, etnia, nacionalidade, raça, cor, descendência, gênero ou outro fator identitário. Isso geralmente está enraizado e gera intolerância e ódio e, em certos contextos, pode ser humilhante e excludente.⁶

Uma segunda definição considera o discurso de ódio “por qualquer expressão que desvalorize, menospreze, desqualifique e inferiori-

6 Tradução livre de: “[...] any kind of communication in speech, writing or behaviour, that attacks or uses pejorative or discriminatory language with reference to a person or a group on the basis of who they are, in other words, based on their religion, ethnicity, nationality, race, colour, descent, gender or other identity factor. This is often rooted in, and generates intolerance and hatred and, in certain contexts, can be demeaning and divisive”.

ze os indivíduos. Trata-se de uma situação de desrespeito social, uma vez que reduz o ser humano à condição de objeto” (SILVEIRA, 2007).

A partir dessas conceituações, pode ser reconhecido duas características básicas do discurso de ódio, “insulto ou ofensa a uma pessoa, incluindo um grupo socialmente vulnerável ao qual ela pertence”, ou, pela “fala, gesto, expressão que instiga a violência, seja ela explícita ou implícita na fala do agressor” (ROCHA e MENDES, 2020).

Geralmente, os grupos alvos do discurso de ódio são integrantes de minoria, em situação de vulnerabilidade, social ou econômica, como negros, mulheres, homossexuais, indígenas.

Mas, também, o discurso de ódio pode ser feito contra as instituições estatais, a exemplo, os ataques recentes ao Supremo Tribunal Federal⁷, contra o sistema eletrônico de votação, assunto em voga nas últimas eleições, apesar de não existir nenhuma prova ou evidência de fraude na urna eletrônica, e em desfavor das figuras públicas, tais como artistas, jornalistas e políticos.

O discurso de ódio pode ser motivado por discriminação ou preconceito decorrente de raça, cor, orientação sexual, etnia, religião ou procedência territorial, assim como por convicções ideológicas e políticas.

No campo político, a manipulação da mídia digital com uso de discurso de ódio, como estratégia de campanha para conquistar apoiadores virtuais e angariar votos, ganhou destaque nas eleições

7 “[...] críticas ao STF podem ser plenamente legítimas, registre-se que há divergência entre os próprios ministros, e não é razoável supor que haja unanimidade quanto às decisões proferidas pela corte, desde que as críticas sejam pautadas sob perspectiva hermenêutica ou até mesmo política. Não é esse, porém, o intuito das Fake News e do Discurso do Ódio. Sua propagação pode gerar efeitos que venham a erodir a própria democracia ao atacar e distorcer decisões da sua instância judicial máxima. Podem levar à violência física contra os ministros e servir como justificativa para iniciativas de cunho autoritário, rupturas na institucionalidade democrática, estremecimento da segurança jurídica e das garantias de liberdades e direitos individuais.” (BARRETO JUNIOR e SPAREMBERGER, 2020).

presidenciais dos Estados Unidos no ano de 2016, quando o candidato Donald Trump consagrou-se eleito e, no Brasil, nas eleições gerais de 2018, que culminou com a eleição do Presidente da República, Jair Bolsonaro.

O atual contexto político, marcado pela polarização política e pela intolerância, favorece a propagação do discurso de ódio, em vez de admitir a presença de opiniões, críticas e argumentos conflitantes como algo positivo para o fortalecimento do debate e, por via reflexa, do Estado Democrático.

Nesse sentido, o indivíduo busca por elementos que confirmem suas concepções e incriminam ou culpam os opositores pelas mazelas sociais.

Sob esse enfoque da polarização política, um indivíduo pode ser identificado como sectário de esquerda, tendente a enxergar os apoiadores de direita como egoístas e desumanos ou, por outro lado, rotulado com estereótipo de direita, se ele tecer críticas à política intervencionista e assistencialista do Estado em atendimento às demandas de grupo de esquerda (BRAGA, 2018).

Quanto ao motivo que leva os indivíduos a adotarem o viés de confirmação ou *confirmation bias*, termo em inglês, Braga (2018) defende a teoria da estrutura do pensamento de Daniel Kahneman de que o ser humano possui dois sistemas de pensamento, o sistema 1, automático, rápido, com pouco ou nenhum esforço, e o sistema 2, racional, demanda esforço, atenção e gasto de energia, sendo que, apesar de ambos os sistemas serem utilizados pelas pessoas, predominantemente o sistema 1 é acionado, e, somente, quando necessário, o sistema 2 é ativado.

Por conta dessa prevalência do pensamento 1, conclui que há uma limitação e reducionismos dos debates, ignorando todo tipo de discurso e ideia contrária, categorizada como produto de interesse escuso, teoria da conspiração, carregado de viés de confirmação das concepções ideológicas, o que causa inegáveis prejuízos ao debate e à democracia.

O que causa bastante preocupação dos especialistas é que o discurso de ódio realizado na rede digital alcança número de pessoas exponencialmente superior àquele atingido pelos meios de comunicação tradicional, rádio e televisão, e isso se dá em razão das características da internet, a saber: “a anonimidade, a invisibilidade, a criação de comunidades por afinidade (inclusive de ódio) sem barreiras geográficas, baixo custo de tempo e dinheiro para veiculação desse tipo de discurso e a instantaneidade que os meios digitais possibilitam (BROWN, 2018 apud ROCHA e MENDES, 2020)”.

Entre as peculiaridades, a invisibilidade da rede virtual, caracterizada pela ausência de presença física de agressor e vítima, e a possibilidade de divulgação de mensagem anônima dão a falsa sensação de que o ambiente virtual não é monitorado e de que não é possível a identificação do responsável pelo discurso de ódio, fatores que contribuem para efetivação dos ataques no ambiente digital.

A conectividade das pessoas em ambiente virtual, em tempo real e em qualquer lugar, facilita a conexão de grupo de pessoas por afinidade, que cultivam características, interesses e valores comuns, promovendo sentimento de pertencimento e de reforço de identidade, situação que implica proliferação de discursos de ódio.

Outra característica importante que contribui para o discurso de ódio é a espontaneidade das mensagens nas redes sociais que, provocada pelos impulsos, produz “atos de agir-reagir acelerado” e o “pensamento automatizado”, em que basta enviar, compartilhar e curtir a mensagem na rede, sem tempo de ler, refletir, avaliar e argumentar, gerando os chamados “zumbis cibernéticos” que, levado pelo comportamento de massa, repetem ações sem pensar. (MACEDO, 2018).

Um dos recursos tecnológicos disponíveis nas plataformas digitais que pode impulsionar a circulação das manifestações de ódio nas mídias sociais é o uso de algoritmo, técnica de visibilidade de conteúdo baseada nas preferências do usuário, a qual tem aptidão de manipular a opinião dos usuários por acreditarem que aquilo

que está sendo amplamente divulgado é um comportamento socialmente adequado, o que, não raras vezes, configura ato discriminatório e ofensivo.

Assim, analisando a grande repercussão do discurso de ódio na mídia digital, o que pode resultar em danos concretos à vítima, como depressão, perda de emprego, linchamento físico e até suicídio (MACEDO, 2018), traz à tona a discussão entre o direito à liberdade de expressão versus a garantia à dignidade humana.

O direito à liberdade de expressão é reconhecido como um direito fundamental, tem previsão no art. 5 da Constituição Federal e tem proteção na Declaração Universal dos Direitos Humanos em seu art. 19:

Todo indivíduo tem direito à liberdade de opinião e de expressão, o que implica o direito de não ser inquietado pelas suas opiniões e o de procurar, receber e difundir, sem consideração de fronteiras, informações e ideias por qualquer meio de expressão.

Por sua vez, a dignidade humana é o fundamento de todo o sistema constitucional, tem previsão no art. 1, inciso III, da CF, e conceitua-se como:

“[...] a qualidade intrínseca e distinta reconhecida em cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa proteção contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano (RUEDIGER e GRASSI, 2021).

Há doutrinadores que entendem que a liberdade de manifestação sobrepõe a qualquer outro direito, e outros que privilegiam a dignidade humana em face da manifestação de pensamento.

A maioria dos estudiosos contrários à limitação do discurso de ódio são estadunidenses, que baseados no princípio da neutralidade do Estado, “acreditam que intervir na livre manifestação de ideias, incluindo o discurso de ódio, viola tal liberdade, fragilizando com isso os pilares democráticos” (DWORKIN, 2009 apud RUEDIGER e GRASSI, 2021).

Por outro lado, os autores que favoráveis à limitação estatal em discurso de ódio, geralmente, são de países europeus que viveram a experiência de duas grandes guerras e o holocausto, defendem “um Estado que imponha limites à liberdade de expressão argumentam que tal ação é necessária no combate à intolerância” (RUEDIGER e GRASSI, 2021).

É inegável que a liberdade de manifestação é um dos relevantes pilares do Estado Democrático contra o regime de ditadura que busca reprimir todo e qualquer tipo de manifestação e expressão individual e coletiva.

A Constituição Federal no art. 5, inciso IV, estabelece ser livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato, e, no seu art. 220, protege a manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não poderão sofrer qualquer restrição.

Paralelamente a Carta Magna, a Lei das Eleições dispõe, no seu art. 53, que não serão admitidos cortes instantâneos ou qualquer tipo de censura prévia aos programas eleitorais gratuitos.

Desse modo, fica claro que o ordenamento jurídico é a favor da liberdade de expressão e, por consectário, rechaça veemente qualquer forma de censura prévia.

No entanto, o direito à liberdade de expressão não pode ser visto como direito absoluto que não tem limite em face de outros direitos constitucionais.

Assim como qualquer outro direito protegido na Constituição Federal, inclusive o direito à vida que pode ser mitigado em caso de guerra declarada [art. 5, inciso XLVII, CF], o direito à liberdade de expressão também pode ser relativizado quando ferir princípios constitucionais como o da dignidade humana.

O art. 242 do Código Eleitoral veda o emprego de propaganda que tenha a finalidade de criar, artificialmente, na opinião pública, estados mentais, emocionais ou passionais.

Por sua vez, o art. 53, da Lei das Eleições, ao proteger o direito da liberdade de expressão e proibir a censura, nos §§ 1º e 2º, veda a veiculação de propaganda que possa degradar ou ridicularizar candidatos e que seja ofensiva à honra de candidatos, à moral e aos bons costumes.

No mesmo sentido, o art. 243, inciso III, do Código Eleitoral é contundente em estabelecer restrições à propaganda eleitoral que contenha incitamento de atentado contra pessoa ou bens.

O Código Eleitoral, na parte que trata dos crimes, especificamente nos artigos 324, 325, 326, tipifica os crimes de calúnia, difamação e injúria eleitorais quando praticados na propaganda eleitoral ou visando aos fins de propaganda.

Outro importante instrumento de enfrentamento aos discursos de ódio na internet é o Marco Civil da Internet, regulamento pela Lei nº 12.965/2014, que apesar de tenha adotado, no seu artigo 2, como fundamento o respeito à liberdade de expressão, no parágrafo único do art. 3º, esclarece que “os princípios expressos nesta Lei não excluem outros previstos no ordenamento jurídico pátrio relacionados à matéria ou nos tratados internacionais em que a República Federal do Brasil seja parte”.

A partir disso, é possível inferir que o ordenamento jurídico pátrio se alinha mais à concepção europeia que limita liberdade de expressão em prol do direito à dignidade humana.

Assim, reconhecida a limitação à liberdade de expressão em face a outros direitos constitucionais, sobretudo a dignidade hu-

mana, há instrumentos legais, sobretudo na seara eleitoral, para cessação e repressão ao discurso de ódio na rede digital.

As plataformas digitais têm disponível o recurso de checagem da mensagem, o qual avalia o conteúdo sob o enfoque das normas de políticas da empresa, uma vez constatada a violação às regras. Dependendo da gravidade do discurso, a sanção pode ensejar a exclusão da postagem tida como ofensiva e até a desativação completa do perfil.

O judiciário, por sua vez, pode ser acionado para determinar a remoção do conteúdo, assegurar o direito de resposta, indenizar pelos danos morais sofridos e responsabilizar criminalmente o ofensor.

Assim, considerando esse breve estudo, compreende-se que o Brasil adota, segundo Ramos (2012), a “liberdade de expressão responsável” que tem limites em outros direitos constitucionais, notadamente, a dignidade humana.

5 Conclusão

Ao mesmo tempo em que a Internet pode garantir direitos humanos fundamentais, quando proporciona a possibilidade de haver debates sobre coisa pública, fazendo com que as pessoas possam pensar sobre o papel do governo e pressioná-lo a mudar ou implantar políticas públicas, ela também proporciona que o fenômeno do discurso de ódio, antes vivenciado apenas na vida real, aconteça nas redes sociais, ferindo direitos humanos individuais, tornando-se, assim, um grande desafio ao fortalecimento da democracia digital no país.

O discurso de ódio, além de ser uma forma de menosprezar outra pessoa ou grupo, aquele que não se encaixa nos padrões do agressor, é também uma estratégia utilizada por alguns grupos para desviar a atenção da população do que realmente ocorre na esfera pública e do que de fato deveria estar sendo discutido pela sociedade. (BARRETO JUNIOR, 2020).

O ambiente digital no Brasil proporciona grande liberdade para que os usuários expressem suas opiniões e preocupações sobre variados temas, apesar do histórico repressivo oriundo da ditadura militar. Ocorre que, essa liberdade tem sido mal utilizada por aquele que quer expor seu ódio contra o outro, aparentando uma falsa ideia de que não há punição para quem fere a dignidade do outro.

Como visto, a legislação brasileira, no âmbito eleitoral, prevê punições ao crime digital, no entanto, a reparação só ocorre se o ofendido buscar o Poder Judiciário, o que raras vezes acontece. As plataformas digitais também preveem a remoção de conteúdo que ofendam suas políticas. Para tanto, deve o ofendido denunciar o agressor para que elas analisem o conteúdo da postagem e decidam, de acordo com suas políticas, pela remoção do conteúdo, pela exclusão do usuário e outros.

Essa liberdade para poder dizer o que se pensa é muito importante para as democracias. No entanto, quando se fere o direito de dignidade do outro, essa liberdade deve ser limitada. Demonstrações de ideias diferentes são normais em qualquer ambiente. Demonstração de ódio ao outro não deve ser considerado normal em discussão alguma. Dialogar, suportar é melhor do que odiar. É o caminho da paz.

REFERÊNCIAS

AIETA, Vânia Siciliano. E-democracy: a democracia direta e a política do futuro. **Rev. Justiça Eleitoral em Debate**, v. 10. n. 1, p. 240-52, 2020. Disponível em : <https://abradep.org/wp-content/uploads/2020/10/revista-justica-eleitoral-em-debate-v-10-n-1.pdf>. Acesso em : 28 abril 2021.

ALVIM, Frederico Franco. **Abuso de poder nas competições eleitorais**. Curitiba: Juruá, 2019.

BARRETO JUNIOR, Irineu Francisco. Fake news e discurso do ódio: estratégia de guerra permanente em grupos de Whatsapp. In: RAIS, Diogo (coord). **Fake news: a conexão entre a desinformação e o direito**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020. p. 113-29.

BARRETO JUNIOR; SPAREMBERGER, Raquel Fabiana Lopes. Ética e democracia na sociedade da informação in direitos humanos e fundamentais na era da informação. In: SARLET, Ingo Wolfgang; WALDMAN, Ricardo Libel. (Orgs.). **Direitos humanos e fundamentais na era da informação**. Porto Alegre: Fundação Fênix, 2020.

BRAGA, Renê Moraes da Costa. **A indústria das fake news e o discurso de ódio**. In: PEREIRA, Rodolfo Viana (org.). **Direitos políticos, liberdade de expressão e discurso de ódio**. Belo Horizonte: IDDE, 2018. p. 212-20. v. 1

BROWN, A. What is so special about online (as compared to offline) hate speech? **Ethnicities**, v. 18, n. 3, p. 297-326, 2018.

CASTANHO, Maria Augusta Ferreira da Silva. **O processo eleitoral na era da internet: as novas tecnologias e o exercício da cidadania**. 2014. 237 p. Tese (Doutorado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-09122014-135328/pt-br.php>. Acesso em : 28 abril 2021.

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

GROSS, Clarisse Piterman. **Fake news e democracia: discutindo o status normativo do falso e a liberdade de expressão**. In: RAIS, Diogo (coord.). **Fake news: a conexão entre a desinformação e o direito**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 153-74.

MACEDO, Karen Tank Mercuri. Conflitos sociais contemporâneos: possíveis causas e consequências dos linchamentos virtuais. **Revista**

Humanidades Inovação. v. 5, n. 4, p. 197-208, 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **United Nations Strategy and Plan of Action on Hate Speech**, Maio 2019. Disponível em: <<https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/UN%20Strategy%20and%20Plan%20of%20Action%20on%20Hate%20Speech%2018%20June%20SYNOPSIS.pdf>>. Acesso em 28 abril 2021.

PEREIRA, Potyara A. P. **Política social: temas e questões.** 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

RAMOS, André de Carvalho. **Temas de direito eleitoral no século XXI.** Brasília: ESMPU, 2012.

RIBEIRO, Renato Janine. **A democracia.** 3. ed. São Paulo: Publifolha, 2013. (Folha Explica).

ROCHA, Juliana Livia Antunes da; MENDES, André Pacheco Teixeira. **Cartilha de orientação para vítima de discurso de ódio.** Rio de Janeiro : FGV - Direito Rio, 2020. 29 p. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/29490>. Acesso em: 28 abril 2021.

RUEDIGER, M. A.; GRASSI, A. (coord.). **Discurso de ódio em ambientes digitais: definições, especificidades e contexto da discriminação on-line no Brasil a partir do Twitter e do Facebook.** Rio de Janeiro. FGV, DAPP, 2021.

SILVEIRA. Renata Machado da. **Liberdade de expressão e discurso do ódio.** 2007. 132 p. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007. Disponível em : http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Direito_SilveiraRM_1.pdf. Acesso em : 28 abril 2021.

LEGISLAÇÃO E COMBATE À VIOLÊNCIA POLÍTICA DE GÊNERO: OS PERCALÇOS DO CAMINHO À IGUALDADE PROMETIDA

Márcio Antônio de Sousa Moraes Júnior¹
Marina Almeida Morais²

RESUMO

Diante do preocupante quadro de violência política no país, especialmente contra mulheres, evidenciou-se ainda mais a necessidade de providências legislativas a esse respeito. Para esse desiderato, foram editadas as Leis 14.192/2021 e 14.197/2021, que criminalizaram a violência política nos âmbitos do direito eleitoral e penal. O presente artigo ocupa-se de analisar essas legislações e os eventuais conflitos entre elas. Pontua-se a questão de incongruência das penas e da definição de competências, bem como a opção por criminalizar as condutas, deixando de definir importantes sanções administrativas. Por meio do método dialético, as discussões permitem concluir que a legislação novel, embora salutar, ainda necessita de aprimoramentos, sem prejuízo da imprescindível colaboração dos partidos políticos.

PALAVRAS-CHAVE: 1. Violência política
2. Gênero
3. Criminalização
4. Lei nº 14.192/2021
5. Lei nº 14.197/2021

1 Advogado. Juiz membro e Ouvidor do Tribunal Regional Eleitoral de Goiás. Mestrando em Ciência Política pela Universidade Federal de Goiás (GO).

2 Advogada. Professora. Mestra em Ciência Política pela Universidade Federal de Goiás (GO). Especialista em Direito Eleitoral e em Direito Público pela Universidade Candido Mendes (RJ). Coordenadora de Comunicação da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político – ABRADEP. Membro da startup Quero Você Eleita.

1 Introdução

Conforme demonstram estudos e levantamentos, a violência política de gênero tornou-se uma realidade nos partidos e parlamentos ao redor do mundo, demandando providências legislativas e culturais a fim de reverter esse quadro. E neste contexto é que as Leis nº 14.192/2021 e 14.197/2021 foram editadas.

O tema é recente, notadamente porque as leis datam de agosto e setembro de 2021, respectivamente, e, por essa razão, ainda não se encontra bibliografia acadêmica disponível sobre o tema. Nem por isso os problemas encontrados na redação das leis deixaram de ser debatidos em simpósios e eventos, motivando as reflexões que se perfazem no presente artigo.

O primeiro tópico cuida de descrever o ‘fenômeno’ da violência política, trazendo conceitos relevantes para a compreensão do objeto legislativo. Após, serão expostas algumas deficiências legislativas, de maneira especial no que tange à exclusão das pré-candidatas da seara eleitoral; à incongruência das penas cominadas no Código Eleitoral e no Código Penal; à questão da competência, sem prejuízo de reflexões sobre a escolha de delegar a matéria a uma seara criminal, tida como *ultima ratio*.

Por fim, tratar-se-á da importância de que essa conduta conte com previsão de punição estatutária, nos termos do que prescreve a Lei nº 14.192/2021, a fim de garantir a efetividade da norma no combate à violência de gênero.

A despeito da ausência de bibliografias sobre o tema em específico, a produção escora-se em outras produções acadêmicas que tangenciam a temática, buscando construir um material que sirva de reflexão para o aperfeiçoamento legislativo e para uma aplicação sistemática e eficiente das leis vigentes.

2 O que é violência política de gênero ?

O entendimento quanto ao que venha ser “violência política de gênero” perpassa inicialmente pela necessidade de se compreender a própria definição de “gênero”, o qual, de maneira sintética, pode ser definido como um conceito que expõe que características apresentadas como femininas ou masculinas tratam, na verdade, de construções sociais e que, portanto, sofrem alterações em diferentes culturas e períodos históricos e não se confunde com as características naturais encerradas pelo sexo. Com precisão, Toneli (2012) aponta que:

A desconstrução da oposição binária igualdade/diferença é defendida por Scott (1988), uma vez que oculta a interdependência dos dois termos (a diferença não impede a igualdade e esta, por sua vez, não significa a eliminação da diferença). [...]

Nessa perspectiva o sexo é produzido pelo gênero. O gênero é performático e múltiplo, é ação e não identidade ou totalidade, e está associado a outros vetores de distinção como classe, etnia e geração.

Desse modo, não significa afirmar a inexistência de diferenças de conformação biológica (masculino e feminino), mas sim que estas não definem e muito menos explicam o modo como as pessoas agem e se posicionam no mundo.

Assim, para compreender como a distinção entre o masculino e o feminino está diretamente relacionada à imposição de um lugar de subordinação às mulheres, explica Scott (1988) que o gênero não se trata apenas de uma percepção sobre as diferenças sexuais, mas

da hierarquização destas. Prossegue a autora aduzindo que essa caracterização hierárquica, que confere ao homem a posição de mando e à mulher a de submissão, estabelece também formas de violência específicas contra as mulheres, justamente em razão de seu gênero.

A violência contra a mulher tinha – e ainda tem – sua maior expressão no âmbito doméstico sendo, por muito tempo, associada apenas à agressão física. Ampliou-se essa compreensão, no Brasil, a partir da promulgação da Lei Maria da Penha.

Pela mencionada norma em seu artigo 5º, a violência doméstica é: “qualquer ação ou omissão baseada no gênero que lhe cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial”. A partir de então, foi ampliado o rol de formas sob as quais as violências que atingem as mulheres podem ser reconhecidas, indo além do ataque físico por parte do exclusivamente do cônjuge, incluindo também ex-parceiros, namorados e até familiares.

Pinho (2020) ressalta que a Lei nº 11.340/06 contribuiu não apenas para o enfrentamento a essas agressões no âmbito doméstico, mas abriu caminho para o debate público sobre outras modalidades de atentados às quais as mulheres são expostas e que comprometem sua participação igualitária na sociedade, sendo a violência política uma delas.

Aliás, a relação entre “violência” e “política”, esta entendida como atividade de governança para compatibilização de interesses diversos, representando verdadeiro paradoxo dos valores estruturantes das democracias. Com efeito, a utilização da força ilegítima como forma de alcançar objetivos políticos remonta às tensões primordiais das sociedades modernas, as quais buscaram estruturar um conjunto de instituições e de limitações ao poder com o intuito de canalizar as tensões político-sociais e fornecer mecanismos de disputas e resoluções de conflitos pautados não na lei de forma isolada, e sim na norma acompanhada com o uso da força ou arbítrio.

Enquanto no Brasil apenas recentemente iniciou-se um processo de enfrentamento a essa agressão, na América Latina o concei-

to de violência política tem se consolidado e, inclusive, já fora positivado em alguns ordenamentos jurídicos na região desde 2012 para se combater o atentado em suas várias vertentes, não apenas física, mas também sexual, psicológica, simbólica e econômica, exemplo da produção legislativa da Bolívia, Equador, Peru e México, como levantado por Krook e Sanín (2016).

Cabe destacar que a Misión de Observación Electoral (MOE) apontou o caráter necessariamente ameaçador desse tipo de violência para a democracia e a conceituou como:

[...] agressões perpetradas contra líderes e lideranças políticas, sociais e/ou comunitárias por atores legais e ilegais, os quais buscam impor ou silenciar determinadas posturas políticas ou reivindicações e afetar a comunidade que o líder ou a liderança representa, por meio de ameaça, eliminação, sequestro, desaparecimento forçada ou atentado (MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL, 2019).³

Quase uma década após a pioneira lei boliviana, o Brasil aprovou em 2021 duas normas visando ao combate à violência política em âmbito nacional: a primeira a Lei nº 14.192, de 04 de agosto, que altera o Código Eleitoral e trata especificamente da agressão contra as mulheres e a segunda, a Lei nº 14.197, de 1º de setembro, a qual alterou o Código Penal e previu a nova figura delitiva de violência política contra qualquer pessoa.

E em que pese a aparente superproteção estatal no combate e repressão à violência política no país, em verdade se verifica

3 Tradução livre do original “la violencia política es entendida como las agresiones perpetradas contra líderes y lideresas políticos, sociales y/o comunales por actores legales e ilegales, las cuales buscan imponer o silenciar determinadas posturas políticas o reivindicaciones y afectar a la comunidad que el líder o la lideresa representa por medio de la amenaza, la eliminación, el secuestro, la desaparición forzada o el atentado”

uma verdadeira antinomia legislativa quanto às formas e aos próprios objetos de salvaguarda legal, os quais serão expostos nos tópicos seguintes.

3 Art. nº 326-B e 359-P: temas sensíveis

Dado o grave quadro de violência política de gênero enfrentado⁴, coube ao legislador encontrar formas de prevenir e combatê-lo. No Brasil, esse desiderato, como já adiantado no tópico anterior, foi deflagrado pela edição das Leis nº 14.192, de 04 de agosto de 2021 e nº 14.197, de 1º de setembro de 2021.

A primeira norma alterou o Código Eleitoral, a Lei dos Partidos Políticos e a Lei das Eleições, a fim de criminalizar a violência política contra a mulher e assegurar a participação de mulheres em debates eleitorais proporcionalmente ao número de candidatas às eleições proporcionais.

A criminalização na seara eleitoral foi materializada na inclusão do art. 326-B no Código Eleitoral, prevendo pena de reclusão de 1 (um) a 4 (quatro) anos e multa àquele que assediar, constranger, humilhar, perseguir ou ameaçar, por qualquer meio, candidata a cargo eletivo ou detentora de mandato eletivo, utilizando-se de menosprezo ou discriminação à condição de mulher ou à sua cor, raça ou etnia, com a finalidade de impedir ou de dificultar a sua campanha eleitoral ou o desempenho de seu mandato eletivo.

A Lei nº 14.197/2021, por sua vez, tratou dos crimes contra o Estado Democrático de Direito, incluindo no Código Penal o art. 359-P, que comina pena de reclusão, de 3 (três) a 6 (seis) anos, e multa, além da pena correspondente à violência; àquele que restrin-

4 De acordo com dados da ONU Mulheres (<http://www.onumulheres.org.br/biblioteca-digital/publicacao.php>), 82% das mulheres em espaços políticos já sofreram violência psicológica; 45% já sofreram ameaças; 25 % sofreram violência física no espaço parlamentar; 20%, assédio sexual; e 40% das mulheres afirmaram que a violência atrapalhou sua agenda legislativa.

gir, impedir ou dificultar, com emprego de violência física, sexual ou psicológica, o exercício de direitos políticos a qualquer pessoa em razão de seu sexo, raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional.

Trata-se, ao fim, ao cabo, do reconhecimento da violência política contra a mulher como crime – e a opção pelo Direito Penal traz consigo algumas preocupações. Como pondera Batini, em 2021, em entrevista, essa escolha revela insuficientes respostas normativas e está longe de ser a forma mais eficiente de enfrentamento desse problema, que demandaria um marco legal para melhor conceituar o tema (BRASIL, 2021).

Com efeito, o Direito Penal é a *ultima ratio*, o último recurso, o que corresponde não somente a uma necessidade prática de reduzir a sobrecarga do sistema penal, mas também a um princípio de proporcionalidade entre a gravidade do delito e a seriedade da resposta sancionatória, o que expressa uma tendência histórica oriunda do Direito Penal liberal e humanista.⁵ (PALAZZO, 2001, p. 434–435). Eis porque questiona-se a efetividade da legislação quando transposta da norma à prática.

Exsurtem também das redações ao menos outros três problemas substanciais: a exclusão da figura das pré-candidatas da norma eleitoral; a discrepância das penas e a definição da competência para julgamento.

No que tange ao primeiro ponto, vê-se que a redação do art. 326-B não deixa dúvidas sobre suas destinatárias: candidata ou detentora de mandato eletivo. As pré-candidatas, portanto, não sendo ainda formalmente candidatas - situação jurídica que só se inicia com o pedido de registro - enquadram-se na norma geral do art. 359-P do Código Penal.

Isso equivale a dizer que a violência destinada a mulheres que se anunciem como pretensas candidatas será processada e julgada pela

5 Tradução livre do original: “responde no sólo a una necesidad práctica de rebajar la sobrecarga del sistema penal sino también a un principio de proporcionalidad entre la gravedad del ilícito y la gravedad de la respuesta sancionadora, [lo] que expresa una tendencia histórica procedente del Derecho penal liberal y ‘humanista’.”

Justiça Comum, que possui certamente uma menor conexão com as matérias eleitorais, habitualmente enfrentadas pela Especializada.

Não é difícil imaginar um contexto em que mulheres sejam constrangidas, humilhadas, perseguidas ou ameaçadas na pré-campanha, a fim de que desistam de suas candidaturas, apoiem outros candidatos, ou sejam, de qualquer modo, menosprezadas pela condição de gênero. Isso, aliás, é o que comprova a pesquisa feita pelo jornal “Estadão” perante todas as 58 mulheres que concorreram aos Executivos municipais das capitais na eleição passada.

Das inquiridas, 50 responderam, entre elas, 44 relataram violência, a maior parte (46,7%) disse sofrer ataques com frequência e (72,3%) afirmaram acreditar que os episódios prejudicaram a campanha. Uma das entrevistas relatou ter recebido oferta de R\$ 10 mil para não sustentar a sua candidatura, já que, segundo o autor da oferta, ela era “nova e mulher”. Enquanto uma ouviu durante um debate que “mesmo sendo mulher, era boa candidata”, outra escutou, de um jornalista, que não servia para ser prefeita, pois era “mulher, feia e sem alma” (GOMES, 2022).

Em estudo sobre a matéria, a ONU Mulheres; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento; Instituto Internacional para a Democracia e a Assistência Eleitoral (2002, p. 24-25) elaborou roteiro para prevenir, monitorar, punir e erradicar a violência política contra as mulheres e apontou que as agressões contra as pré-candidatas podem ocorrer em várias fases, desde a escolha da postulante até o desenvolvimento de estrutura para se apresentar em convenções:

Nesta etapa ocorrem eventos tais como: i) destruição de materiais de campanha das mulheres; ii) agressões sexuais e atos de difamação, tanto na vida pública como privada, capazes de afetar tanto sua imagem política quanto sua reputação pessoal; financiamento desigual em termos de

gênero para realizar a campanha eleitoral; e, iv) acesso diferenciado a outras instâncias associadas a este processo, tais como os meios de comunicação e as redes sociais.

Sem diferenciar as situações de candidatos e candidatas de pré-candidatos e pré-candidatas, a Assessoria Especial de Segurança e Inteligência do Tribunal Superior Eleitoral apresentou informação consolidada em novembro de 2020 que demonstrou um aumento de crimes violentos contra aquelas figuras:

A linha do tempo do estudo revela que, desde 2016, houve um salto de crimes violentos na política. Naquele ano, 46 candidatos e pré-candidatos foram vítimas de atentados. Em 2018, outros 46 candidatos também foram alvo de ataques, chegando aos 263 registros em 2020 (BRASIL, 2020).

Nesse momento, a antinomia legislativa se destaca. Com efeito, não obstante o reconhecimento do próprio Tribunal Superior Eleitoral de que as pré-candidatas possam sofrer violência política, elas não se encontram amparadas pela norma que, em princípio, deveria lhes resguardar.

Ademais, a própria diferença na redação é um caso instigante: o Código Penal exige o emprego de *violência* (física, sexual ou psicológica) com o fim de *restringir, impedir ou dificultar* o exercício de direitos políticos, o que nos casos concretos pode significar a atipicidade de inúmeras situações de menosprezo ou constrangimento, notadamente porque trata-se de um crime com pena mínima equivalente ao triplo do *quantum* cominado pela norma eleitoral.

A propósito do quantitativo da pena, há que se ressaltar a discrepância entre os diplomas: enquanto a norma do Código Eleitoral, específica para a violência contra a *mulher* traz a previsão de reclusão de 1 (um) a 4 (quatro) anos, o Código Penal prescreve uma sanção de 3 (três) a 6 (seis) anos. Isso equivale a dizer que a pena mínima nos casos de violência política contra um homem ou uma pré-candidata é quase igual à pena máxima no caso da violência contra a mulher efetivamente candidata.

E mais. Imagine-se que determinada mulher, então pré-candidata, sofra violência psicológica por um dirigente partidário. Nesse cenário, o crime, como visto, deve ser processado perante a Justiça Comum Federal, por se tratar de delito previsto no Capítulo de Crimes contra o Estado Democrático de Direito. Contudo e em casos de crimes que se prolongam no tempo, na hipótese de vir aquela mulher ser candidata e posteriormente eleita, a mesma violência psicológica deverá ser analisada, agora, pela Justiça Eleitoral, ante sua competência material especializada, contudo, submetendo o infrator a uma pena muito inferior.

Inevitavelmente, situações como essas, com maior ou menor complexidade, serão submetidas ao Poder Judiciário brasileiro já nas próximas eleições.

4 Da necessidade de adequação dos estatutos partidários

Conforme analisa Biroli (2016, p. 561), a violência política contra a mulher pode ser considerada como um “*backlash*”, uma reação ao crescimento e qualificação da participação política feminina⁶ como candidatas e mandatárias, mas também ao emergente ativismo feminista, que busca perante o Estado redefinir políticas relativas às mulheres. Em última instância, a violência pode ser vista

6 Conforme dados do TSE, dos 545.452 pleiteantes a cargos eletivos em 2020, 180.799 eram mulheres – o recorde desde o início das eleições no país (BRASIL, 2022).

como forma de bloquear as mudanças em curso nos padrões de gênero que estão diretamente ligados às mudanças na posição relativa das mulheres na esfera pública.

Nesse sentido, a violência política de gênero instaura-se nas diversas esferas de poder, encontrando uma de suas primeiras manifestações no próprio âmbito partidário. A já conhecida ausência de democracia interna das legendas expressa contornos mais graves quando analisada sob a perspectiva de gênero, o que pode ser refletido, por exemplo, na distribuição de recursos, que privilegia candidaturas masculinas em detrimento das femininas (vide anexo I, figura 1), ou na parca representatividade de mulheres como lideranças partidárias (vide anexo I, tabela 1)

Com efeito, a marginalização das mulheres nos espaços decisórios das legendas, por vezes limitadas à gestão do “partido x mulher”, reflete um contexto de sexismo que pode ou não evoluir para os tipos previstos nos artigos 326-B do Código Eleitoral e 359-P do Código Penal. Eis porque, sendo a punição penal insuficiente, torna-se indispensável prever sanções também no âmbito dos estatutos partidários.

Não ignorando a recorrência da violência na esfera partidária, a Lei nº 14.192/2021 tratou de inserir, em seu art. 7º a previsão de que “os partidos políticos deverão adequar seus estatutos ao disposto nesta Lei no prazo de 120 (cento e vinte) dias, contado da data de sua publicação”.

Não há aqui, pois, violação à autonomia partidária, mas, antes disso, o prestígio a um direito fundamental de igualdade e a necessidade de promover mecanismos hábeis a conter as diversas formas de violência.

Recentemente, o deputado estadual Fernando Cury foi expulso do quadro de filiados do Cidadania, após importunar sexualmente a também deputada estadual Isa Penna (PSOL). Dada a repercussão do caso, a legenda deflagrou o processo de expulsão, enquadrando

o ocorrido nas previsões estatutárias existentes. Não tivesse o caso tomado as proporções midiáticas que tomou, não é possível garantir que a providência fosse a mesma. Eis porque a previsão estatutária específica e indiscutível é tão necessária.

Embora esgotado o prazo concedido pela lei, ainda se aguarda a concretização dessa providência pela totalidade das legendas atualmente registradas no Brasil, com a certeza de que esse é um passo importante para a efetividade da legislação recém instituída.

5 Conclusão

O combate à violência política contra as mulheres, como visto, extrapola a mera produção legislativa nesse sentido. Ao revés, as sucessivas normas publicadas no Brasil acabaram por provocar uma antinomia legal quanto aos objetos de proteção, inclusive imputando maior sanção àqueles que praticarem violência política contra candidatos homens que em comparação às candidatas mulheres, por exemplo.

Além disso, ao não se incluir a figura das pré-candidatas no rol de vítimas de violência política no Código Eleitoral, essas mulheres, caso sofram alguma agressão política, terão seus casos tratados de acordo com o que prevê o Código Penal e perante a Justiça Comum, o que se traduzirá em patente quadro de instabilidade jurídica, tendo em vista que poderemos ter o cenário onde o mesmo tipo de ataque praticado contra uma mulher candidata e contra uma pré-candidata com resultados e penas completamente distintas.

Não obstante as dificuldades apresentadas, é inegável que essas normas representam significativo marco de evolução na luta contra as mais diversas formas de violência contra as mulheres e, como tal, devem ser reconhecidas e festejadas. Para tanto, deve o Judiciário brasileiro zelar para que elas cumpram seus desideratos da forma mais eficiente possível e garanta àquela que deseje atuar no

campo político o seu exercício pleno e seguro, livre de qualquer tipo de violência, pois só assim a igualdade que tanto se almeja poderá ser alcançada, já que nas celebradas palavras de Beauvoir (1967) “é pelo trabalho que a mulher vem diminuindo a distância que a separava do homem. Somente o trabalho poderá garantir-lhe uma independência concreta”

REFERÊNCIAS

BEAUVOIR, S. **O segundo sexo: a experiência vivida**. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1967. v. 2.

BIROLI, Flávia. Political violence against women in Brazil: expressions and definitions : violência política contra as mulheres no Brasil: manifestações e definições. **Direito e Práxis**. Rio de Janeiro, v. 7, n. 15, p. 557-89, 2016.

BRASIL Tribunal Superior Eleitoral. **Levantamento mostra alta na violência contra candidatos em 2020**. 24 nov. 2020. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Novembro/levantamento-mostra-alta-na-violencia-contra-candidatos-em-2020> Acesso em: 24 jan. 2022.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Violência política de gênero é discutida em encontro no TSE**. 25 nov. 2021. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2021/Novembro/violencia-politica-de-genero-e-discutida-em-encontro-no-tse>. Acesso em : 5 jan. 2022.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Estatísticas eleitorais**. 2022. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>. Acesso em : 18 jan. 2022.

CATARSE. **Gênero e número**. 2020. Disponível em: <https://generonumero.media/eleicoes2020/>. Acesso em: 6 jan. 2022.

GOMES, Bianca. Violência atinge ao menos 75% de candidatas a prefeita em capitais. **O Estado de São Paulo**. 10 jan. 2021. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,-violencia-atinge-ao-menos-75-de-candidatas-a-prefeita-em-capitais,70003576342>. Acesso em: 24 jan. 2022.

KROOK, Mona Lena; SANIN, Juliana Restrepo. Gender and political violence in Latin America: concepts, debates and solutions. **Polít. Gob** [online]. 2016, v. 23, n. 1, p. 127-62. Disponível em: <http://www.scielo.org.mx/pdf/pyg/v23n1/1665-2037-pyg-23-01-00127-en.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2022.

MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL. **Guía para la prevención, atención y seguimiento a la violencia contra las mujeres en política**. Bogotá: MOE, 2019. Disponível em: <https://moe.org.co/wp-content/uploads/2020/09/prevencion.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2022.

ONU MULHERES; PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO; INSTITUTO INTERNACIONAL PARA A DEMOCRACIA E A ASSISTÊNCIA ELEITORAL. **Violência política contra as mulheres: roteiro para prevenir, monitorar, punir e erradicar**. Nova Iorque, 2020. Disponível em: http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2021/12/Roteiro_HojadeRuta.pdf. Acesso em: 18 jan. 2022.

PALAZZO, Francesco. Principio de última ratio e hipertrofia del derecho penal. In: ARROYO ZAPATERO, Luis; BERDUGO GOMEZ DE LA TORRE, Ignacio (dir.): **Homenaje al Dr. Marino Barbero Santos in memoriam**. Cuenca : Ediciones de la Universidad de Castilla - La Mancha; Ediciones Universidad Salamanca, 2001.

PINHO, Tássia Rabelo de. Debaixo do Tapete: A violência política de gênero e o silêncio do conselho de ética da Câmara dos Deputados. **Rev. Estud. Fem.** v. 28, n. 2, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1806-9584-2020v28n267271>. Acesso em 18 jan. 2022.

SCOTT, Joan. **Gender and the politics of history**. New York: Columbia University Press, 1988.

TONELI, Maria Juracy Filgueiras. Sexualidade, gênero e gerações: continuando o debate. *In*: JACÓ-VILELA, AM., and SATO, L., (orgs). **Diálogos em psicologia social** [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2012. p. 147-167. Disponível em: <http://books.scielo.org> Acesso em: 18 jan 2022.

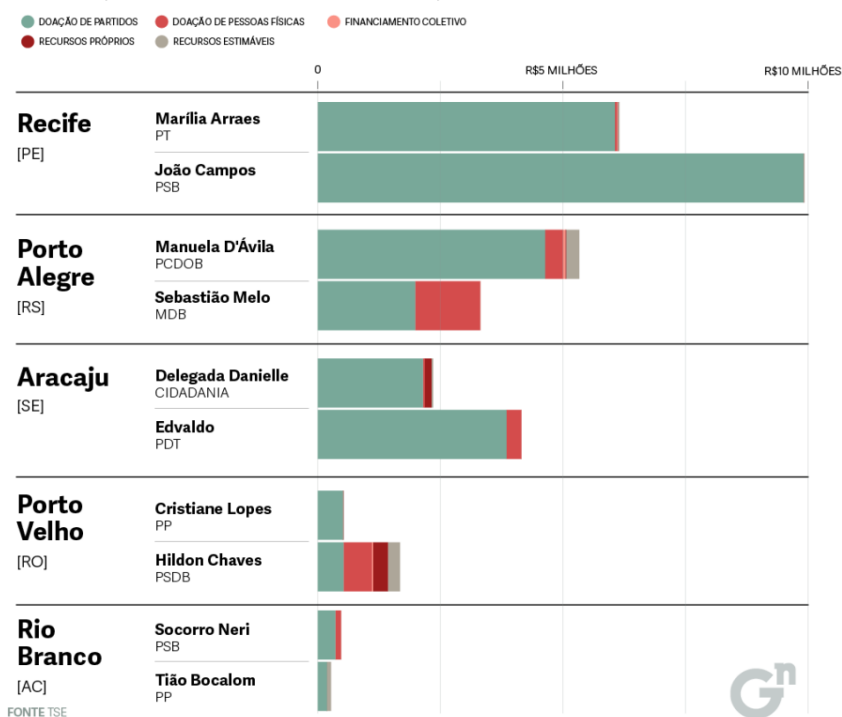
Anexo I

Figura 1

Gráfico comparativo dos recursos recebidos por candidatos e candidatas em capitais nas Eleições de 2020

No segundo turno, partidos são principais doadores nas capitais

PSB faz aposta acima da média em João Campos, vencedor em Recife



Fonte: CATARSE. **Gênero e número**. 2020. Disponível em : <https://generonumero.media/eleicoes2020/>. Acesso em: 6 jan. 2022.

Tabela 1

Número de legisladoras em presidências de comissões permanentes, lideranças partidárias e cargos na mesa diretora – Câmara dos Deputados e Senado (1995-2015)

Ano	Câmara dos Deputados			Senado		
	Presidências de comissões permanentes	Liderança de partidos	Mesa Diretora	Presidências de comissões permanentes	Liderança de partidos	Mesa Diretora
1995	0	0	0	0	1	0
1996	0	1	0	0	1	0
1997	0	0	0	0	0	1
1998	0	0	0	-	0	1
1999	2	1	0	1	0	0
2000	0	0	0	1	0	0
2001	3	0	0	0	0	0
2002	1	0	0	0	0	0
2003	3	0	0	0	0	0
2004	0	0	0	1	1	0
2005	3	1	0	0	0	0
2006	1	0	0	0	1	0
2007	2	0	0	2	1	0
2008	2	2	0	2	1	0
2009	4	0	0	1	1	2
2010	2	1	0	2	1	2
2011	2	1	1	1	2	1
2012	1	2	1	1	1	0
2013	1	1	0	1	1	1
2014	1	1	0	1	0	1
2015	4	1	1	1	1	1
Total	32	12	3	15	13	10

Fonte: IPEA. **Mulher no poder e na tomada de decisões**, 2016, 73 p. Disponível em https://www.ipea.gov.br/retrato/pdf/190215_tema_g_mulher_no_poder_e_na_tomada_de_deciso.es.pdf

Obs.: Dados relativos ao início da sessão legislativa.

MULHERES, POLÍTICA E A (SUB) REPRESENTAÇÃO FEMININA

Fernanda Andrade Souza¹
Pedro Germano dos Anjos²

RESUMO

O cerne deste artigo é analisar a participação feminina na política, as ações afirmativas existentes e a sua importância no Estado Democrático de Direito. Objetivou-se, de forma progressiva para tanto, apresentar uma síntese das noções conceituais acerca do tema, aspectos históricos, os empecilhos à participação plena da política formal, e por fim, como o modelo jurídico brasileiro de proteção à participação feminina atua no fomento da inclusão de mulheres, por meio de quotas eleitorais, do fundo de financiamento especial, e da Ec 111/2021, com base em uma vasta pesquisa bibliográfica e fontes documentais. Nesse sentido, mediante análise quanti-qualitativa dos dados eleitorais do TSE, procurou-se constatar o grau de representatividade feminina desde a eleição de 2016 à eleição de 2020. Por fim, espera-se ter delimitado um aspecto do cenário de desigualdade de gênero na política brasileira, mesmo após ter identificado o impacto positivo de ações afirmativas que almejam a isonomia eleitoral.

PALAVRAS-CHAVE: 1. Democracia
2. Participação feminina
3. Política
4. Representatividade

1 Bacharela em Direito pela Universidade Estadual de Santa Cruz. E-mail: fassouza.adv@gmail.com

2 Professor Assistente de Direito Constitucional da Universidade Estadual de Santa Cruz – UESC, Mestre em Direito Público pela Universidade Federal da Bahia - UFBA. Especialista em Direito Tributário pelo IBET/SP. Graduado pela UESC. E-mail: pganjos@uesc.br

1 Introdução

A política constitui uma realidade dinâmica construída na experiência histórica, e relaciona-se a tudo o que diz respeito à vida coletiva. Nesse sentido, o cidadão que vive em sociedade é compelido a participar das tomadas de decisões estatais que comandam a vida. O sistema eleitoral consiste em um dos mecanismos em que a vontade popular é respeitada diante de uma democracia, uma vez que são eleitos representantes que vão representar seus ideais e os da sociedade. Um dos requisitos para que haja uma efetivação de fato da democracia é que exista diversidade de representação das pessoas eleitas pelo povo.

Acerca da participação feminina na política, tem-se que sua participação ocorreu predominantemente na política informal, por meio do movimento feminista, pois, apesar de terem sido afastadas dos processos formais de poder durante décadas, não tendo direito sequer ao voto, utilizaram-se da política informal para tentar concretizar seus direitos.

A Carta Maior destacou como objetivo fundamental a construção de uma sociedade livre, justa, solidária, com a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade, e quaisquer outras formas de discriminação, bem como garantiu a igualdade entre homens e mulheres (CF, art.5º, I). Nesse viés, o Estado, com intuito de promover a proteção da participação feminina e a isonomia eleitoral, ratificou por meio do Decreto nº 4733/2002 a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher aderindo o compromisso para adotar medidas de incentivo e promoção da participação da mulher na vida política e pública do país.

De mais a mais, a Legislação Eleitoral evoluiu na tentativa de fortalecer os mecanismos de inclusão, por intermédio da Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições) a qual estabeleceu a reserva do per-

centual mínimo de 30% e máximo de 70% de vagas para candidatura de cada gênero, instituindo um sistema de cotas que, posteriormente, foi alterada pela Lei nº 12.304/2009, tornando obrigatório o preenchimento dos referidos 30%.

Observa-se, portanto, que as alterações legislativas ocorridas ao longo do período, indicam uma preocupação do Estado com a promoção, proteção e incentivo desse bem jurídico, seja na tentativa de lhes tornar mais efetivas, seja para estabelecer outras ações de discriminação positiva e fomento desse bem, a fim de reduzir o desequilíbrio na representatividade de gênero na política.

Assim, entre os incontáveis prismas acerca deste assunto, coube a esta pesquisa ter como objetivo geral abordar o modelo legislativo de proteção jurídica da mulher à participação política atual do Estado brasileiro, e nomear com base na pesquisa do DataSenado os principais empecilhos a essa proteção. Nesse sentido, delimitou-se como objetivo preciso a análise quali-quantitativa da participação feminina na política brasileira, no período correspondente às eleições de 2006 a 2020, baseada nas estatísticas disponibilizadas pelo Tribunal Superior Eleitoral (BRASIL, 2021b).

A investigação desse conjunto repercute na necessidade desta produção acadêmica, tanto para buscar um amadurecimento científico e social, quanto impulsionar a produção normativa e, ainda, auxiliar na compreensão do porquê as mulheres ainda são minoria na política.

À vista disso aplicou-se, do ponto de vista técnico, o método de pesquisa bibliográfica, isto é, elaborada com base material acadêmico já publicado a respeito do tema, assim como livros de referência na área de conhecimento, e leis, além do método documental, por meio da coleta de dados secundários, com abordagem quanti-qualitativa, por intermédio dos relatórios/estatísticas das eleições de 2006 a 2020 disponíveis no sítio eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral.

Este artigo foi estruturado em seções e subseções desde as breves noções conceituais e principiológicas do Direito Eleitoral, a evolução histórica da participação feminina na política, o modelo bifronte jurídico brasileiro de proteção e fomento da inclusão das mulheres no cenário político, até a análise das estatísticas dessa participação nas eleições, antes e depois da obrigatoriedade do preenchimento percentual das cotas, previsto na Lei nº 12.034/2009.

2 Evolução da participação feminina na política e os empecilhos da representatividade

O Direito Eleitoral consiste no direito público cujo objeto são os institutos, as normas e os procedimentos que regulam o exercício do direito fundamental de sufrágio com vistas à concretização da soberania popular, à validação da ocupação dos cargos políticos e à legitimação do exercício do poder estatal (GOMES, 2020).

A relevância do Direito Eleitoral destaca-se como categoria da ciência jurídica destinada à disciplina das mecânicas eletivas, que se constituindo elemento fundamental para sobrevivência do Estado democrático de direito, organização política em que a legítima assunção ao mandato representativo admite como uma única via a identificação como o substrato majoritário da vontade cidadã.

Incorporado à concepção de democracia, sabe-se que na democracia representativa, o principal instrumento é o processo eleitoral, no qual os indivíduos têm sua vontade manifestada legitimada ao eleger representantes, que agirá em nome do povo, salvaguardando uma das bases da democracia, a soberania popular.

Dessa forma, tem-se que no regime democrático possui em sua base a possibilidade de representação real, estando presente a pluralidade, a participação igualitária e efetiva.

No mesmo sentido, expressa Dahl (2001), que a democracia é o único regime político que proporciona a participação efetiva,

igualdade de voto, aquisição de planejamento esclarecido, o exercício de um controle sobre o planejamento das questões políticas da comunidade e a inclusão dos adultos nesse processo de tomada de decisões política de interesse de todos e todas.

Segundo ensina Avelar (2007, p. 225-226), existem três principais canais de participação: o canal eleitoral, pelo qual é exercido todo tipo de participação eleitoral e partidária; os canais corporativos, que “são as instâncias intermediárias de organização de categorias e associações de classe para defender seus interesses no âmbito fechado dos governos e do sistema estatal”, como os *lobbys* profissionais e empresariais e organizações de classe; o canal organizacional, que são “formas não--institucionalizadas de organização coletiva como os movimentos sociais, subculturas políticas, etc.”.

As mulheres são exemplos de grupo cujas atividades políticas se deram principalmente por meio do canal organizacional, por meio do movimento feminista que, como aponta Avelar (2007), tiveram, como limiar na busca dos direitos políticos, o sexismo, a exploração sexista, que fizeram com que sua pauta fosse focada na reivindicação por mais igualdade no campo dos direitos.

Assim, levando-se em consideração o ideal democrático, e sendo este principal regime político na maioria dos países, no qual se têm o povo e a sua manifestação de vontade como protagonistas, é imprescindível que a participação popular compreenda a pluralidades de sujeitos. Não obstante, o que se observa na realidade do nosso país, é a ínfima representatividade feminina nos espaços parlamentares brasileiros, cerca de 15% em média, o que certamente reflete na qualidade da nossa democracia.

À vista disso, atualmente no Brasil, as mulheres representam 53% do eleitorado. Muito embora, exista proteção jurídica e ações afirmativas e de incentivo à participação feminina na política, segundo os dados do TSE, são minoria nos cargos de representação. Nos últimos 195 anos, a Câmara dos Deputados, por exemplo, teve 7.333 deputa-

dos, incluindo suplentes. Apesar de conquistarem o direito de serem eleitas em 1933, as mulheres ocuparam somente 266 cadeiras nestes quase 90 anos (BRASIL, 2021b). A luta pela igualdade entre os sexos avançou substancialmente na sociedade brasileira, tendo como pano de fundo todas as mudanças estruturais e as lutas do movimento feminista ao longo do século XIX e as que ainda ocorrem nos dias atuais.

O direito de voto foi conquistado na década de 1930 e promoveu significativas mudanças na política brasileira. Nessa linha do tempo, temos as pioneiras, a saber: em 1928 a primeira eleitora Celina Guimarães Viana; em 1928/1931 a vereadora Júlia Alves Barbosa; em 1939 a primeira deputada federal Carlota Pereira Queiroz e a deputada estadual Antonieta de Barros; em 1930 a primeira prefeita Alzira Soriano; em 1979/1987 a primeira Senadora da República Eunice Mafalda Berger Michelis; em 1995 a primeira governadora Roseana Sarney. Em contrapartida, a eleição da primeira e única mulher a ocupar o cargo de Presidente da República ocorreu apenas no ano 2011, circunstância em que Dilma Rousseff, economista e política brasileira, foi eleita a 36ª Presidente do Brasil.

Apenas com a rasa exposição desses marcos históricos – que possuem uma enorme representação quanto à atuação feminina na política, e a discrepância conforme o lapso temporal entre cada um desses acontecimentos, fica claro que a participação da mulher no cenário político nacional ainda caminha a passos lentos (SEVERINO, 2019).

Os acontecimentos históricos demonstram o quão tardio as mulheres obtiveram os direitos políticos, haja vista que foram excluídas da esfera pública, tendo acesso apenas à esfera privada, com atribuições prioritária à vida doméstica, colaborando com a ideia de traço natural e distintivo sob a condição de ser mulher (MIGUEL e BIROLI, 2019). Quando finalmente acessaram a esfera pública, encontraram uma arena dominada por homens, os quais, sempre tiveram vantagem aos postos de poder, à participação política e ao trabalho frente ao outro gênero.

As barreiras encontradas são diversas, além da cultural advinda de um sistema em dominação masculina, existem também as barreiras partidárias. Segundo pesquisa realizada pelo Senado Federal em 2014 (BRASIL, 2014), a inexistência de apoio dos partidos políticos foi elencada por 41% das entrevistadas, como principal motivo para poucas mulheres na política. A falta de interesse pela política aparece em segundo lugar, com 23% e a dificuldade da concorrência com os homens em terceiro, com 19%. A pesquisa revela que a principal causa é a ausência de espaço dentro dos partidos, sem as quais nenhuma candidatura é possível.

Outrossim, a pesquisa ainda revela que 46% das entrevistadas, desconheciam as ações afirmativas de estímulos para candidaturas femininas, o que para Jéssica Teles de Almeida, demonstra uma ausência de transparência do sistema eleitoral sobre suas regras e um explícito descumprimento pelos partidos quanto às normas legislativas (ALMEIDA, 2018).

Desse modo, alicerçado pelos dados apresentados, verifica-se que o distanciamento entre a mulher e a política ocorre pelo fato de não se sentirem acolhidas pelas agremiações partidárias, pela resistência para competir com candidatos de outro gênero – ante as desigualdades, o desconhecimento sobre a legislação eleitoral, além de historicamente terem sido excluídas da participação da esfera pública, não apenas pela ausência de interesse, mas também porque, aparentemente, não são aceitas, justificando, dessa forma, o seu distanciamento da política formal.

3 Modelo jurídico brasileiro de proteção e fomento à participação política da mulher

O direito garantido constitucionalmente da mulher à participação política encontra ainda entraves e empecilhos para a sua efetivação plena, e como mencionado, os principais gargalos são partidários

e socioculturais. A exclusão, das mulheres e de grupos minoritários da participação das decisões do Estado fizeram com esse direito fosse exigido de diversas maneiras.

A participação política é um direito humano e fundamental. Nesse sentido, é importante frisar que sua proteção recebe reforços, no plano jurídico, de normas internacionais e constitucionais voltados à defesa da participação política da mulher em sua concretude.

Conforme pontua Dallari (2017), o direito de participação política se justifica na própria vida em sociedade, refletindo os interesses de todos nas decisões políticas, e como tal, passou a ser considerado um direito fundamental de todos indivíduos.

Muito embora seja na esfera interna de cada Estado que os direitos políticos encontram sua formatação concreta, o valor da democracia foi construído também no cenário internacional, haja vista a relevância da participação individual nos processos de decisão acerca dos destinos da sociedade, bem como da afirmação de sua dignidade. Nesse sentido, o direito internacional dos direitos humanos acabou consagrando uma pauta em matéria de direitos políticos, iniciando pela Declaração de 1948 (SARLET et al., 2017).

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948, deu início ao reconhecimento da participação dos sujeitos sem distinção, viabilizando demandas para alcance da igualdade em termos factuais. Cunha Júnior (2018, p. 520), diz que:

Os direitos inscritos nesta Declaração constituem um conjunto indissociável e interdependente de direitos individuais e coletivos, civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, sem os quais a dignidade da pessoa humana não se realiza nem se desenvolve por completo.

O supradito documento reconhece o direito político e preceitua, em seu art. 21, que toda pessoa tem o direito de tomar parte do

governo de seu país direta ou indiretamente por representantes livremente escolhidos, por meio do voto secreto ou processo equivalente, sendo a vontade do povo a base da autoridade do governo.

No que concerne ao caso específico na defesa da participação política das mulheres, foi a Convenção sobre Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, CEDAW) de 1979, promulgado em 1981, que inaugurou uma proteção normativa no âmbito internacional. Nesse documento, os Estados signatários devem se comprometer em adotar medidas adequadas, legislativas e judiciais que estabeleçam a proteção jurídica e a igualdade de direito das mulheres (CONVENÇÃO... 1979).

Especificamente quanto à esfera política, a citada Convenção dispõe em seu art. 7º que os Estados-partes deverão tomar todas as medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra a mulher na vida política e pública do país e, em particular, garantirão, em igualdade de condições com os homens, o direito das mulheres participarem na formulação de políticas governamentais e na execução destas, o direito de votar, bem como o de ocupar cargos públicos e de exercer todas as funções públicas em todos os planos governamentais (CONVENÇÃO... 1979). Os Estados-parte, ao procederem à ratificação, comprometeram-se a não só eliminar tais discriminações, como também instituir mecanismos que propiciem a igualdade, mediante adoção de políticas públicas, neste contexto, as chamadas ações afirmativas (ALMEIDA, 2018).

No Brasil, esse processo de igualização de status entre homens e mulheres ocorreu por intermédio da Lei nº 9.100/95, primeira legislativa que adotou as cotas de candidaturas por sexo no processo eleitoral e se fez com a promulgação da Constituição de 1988, consolidando, conforme assinala Almeida (2018, p. 69) “um sistema de proteção normativa com previsões tanto a nível internacional como nacional, voltadas à promoção da igualdade, à repressão, à discriminação e o respeito à diferença e diversidade”.

A Carta Maior assentou em seu texto normas para que disciplinasse o exercício dos direitos políticos, o qual é considerado um direito fundamental que confere aos cidadãos a participação da vida política do Estado (NOVELINO, 2017). Neste particular, Sarlet et al. (2017, p. 750) complementam:

Os direitos políticos – na sua condição de direitos fundamentais – reúnem dois aspectos que definem tal condição. Ao passo que na perspectiva material está em causa a sua posição de destaque para a dignidade da pessoa humana e a democracia, mas também para a fruição dos demais direitos fundamentais, no plano formal tal condição (de direito fundamental) se traduz, como já antecipado, num conjunto de garantias, ou seja, num regime jurídico-constitucional privilegiado e que assegura que tais direitos possam cumprir com as suas funções no Estado Constitucional.

A construção do Estado Democrático de Direito, fundado pela Constituição vigente, se deu como um modelo abrangente de direitos fundamentais, sociais e políticos e contou com a participação também das mulheres em seu processo. Como leciona Gomes (2020), o ser um Estado Democrático significa que os cidadãos dele participam, sendo seus artífices e destinatários principais de suas emanções.

A participação política é considerada, portanto, um direito fundamental, por se encontrar positivada na Constituição Federal, e em blocos normativos internacionais. Por consistir um direito fundamental, requer uma atuação estatal ativa em busca da plena efetivação desse direito.

Nesse viés, quanto à participação política feminina, cabe ao Estado buscar meios de combater a baixa representatividade das mu-

lheres e garantir que todos e todas exerçam seu direito de participação de maneira igual. Com isso, faz-se necessária a realização de ações de fomento a essa participação, haja vista a exclusão histórica das mulheres na arena política. A busca dessa igualdade, constitui princípio estampado na Constituição Federal no *caput* do art. 5º e tem seu sentido complementando pelo inciso I:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

I - Homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição.

Importante ressaltar que a isonomia eleitoral não se esgota no eleitor, ela abrange também a igualdade entre os candidatos. Esta vertente, muito embora não esteja expressamente no texto constitucional, decorre logicamente e diretamente do princípio da isonomia (VARGAS, 2009). Além disso, este princípio se apresenta com suma importância para o desenvolvimento equilibrado do processo eleitoral (GOMES, 2020).

No plano constitucional encontram-se garantias para proteção da mulher, por força do art. 1º, *caput*, que elenca a participação como fundamento do Estado, atribuindo ao povo o poder político; do art. 3º, IV, reduzir as desigualdades e combater diversas formas de discriminação aparecem como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil. Ademais, como já mencionado, a Constituição de 88 efetivou em seu preâmbulo e em seu art. 5º, *caput*, o princípio da igualdade, por meio do qual busca-se a equiparação entre os sexos em todos os setores da sociedade, e por fim, em seu art. 14,

prevê que a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal, assim como pelo voto direto, secreto e com valor igual para todos os cidadãos (ALMEIDA, 2018).

Extrai-se do conjunto de normas supralegais, constitucionais e infraconstitucionais a proteção jurídica à participação da política da mulher, a qual deve ser protegida pelo Estado brasileiro de modo a garantir, o exercício e o direito de voto e de ser elegível para os cargos políticos, em igualdade de condições com os homens, eliminando, assim, a desigualdade no plano material.

3.1 As cotas de candidatura por gênero e as propostas normativas de incentivo à ocupação dos espaços: reserva de recursos do fundo partidário, publicidade institucional do Tribunal Superior Eleitoral e EC nº 111/2021

O modelo brasileiro de proteção jurídica à participação política da mulher se refere ao conjunto de normas infraconstitucionais, cujo objetivo é proteger e fomentar a participação política da mulher (direito-meio) com a finalidade de alcançar mais igualdade (direito-fim) entre os homens e mulheres no âmbito político-eleitoral.

Segundo leciona, Jéssica Teles de Almeida atualmente esse modelo de proteção consiste em um modelo bifronte que, ao conjugar duas categorias de ações (reserva de espaços e de incentivo à ocupação desses espaços) objetiva incluir o sexo minoritário no processo eleitoral mediante uma garantia mínimo de participação, aliada à proposta de desenvolvimento de ações que visem formar e incentivar mulheres para o exercício do direito à participação política (ALMEIDA, 2018).

O método mais antigo desse modelo é o sistema de cotas. No Brasil, esse sistema foi instituído no ano de 1995 pela Lei nº 9.100 que estabelecia as normas para eleições municipais de 1996, asse-

gurando em seu art. 11, §3º, que 20% no mínimo de vagas de cada partido ou coligação deveria ser preenchidas por candidaturas de mulheres. Em 1997, sobreveio a Lei nº 9504 (Lei Geral das Eleições), instituindo que essa porcentagem fosse ampliada para o mínimo de 30% e máximo de 70% para candidaturas de cada sexo, alterando também o texto legal substituindo a expressão “mulheres” por “sexo”, em razão de “críticas à suposta (in)constitucionalidade e estabelecer a reserva de vagas apenas para as mulheres, sendo assim um suposto privilégio” (ALMEIDA, 2018, p. 101).

Posteriormente, com a criação da Lei nº 12.034/2009 alterou-se o texto normativo do art. 10, §3º da Lei das Eleições, com fito em enfatizar a política de fomento, substituindo o termo “poderá” por “preencherá”, tornando, pois, obrigatório o preenchimento das cotas de candidatura pelo partido político, na proporção estabelecida por lei (30%, no mínimo, para o sexo minoritário).

A mudança no texto legislativo instituiu uma obrigação aos partidos políticos que, se não obedecerem a esse percentual, terão os registros dos demais candidatos indeferidos (caso o defeito não seja sanado). Isso porque, no sistema eleitoral brasileiro, toda agremiação que deseje concorrer deve requerer no prazo estabelecido pela Justiça Eleitoral, geralmente até dia 15 de agosto no ano eleitoral, o registro dos candidatos, mediante o Demonstrativo de Regularidade de Atos partidários (DRAP).

De mais a mais, em caso de descumprimento da cota, existe a possibilidade de sanar o equilíbrio percentual, pois há um entendimento do Tribunal Superior Eleitoral que diz quando da impossibilidade de registro de candidaturas femininas no percentual mínimo de 30% deverá o partido ou a coligação reduzir o número de candidaturas do sexo masculino a fim de adequar os respectivos percentuais - REspe nº 2939 do TSE, 2012.

Não obstante, em que pese ser um entendimento do Tribunal Superior Eleitoral a impossibilidade do registro quanto à ausência dos 30%, há quem defende que a cota de candidaturas é uma “en-

genharia eleitoral” por ser um benefício pequeno para as mulheres, considerada na prática quase que voluntária, haja vista a inexistência de sanções previstas expressamente na legislação para o não preenchimento das cotas, assim como os partidos não são penalizados com nenhuma espécie de custo, tornando este um direito adquirido, mas não garantido (BOLOGNESI, 2012).

Em acordo com o modelo bifronte de proteção à participação da mulher na política, é possível que o Estado em paralelo ao mecanismo de cotas na política, institua outros mecanismos visando fomentar tal participação mediante ações de incentivo à ocupação desses espaços reservados a elas (pelas cotas de candidatura), visando, sobretudo, a conscientização da sociedade, em especial as mulheres, acerca da importância da sua participação na política formal (ALMEIDA, 2018).

Os recursos previstos nos arts. 93-A, da Lei nº 9.504/1997 (Lei Geral das Eleições) e 44, *caput*, inciso V e §7º, da Lei nº 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos), o revogado art. 45, IV do mesmo diploma legal e o 9º da Lei nº 13.165/2015 (Reforma Política de 2015), bem como a Ec 111/2021 tratam de ações de incentivo à ocupação dos espaços.

O art. 93-A da Lei das Eleições tem como destinatário o Tribunal Superior Eleitoral, que deverá realizar publicidade institucional, em até cinco minutos diários, contínuos ou não, os quais deverão ser previamente requisitados às emissoras de rádio e televisão nos períodos entre o dia 1º de abril a 30 de julho dos anos eleitorais, destinada a incentivar a participação feminina, dos jovens e da comunidade negra na política, bem como esclarecer os cidadãos sobre as regras e o funcionamento do sistema eleitoral.

No que se refere aos mecanismos do art. 44, *caput*, inciso V e §7º da Lei nº 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos, trata-se de ações que visam à criação e manutenção de programas e difusão da participação política das mulheres, criados e executados pela

Secretária da Mulher, ou a critério da agremiação, por instituto fundado pelo partido, sendo reservado ao menos 5% das verbas do Fundo Partidário para esse fim. “A ideia é formar no âmbito partidário, um contingente de mulheres com mais interesse e capital político para disputar o processo eleitoral” (ALMEIDA, 2018, p. 128).

Sobre a ação prevista no art. 9º da Lei nº 13.165/2015, instituída pela Reforma política de 2015, em julgamento da ADI nº 5617 em março de 2018, discutia-se a inconstitucionalidade do dispositivo, que determinava no mínimo 5% e no máximo 15% do montante do Fundo Partidário destinado ao financiamento de campanhas nas três eleições subsequentes (2016, 2018 e 2020). O plenário, por maioria, decidiu que o percentual do Fundo Partidário previsto no artigo mencionado, fosse definido a partir da proporção das mulheres candidatas, isto é, no mínimo 30%.

Recentemente, foi promulgada a Emenda Constitucional 111/2021 que estabeleceu, entre outras regras, as normas transitórias para distribuição entre os partidos políticos dos recursos do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC). O Art. 2º da emenda dispõe que:

Art. 2º Para fins de distribuição entre os partidos políticos dos recursos do fundo partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), os votos dados a candidatas mulheres ou a candidatos negros para a Câmara dos Deputados nas eleições realizadas de 2022 a 2030 serão contados em dobro.

Parágrafo único. A contagem em dobro de votos a que se refere o caput somente se aplica uma única vez. (BRASIL, 2021a).

Essa ação amplia o âmbito de proteção à participação política de grupos “minorizados”, reforçando a candidaturas de mulheres, mediante vantagens com capital aos partidos que de fato alavancam as candidaturas, impulsionando a plena participação feminina na política.

À vista disso, pode-se dizer que o modelo legislativo brasileiro de proteção à participação política da mulher está em desenvolvimento e aperfeiçoamento, contudo, ainda constitui um desafio a ser superado, haja vista uma desigualdade no número de mulheres na política formal quando comparadas aos homens.

4 Análise estatística da participação feminina na política brasileira

Desde 1995, o Brasil adota a política de cotas e, apesar de serem a maioria do eleitorado brasileiro representando 52,6%, os números acerca da representatividade feminina na política brasileira não refletem a quantidade de mulheres eleitas para cargos políticos, tal qual, em relação a outros países, apresenta um baixo percentual.

O Brasil, no cenário internacional, passou de 10,5% em dezembro de 2017, para 14,8% em setembro de 2020, ocupando a 142^a posição do *ranking* com dados para 190 países. Apesar do aumento, o Brasil era o país que apresentava o pior resultado entre os países sul-americanos (BRASIL, 2021, p. 8).

Com advento da Lei nº 12.034/09 que estipulou a obrigatoriedade do preenchimento das vagas, verifica-se nas eleições legislativas de 2010, já sob a vigência da lei, um aumento substancial no número de candidatas comparado à disputa eleitoral de 2006. Observa-se que o número de candidaturas mulheres à Câmara dos Deputados de 2006 a 2014 quase triplicou (de 626 para 1.725 candidatas), conforme a tabela 1.

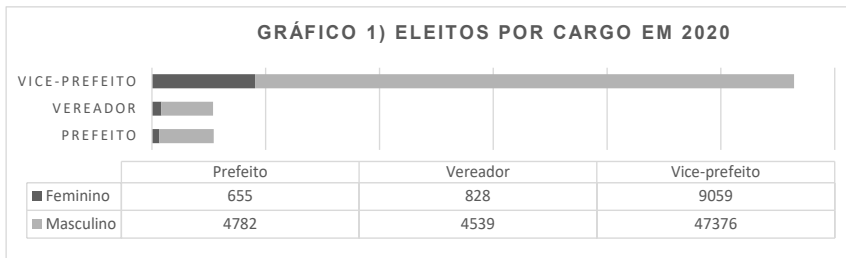
**Tabela 1: Total de candidaturas por cargo e ano
 (2006/2010/2014)**

Ano	Gênero	Deputado Federal			Deputado Estadual/ Distrital		
		Não eleitos	Eleitos	Total	Não eleitos	Eleitos	Total
2006	Fem.	581	45	626	1612	12	1736
	Masc.	3.857	468	4.325	9.458	935	10.393
2010	Fem.	889	45	934	2.513	138	2.651
	Masc.	3.500	468	3.968	9.088	921	10.009
2014	Fem.	1.674	51	1.725	4.332	120	4.452
	Masc.	3.702	462	4.164	9.910	939	10.849
	Total	14.203	1.539	15.742	36.913	3.177	40.090

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral – TSE. (BRASIL, 2021b).

Nesse cenário, dos resultados da política de cotas de gênero verificou-se, durante este período, o aumento quantitativo de candidatas que aumentou 175% para a Câmara dos Deputados, e 156% para as Assembleias Estaduais, entretanto, não houve alteração considerável no número de mulheres eleitas. O que pode sinalizar, uma estratégia partidária de apenas inserir mulheres nas nominatas, sem dispor reais condições de competição, sucedendo ao gargalo partidário.

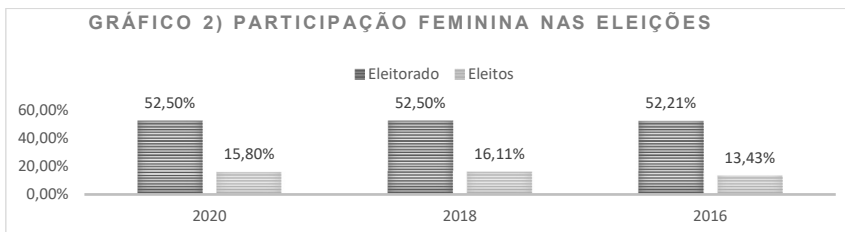
Ademais, analisando a eleição de 2020, observa-se que o número de mulheres eleitas, de modo geral, apresentou uma tímida queda em relação ao ano de 2018. Para fins elucidativos, no cenário municipal, representou apenas 15,80% do total de eleitos, dos quais 12,04% para o cargo de prefeita, 16,05% para o cargo de vice-prefeita e 16,51% para o cargo de vereadora (BRASIL, 2021a). Verifica-se que a sub-representação também se materializa no nível de governo local. Examinemos o Gráfico 1:



Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (Participa Mulher) – (BRASI, 2021a).

Em 2020, houve um pequeno aumento de três pontos percentuais em relação a 2016, apontando o estado do Rio de Janeiro com o menor percentual de vereadoras eleitas 9,8%, enquanto que no Rio Grande do Norte apresentou o maior percentual com 21,8% (BRASIL, 2021, p. 8).

Foram 557 mil pedidos de registro de candidaturas, dos quais 187 mil de mulheres o fizeram, em contrapartida, 370 mil foram candidaturas do sexo masculino, segundo o Tribunal Superior Eleitoral (BRASIL, 2020). Mesmo abaixo de uma real representação da população brasileira, esses dados são um recorde para as eleições municipais: em 2016, as candidaturas femininas foram 31,9% do total e, em 2012, 31,5%. O gráfico 2 demonstra o percentual de candidatas eleitas em comparação com o percentual do eleitorado, nos anos de 2020, 2018 e 2016.



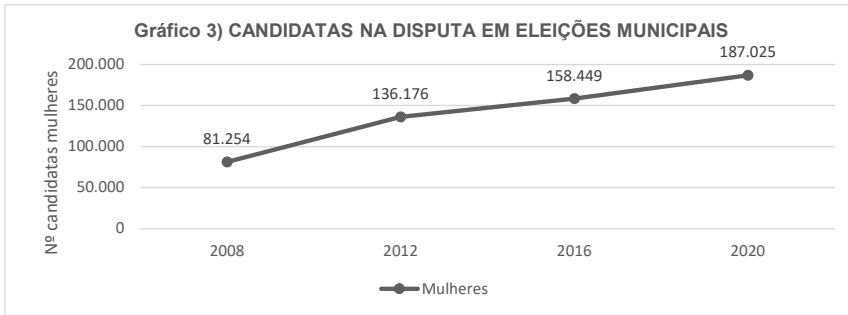
Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (Participa Mulher) – (BRASI, 2021a).

No cenário da eleição majoritário em 2018, o número de mulheres eleitas no Senado se manteve em relação ao ano de 2010, representando 13%. Em 2018, apenas 7 mulheres foram eleitas ao cargo, enquanto que foram eleitos 47 senadores homens (BRASIL, 2021b).

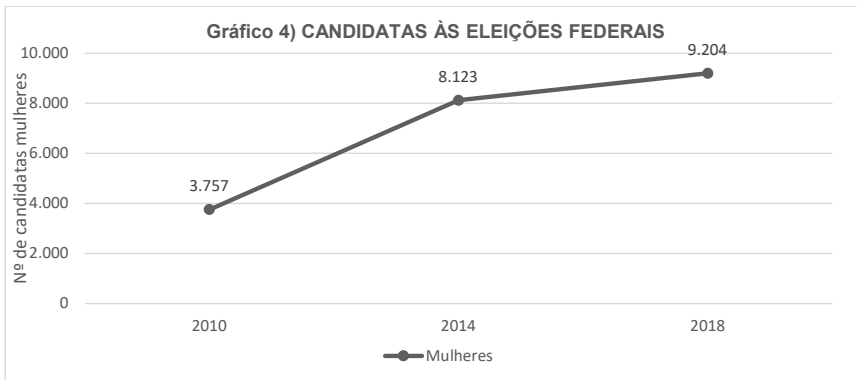
Sobre o Senado Federal, as candidaturas femininas foram 62 dos 353 totais em disputa. Registra-se que nenhuma mulher foi eleita para a Casa em 20 estados – em três deles, Acre, Bahia e Tocantins, não houve sequer candidatas (VELASCO e OLIVEIRA, 2018). Todavia, na Câmara e nas Assembleias a presença das mulheres apontou um aumento. Foram 161 deputadas estaduais e 77 deputadas federais, em comparação à eleição de 2014, em que foram eleitas 114 deputadas estaduais (BRASIL, 2021b).

Nesse íterim, nota-se ainda que em relação aos altos cargos políticos, (Governador e Presidente da República) a representação é ainda menor e quase nula. Em 2018, das 202 candidaturas ao cargo, 26 foram mulheres, das quais apenas 1 mulher foi eleita ao cargo de governadora, Fátima Bezerra do Partido dos Trabalhadores, do Estado do Rio Grande do Norte (BRASIL, 2021b).

À face do exposto, os dados comparativos das últimas eleições (2008, 2010, 2012, 2014, 2016, 2018 e 2020) demonstraram um aumento substancial de candidaturas, ou seja, foram verificados um aumento quantitativo de oferta, revelando que as ações afirmativas tendem a ter um efeito positivo, ainda que não se tenha a equidade pretendida. Os gráficos 3 e 4 auxiliam a interpretação ao apresentar os números de candidaturas do sexo feminino para os cargos nas sete eleições em análise.



Fonte: Tribunal Superior Eleitoral – TSE - (Participa Mulher) - (BRASIL, 2021a)



Fonte: Tribunal Superior Eleitoral – TSE - (Participa Mulher) - (BRASIL, 2021a)

A modesta representatividade feminina nos locais formais de poderes também pode ser notada nos cargos ministeriais governo. Em 2020, de acordo com a Estatísticas de Gênero do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas – IBGE, dos 22 ministros de Estado, apenas 2 eram mulheres, equivalente a 7,1% (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2021).

Diante da análise das estatísticas, é possível avaliar com base nas últimas eleições acerca da efetividade do modelo bifronte de proteção à participação política das mulheres, que o Brasil, equiparado aos países da América do Sul (INSTITUTO BRASILEIRO DE

GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2021), não obteve o resultado esperado por todos os países, pois não conseguiu um maior incremento da presença de mulheres nos espaços parlamentares.

5 Conclusão

Ao final do presente trabalho, pode-se constatar de antemão que as mulheres são a maioria do eleitorado brasileiro, bem como da população geral, mas, ainda assim, não ocupam na mesma proporção os postos de poder no cenário político. Analisar as causas da sub-representatividade das mulheres na política é extremamente fundamental.

Ao estudar a participação política da mulher, abordou-se primeiramente o fenômeno da participação política, seu conceito e modalidades. Como visto, é um direito fundamental nos termos da CFRB/1988. Foram retratados, também, conceitos de democracia, bem como a sua necessidade em ser efetiva.

Há uma ideia equivocada na cultura brasileira de que as mulheres não possuem afinidade com política e que, em razão disso, não estão tão presentes nela. Entretanto, sabe-se que o público feminino se manteve historicamente presente na política informal, perseguindo seus direitos, valendo-se do movimento sufragista e do feminismo. No Brasil, a partir de 1970, a mulher deu início à sua construção enquanto ser político e tiveram participação na redemocratização brasileira.

Foram analisados também os principais gargalos que impedem a presença feminina no processo eleitoral. Entre eles, o sistema patriarcal e a posição de subordinação histórica das mulheres. A sociedade estruturou-se impondo as mulheres o dever de cuidar do lar e dos filhos, restringindo seu lugar ao privado, constituindo o espaço político/público uma ambiência masculina. Nesse viés, há também os gargalos partidários e legislativos, como visto, em virtude do desconhecimento das normas e regras do processo eleitoral.

Além disso, viu-se que existe um extenso arcabouço normativo internacional e constitucional que garantem a proteção da participação das mulheres. O modelo brasileiro de proteção conta com ações afirmativas, além das cotas de candidaturas. Conta ainda com os mecanismos previstos nos artigos 93 A, da Lei nº 9.504/1997 (Lei Geral das Eleições) e 44, caput, inciso V e § 5º e § 7º, da Lei nº 9.096/1995, (Lei dos Partidos Políticos) e o art. 9º da Lei nº 13.165/2015 (com a interpretação conforme dada pelo STF na ADI nº 5617), assim como a EC 111/2021.

Nada obstante, apesar dessas ações serem formalmente instituídas, o público feminino permanece sendo sub representado na arena política. Nota-se que o modelo brasileiro de proteção à participação política da mulher não logrou êxito em alcançar um quadro igualitário entre os sexos no espaço parlamentar. Nas eleições de 2020, apesar de ínfimo, o Brasil obteve um aumento na quantidade de mulheres eleitas.

Após análise das estatísticas, nota-se que apesar do aumento do número de mulheres candidatas levarem ao aumento médio do número de eleitas, estas ainda se encontram em situação desfavorável em comparação aos homens. Por esse ângulo, observa-se que existe um problema social, democrático, cultural, filosófico e legislativo que impossibilita a equidade no âmbito político, seja pela exclusão cultural da mulher no espaço público, seja pela baixa eficácia do modelo jurídico de proteção a este bem, não proporcionando condições e chances reais para que mulheres sejam, de fato, eleitas.

Assim, conclui-se que, para haver mudanças neste contexto, faz-se necessário reestruturar o modelo legislativo brasileiro de proteção à participação política da mulher a fim de inseri-la de fato no processo eleitoral, assim como são necessárias medidas mais severas aos partidos que não cumprirem ou burlarem as cotas eleitorais, dando-lhe condições equânime e mais factíveis dentro das agremiações. O fortalecimento da participação política da mulher significa o fortalecimento da própria democracia.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Jéssica Teles de. **A proteção jurídica da participação política da mulher: fundamentos teóricos, aspectos jurídicos e propostas normativas para o fortalecimento do modelo brasileiro**. 2018. 217 f. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018. Disponível em: <http://repositorio.ufc.br/handle/riufc/32128>. Acesso em: 1 maio 2021.

AVELAR, Lúcia. Participação política. *In*: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Otávio (org.). **Sistema político brasileiro: uma introdução**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Editora Unesp, 2007.

BOLOGNESI, Bruno. A cota eleitoral de gênero: política pública ou engenharia eleitoral? **Paraná Eleitoral: Rev. Bras. Dir. Eleit. Ciênc. Pol.**, v. 1, n. 2, p. 113-129, 2012.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Secretaria da mulher. **Secretaria da Mulher divulga estudo sobre participação feminina nas eleições deste ano**. 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/700664-secretaria-da-mulher-divulga-estudo-sobre-participacao-feminina-nas-eleicoes-deste-ano/>. Acesso em 18 maio 2021.

BRASIL. Senado Federal. **Mulheres na política**. 2014. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/510154> >. Acesso em: 05 maio 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Estatísticas eleitorais**. 2021a. Disponível em: https://sig.tse.jus.br/ords/dwtse/f?p=1001:100:1090454958469::NO:100:P100_CD_CARGO,P100_ABRANGENCIA:3. Acesso em: 18 maio 2021.

BRASIL Tribunal Superior Eleitoral. **Estatísticas eleitorais**. 2021b. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>. Acesso em: 12 out. 2021.

BRASIL. Justiça Eleitoral. **Participa Mulher**. 2021a. Disponível em: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/participa-mulher/>. Acesso em: 23 mar. 2022.

CONVENÇÃO para eliminar todas as formas de discriminação contra a mulher -CEDAW 1979. Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/discrimulher.htm>. Acesso em: 15 out. 2021.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de direito constitucional**. 12. ed. Salvador: JusPODIVIUM, 2018.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Brasília: UNB, 2001.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O que é participação política**. 1º ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 2017. Edição Kindle.

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estadísticas de gênero: indicadores sociais das mulheres no Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2021. 12 p. (Estudos e pesquisas. Informação demográfica e socioeconômica, n. 38).

MIGUEL, L.F.; BIROLI, F. **Feminismo e política: uma introdução**. São Paulo: Boitempo, 2014.

NOVELINO, Marcelo. **Curso de direito constitucional**. 12. ed. Salvador: JusPodivm, 2017.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva JUR, 2017.

SEVERINO, L. de O. **Cotas para Participação Feminina na Política Brasileira: entre a necessidade e a efetividade**. Resenha Eleitoral, Florianópolis, SC, v. 23, n. 1, p. 279–94, 2019. Disponível em: <https://revistaresenha.emnuvens.com.br>. Acesso em: 29 out. 2021.

VELASCO, Clara; OLIVEIRA, Leandro. **Número de mulheres leitas se mantém no Senado, mas aumenta na câmara e nas assembleias legislativas.** G1, 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/eleicao-em-numeros/noticia/2018/10/08/no-de-mulheres-eleitas-se-mantem-no-senado-mas-aumenta-na-camara-e-nas-sembleias.ghtml>. Acesso em: 18 maio 2021.

O STF E A PANDEMIA: OS REFLEXOS DA ALTA JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE NO PAÍS

Wanderlei José dos Reis¹

RESUMO

De acordo com os dados do Painel de Ações STF-COVID-19 (transparência), até a data de 23.02.2021, a Corte Suprema brasileira recebeu 7.322 processos relacionados à pandemia, sendo proferidas, no total, 8.798 decisões sobre o tema. Assim, dada a alta judicialização da saúde na pandemia de COVID-19, refletida em todos os segmentos da Justiça, desde o STF à primeira instância, faz-se necessária uma análise das principais decisões do Tribunal Excelso, à luz do art. 102, caput, do Estatuto Fundamental, que estabelece que compete a ele precipuamente, a guarda da Constituição, bem como dos arts. 6º e 196 a 200, da mesma Carta, que tratam do direito social e universal à saúde.

PALAVRAS-CHAVE: 1. Pandemia
2. STF
3. Constituição Federal
4. Direitos fundamentais
5. Saúde
6. Judicialização

1 Wanderlei José dos Reis: Pós-doutor e doutor em Direito. Mestre em Direito Constitucional. Doutorando em Ciências Jurídico-políticas pela Universidade de Lisboa. Graduado em Direito e em Ciências e Matemática (ênfase em informática). MBA em Poder Judiciário pela FGV Rio. Especialista em Filosofia e Direitos Humanos, Educação, Direito Constitucional (dois cursos), Direito Ambiental, Direito Internacional, Direito Eleitoral, Direito Penal e Processual Penal, Direito Administrativo e Contratos, Direito Público Avançado, Direito Processual Civil Avançado, Direito de Família e Direito Tributário e Processual Tributário. Escritor. Autor de inúmeras obras e artigos jurídicos publicados em revistas especializadas no Brasil e Europa. Membro da Academia Mato-grossense de Letras (AML) e da Academia Mato-grossense de Magistrados (AMA). Juiz de direito e juiz eleitoral em MT. Ex-delegado de polícia e ex-militar de carreira do Exército.

1 Considerações iniciais

Sabido que os direitos fundamentais devem ser considerados verdadeira meta da limitação jurídica do Estado e o conteúdo essencial do Estado de Direito deve residir no reconhecimento desta esfera de autonomia em que os indivíduos são titulares de direitos subjetivos, oponíveis a terceiros e ao Estado (NOVAIS, 2006, p. 76).

A consagração constitucional dos direitos fundamentais teria sido a limitação de todos os poderes do Estado acompanhada do reconhecimento da supremacia da Constituição em relação ao Poder Legislativo ordinário (NOVAIS, 2006, p. 77-78). Os direitos fundamentais assumiram, então, o caráter de direitos contra o Estado, de garantias da autonomia individual contrária às invasões do soberano.²

Igualmente, no prisma constitucional, releva notar que o Estado Democrático de Direito gravita em torno do princípio da dignidade da pessoa humana e da centralidade dos direitos fundamentais, estando incluídos nos direitos fundamentais a liberdade, a igualdade e o mínimo existencial que devem ser realizados pelo Legislativo, Executivo e Judiciário na maior extensão possível, tendo como limite mínimo o núcleo essencial desses direitos.

Nessa quadra de ideias, há que se assentar que a Carta Constitucional de 1988, intitulada de “Constituição Cidadã”, abriga em seu art. 5º, nos incisos I a LXXVIII, um vasto rol de direitos fundamentais, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, além de outros direitos fundamentais esparsos no seu texto ao longo dos 250 artigos, os quais possuem aplicação imediata (art. 5º, § 1º, CF), protegendo-os, inclusive, de

2 Em outra obra, onde Novais também trata dos direitos fundamentais, explora suas dimensões objetiva e subjetiva e os denomina de direitos de liberdade, distinguindo-os dos direitos sociais (NOVAIS, 2003, p. 49).

investidas do poder reformador (art. 60, § 4º, inciso IV, CF), elevando-os ao status de cláusulas pétreas, mantendo hígdas a identidade e a continuidade da Lei Maior. Além do que, segundo a advertência explícita do § 2º do art. 5º, os direitos e garantias previstos no texto constitucional não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados ou dos tratados internacionais.

Assim, sob uma perspectiva dogmático-jurídica e devido ao seu conteúdo, podem ser entendidos também como direitos fundamentais outros postulados com rótulo diferente na Carta Magna, a exemplo dos direitos sociais estampados no art. 6º, *caput*, como educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, lazer, bem como o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, *caput*, CF), haja vista que são inerentes à própria existência do ser humano.

A propósito, a Constituição da República de 1988 dispõe quanto à saúde de modo específico (arts. 6º, *caput*, e 196 a 200), tratando-a como direito social e universal, expressamente, nos arts. 6º, *caput*, e 196, *verbis*:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Outrossim, a Lei Magna dispõe sobre as ações e serviços de saúde como de relevância pública (art. 197), apresentando as diretrizes de um sistema único de atendimento no art. 198, dispositivo que, interpretado sistematicamente com as demais normas constitucionais, leva à conclusão de que o acesso integral à saúde pública é condicionado ao necessário ingresso do paciente no SUS e que, por meio deste, deve o cidadão receber do Estado todos os meios terapêuticos de que carece. Tais preceitos foram regulamentados pela Lei Orgânica da Saúde (Lei n.º 8.080/90) e pela Lei n.º 8.142/90, que promovem o conceito de integralidade no campo da saúde.

Deveras, a saúde é, sem dúvida, direito fundamental consagrado ao indivíduo, diretamente afeto ao direito à vida, e, por conseguinte, indisponível, irrevogável, irrenunciável, inalienável e intransmissível, sendo assim considerado pela jurisprudência do STF.

Regida pelos princípios da universalidade, da integralidade e da participação da comunidade, a saúde é um direito fundamental do indivíduo, da espécie que o jurista alemão Georg Jellinek convencionou chamar de “direitos de prestação” (ALEXY, 1993), impondo ao Estado o dever de agir para implementar sua utilidade concreta porquanto se realizam com a intervenção do Estado.

Com efeito, o direito público subjetivo à saúde denota prerrogativa jurídica indisponível assegurada pela própria Carta Política da República a todos os brasileiros, tendo sido outorgado ao Poder Judiciário o papel de garantidor desses direitos – cada vez se evidencia mais um desejo social de concretização dos direitos sociais (prestações positivas), em especial no campo das políticas públicas relacionadas à saúde. Prova disso é que se tem verificado um crescente movimento de judicialização do direito à saúde no país, que nada mais é do que a obtenção de atendimento médico, medicamentoso e de procedimentos diagnósticos pela via judicial.

Assim, todos os temas afetos à ordem jurídica e ao sistema judiciário, inclusive o direito fundamental à saúde, dizem respeito obviamente ao Supremo Tribunal Federal, já que a atual Constituição Federal de 1988 lhe conferiu a tarefa de guardião do Texto Magno, estabelecendo, basicamente, três grupos de competências no art. 102, que podem ser assim divididas: competências originárias (inciso I do art. 102), competências recursais ordinárias (inciso II do art. 102) e competências recursais extraordinárias (inciso III do art. 102). Desse modo, passemos à análise das principais decisões do Pretório Excelso no que tange à pandemia.

2 Análise do tema

No início de 2020, desencadeada pela pandemia de COVID-19, assistiu-se ao começo de uma grave crise sanitária em nível mundial, que não se limitou ao âmbito sanitário, impactando também na seara da economia, educação, liberdades e garantias individuais, entre outras, o que passou a demandar uma mudança comportamental de todas as pessoas e desencadeou o acionamento excessivo do Poder Judiciário no Brasil, especialmente do STF, num fenômeno já bastante conhecido no país da chamada judicialização da saúde, diante da grande produção de atos normativos sobre essa temática.

Para se ter uma noção da inflação normativa vivenciada no Brasil no período da pandemia, recente estudo da Faculdade de Saúde Pública da USP revelou que 3.049 normas relacionadas à COVID-19 foram editadas só no âmbito da União em 2020 (DI-REITOS..., 2021). Ora, considerando, entre tantos outros pontos, a vacina como direito humano e dever do Estado, as flagrantes discrepâncias entre normas federais e estaduais na definição das atividades consideradas essenciais durante a pandemia e, sobretudo, o fato de que o direito fundamental à saúde possui previsão

normativa nos arts. 6º, *caput*, e 196 a 200, da Carta Constitucional, inevitável que parte dessa gama de normas e atos normativos expedidos viesse a ter sua compatibilidade com a ordem constitucional questionada perante o STF – como, aliás, pode ocorrer com qualquer ato emanado do Poder Público –, e que mais de 8 mil decisões fossem exaradas pela Corte nesse período a respeito da pandemia.

Com isso, há que se trazer à colação algumas das principais decisões do STF nessa temática, a luz dos seus limites de atuação constitucional, buscando-se fixar se, afinal, a Corte teria se excedido em relação às suas competências fixadas na Lei Fundamental ou simplesmente exercido o seu papel constitucional.

Inicialmente, na ADI n.º 6.341/DF³, de relatoria do ministro Marco Aurélio, o Partido Democrático Trabalhista (PDT) questionou no STF a Medida Provisória n.º 926/2020, que altera a Lei n.º 13.979/20, dispondo sobre medidas destinadas ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus. Segundo o autor da ação, a redistribuição de poderes de polícia sanitária introduzida pela MP n.º 926/2020 na Lei n.º 13.979/20 estaria interferindo no regime de cooperação entre os entes federativos, pois confiou à União as prerrogativas de isolamento, quarentena, interdição de locomoção, de serviços públicos e atividades essenciais e de circulação.

Não obstante, o STF, por maioria, ao referendar a medida cautelar na ADI n.º 6.341/DF, firmou entendimento no sentido de que a MP n.º 926/2020 não afasta a competência concorrente da União, Estados e Municípios para executar medidas sanitárias, epidemiológicas e administrativas relacionadas ao combate ao novo coronavírus, haja vista a competência concorrente para legislar sobre saúde pública (art. 23, inciso II, CF), regulamentada, no plano infraconstitucional, pela Lei n.º 8.080/90 (Lei do SUS). Logo, Estados e Muni-

3 BRASIL. STF. ADI n.º 6.341/DF. Rel. Min. Marco Aurélio. Tribunal Pleno, julgado em 15.04.2020, publicado em 07.05.2020.

cípios podem determinar quarentenas, isolamento, restrição de atividades, sem que a União possa interferir no assunto.

Nesse contexto, Moraes, ao fazer uma leitura crítica da decisão proferida pelo STF na apreciação da ADI n.º 6.341/DF, asseverou que a Corte “atuou, no caso, como um Poder Moderador, ao assentar que durante a pandemia os Poderes Executivos Estaduais podem tomar medidas restritivas, isto é, definir quais atividades deverão ser suspensas. Impasse resolvido, decisão cumprida pelos Poderes” (MORAIS, 2020).

Por um viés mais incisivo, Corrêa e Oliveira (2020) pontuam que a decisão emitida no julgamento da ADI n.º 6.341/DF revela uma clara postura ativista do STF durante a pandemia, em que o Poder Judiciário foi provocado a agir diante da atuação deficiente ou omissa do Poder Executivo Federal no enfrentamento da crise sanitária, assim, “foi necessária a postura ativista do Poder Judiciário para tentar minimizar os efeitos devastadores do novo coronavírus” (CORRÊA e OLIVEIRA, 2020, p. 166-167).

Sob outra perspectiva, Sarlet, por sua vez, ressalta que a decisão plasmada na ADI n.º 6.341/DF se afigura assaz importante, haja vista que, “num contexto altamente tensionado politicamente, reafirmou e explicitou a possibilidade de os Estados e os municípios adotarem, no plano legislativo e administrativo, medidas para o combate da pandemia, com reflexos evidentes tanto para a promoção como ao nível da restrição de direitos fundamentais” (SARLET, 2021).

Já Streck, numa posição acadêmica com a qual comungamos, ao analisar o entendimento cristalizado pelo STF no julgamento da ADI n.º 6.341/DF, afirmou que “o Supremo apenas fez o óbvio: garantiu a estrutura cooperativa do federalismo, declarando o exercício compartilhado das referidas competências” (STRECK, 2021).

No bojo da ADI n.º 6.351/DF⁴, à qual foram apensadas duas ações que versavam sobre a mesma matéria (ADIs n.º 6.347/DF e 6.535/DF), o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB) requereu a declaração de inconstitucionalidade do art. 6º da Lei n.º 13.979/2020, incluído pelo art. 1º da Medida Provisória n.º 928/2020. Segundo o proponente, o dispositivo impugnado mitigaria o direito constitucional do cidadão à informação, à transparência e à publicidade dos atos dos órgãos e agentes públicos envolvidos no enfrentamento à pandemia de COVID-19.

Nesse sentido, o Pretório Excelso, por unanimidade, ao referendar a medida cautelar anteriormente deferida pelo ministro Alexandre de Moraes na ADI n.º 6.351/DF, que suspendeu a eficácia do art. 6º-B da Lei n.º 13.979/2020 (Lei de Acesso à Informação), incluído pelo art. 1º da Medida Provisória n.º 928/2020, assentou que o dispositivo questionado transformaria “a regra constitucional de publicidade e transparência em exceção, invertendo a finalidade da proteção constitucional ao livre acesso de informações a toda sociedade”, além do que, “o acesso às informações consubstancia-se em verdadeira garantia instrumental ao pleno exercício do princípio democrático, que abrange debater assuntos públicos de forma irrestrita, robusta e aberta”.

Aliás, sabendo-se que o direito de acesso às informações públicas é uma das garantias previstas no art. 5º da Constituição Federal, ao se fazer uma análise específica da decisão proferida pela Corte na ADI n.º 6.351/DF, percebe-se que a atuação do STF, em certa medida, ao intervir em políticas públicas relativas ao combate à pandemia do coronavírus, apenas conferiu, mais uma vez, efetividade aos direitos fundamentais, máxime o direito à informação, consagrado no art. 5º, inciso XIV, CF: “é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando

4 BRASIL. STF. ADI n.º 6.351/DF. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Tribunal Pleno, julgado em 09.04.2020, publicado em 14.08.2020.

necessário ao exercício profissional”; e no art. 5º, inciso XXXIII, CF: “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;”.

Entretanto, nas ADPFs n.º 668/DF⁵ e 669/DF⁶, ajuizadas pela Confederação Nacional dos Trabalhadores Metalúrgicos (CNTM) e pelo partido Rede Sustentabilidade, o STF foi instado a analisar a constitucionalidade da campanha publicitária do Governo Federal denominada “O Brasil não pode parar”, veiculada na mídia e nas redes sociais. Conforme os autores das ações, o vídeo divulgado na campanha publicitária estaria propagando informações falsas, consubstanciadas na ideia de que a COVID-19 não ofereceria risco real e grave à população, podendo gerar desinformação e incentivar os brasileiros a um comportamento que, posteriormente, ocasionaria grave contágio e comprometimento da saúde pública e da vida.

Com efeito, o ministro Roberto Barroso, relator, ao deferir a medida cautelar vindicada nas ADPFs n.º 668/DF e 669/DF, proibiu a produção e circulação, por qualquer meio, de qualquer campanha que sugerisse o retorno da população às suas atividades plenas, ou ainda, que atenuasse os riscos da pandemia para a saúde e a vida da população. Na visão do ministro, a contratação de campanhas publicitárias pelo Governo Federal com o intuito de disseminar informações distorcidas acerca da real gravidade dos efeitos da contaminação pelo coronavírus “traduz uma aplicação de recursos públicos que não observa os princípios da legalidade,

5 BRASIL. STF. ADPF n.º 668/DF. Rel. Min. Roberto Barroso. Tribunal Pleno, julgado em 07.05.2020, publicado em 11.05.2020.

6 BRASIL. STF. ADPF n.º 669/DF. Rel. Min. Roberto Barroso. Tribunal Pleno, julgado em 07.05.2020, publicado em 11.05.2020.

da moralidade e da eficiência, além de deixar de alocar valores escassos para a medida que é a mais emergencial: salvar vidas (art. 37, caput e §1º, CF)”.

De acordo com o magistério de Steinmetz, a decisão proferida pelo STF no exame das ADPFs n.º 668/DF e 669/DF “indica o propósito deliberado de posicionar o STF como um protagonista não apenas jurídico, mas também como um protagonista político no enfrentamento da Covid-19” (STEINMETZ, 2020). No mesmo sentido, vaticinou que, num ambiente de crise sanitária, em que há uma clara divergência entre posições aditadas pelo Governo Federal e pelos Estados e Municípios acerca das medidas de enfrentamento à pandemia da COVID-19, “o STF sentiu-se compelido a tomar uma decisão que extrapolou os limites do direito processual e material posto” (STEINMETZ, 2020).

A postura do Tribunal Maior nas ADPFs n.º 668/DF e 669/DF, da mesma forma que a decisão proferida na ADI n.º 6.351/DF, mesmo que, em certa medida, tenha incidido sobre políticas públicas relativas ao combate à pandemia do coronavírus, apenas conferiu concretude a direitos fundamentais, nomeadamente o direito à informação de qualidade (art. 5º, inciso XXXIII, CF, regulamentado pela Lei n.º 12.527/2011), reafirmando o papel constitucional da Corte, não havendo se falar aí em ativismo judicial.

Já na ADI n.º 6.357/DF⁷, o presidente da República acionou o STF para que fosse conferida interpretação conforme a Constituição aos arts. 14, 16, 17 e 24 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), e ao art. 114, *caput, in fine*, e § 14, da Lei de Diretrizes Orçamentárias do ano de 2020 (LDO/2020), sob a justificativa de que a incidência pura e simples de tais restrições orçamentárias, sem levar em conta o atual cenário de crise deflagrado pela pandemia de COVID-19, feriria de morte a dignidade da pessoa humana (art. 1º,

7 BRASIL. STF. ADI n.º 6.357/DF. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Tribunal Pleno, julgado em 13.05.2020, publicado em 15.05.2020.

inciso III, CF), a garantia do direito à saúde (arts. 6º, *caput*, e 196, CF), os valores sociais do trabalho e a garantia da ordem econômica (arts. 1º, inciso I, 6º, *caput*, 170, *caput*, e 193), motivo pelo qual requereu o afastamento da aplicação de tais condicionantes fiscais tão somente às despesas necessárias ao enfrentamento do contexto de calamidade inerente ao coronavírus.

Ao deferir a medida cautelar na ADI n.º 6.357/DF, o ministro Alexandre de Moraes, relator, concedeu interpretação conforme a Constituição Federal aos dispositivos impugnados, de modo que, durante a emergência em saúde pública de importância nacional e o estado de calamidade pública decorrente da COVID-19, ficou afastada a exigência de demonstração de adequação e compensação orçamentárias em relação à criação ou expansão de programas públicos voltados ao enfrentamento da conjuntura de calamidade gerado pela disseminação do coronavírus, estendendo os efeitos da medida cautelar a todos os entes federativos que, nos termos constitucionais e legais, tenham decretado estado de calamidade pública decorrente da pandemia.

Na esteira de Mendes, a decisão proferida pela Corte no julgamento da ADI n.º 6.357/DF se revela deveras importante, na medida em que “a construção de uma jurisprudência atuante e aberta ao grave contexto atual possibilitou um ambiente institucional equilibrado para a implementação das medidas necessárias à contenção da pandemia” (MENDES, 2020).

Outrossim, aportaram no STF as ADPFs n.º 661/DF⁸ e 663/DF⁹, propostas, respectivamente, pelo Partido Progressista (PP) e pelo presidente da República, em face de atos editados pelas Mesas Diretoras do Senado Federal e da Câmara dos Deputados que,

8 BRASIL. STF. ADPF n.º 661/DF. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Tribunal Pleno, julgado em 21.12.2020, publicado em 08.01.2021.

9 BRASIL. STF. ADPF n.º 663/DF. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Tribunal Pleno, julgado em 21.12.2020, publicado em 08.01.2021.

tratando de medidas relacionadas ao funcionamento parlamentar durante a crise de saúde pública decorrente da pandemia de COVID-19 (coronavírus), dispensaram o comparecimento de parlamentares em situações de vulnerabilidade, bem como restringiu o acesso às dependências físicas do Parlamento. Segundo o partido político arguente, o sistema de funcionamento virtual priorizaria a deliberação apenas das matérias relacionadas ao enfrentamento da COVID-19, em detrimento da regular tramitação das propostas de Medidas Provisórias apresentadas pelo Poder Executivo. O chefe do Executivo Federal, por sua vez, afirmou que o atual panorama caracterizaria situação de excepcionalidade no funcionamento do Congresso Nacional, o que poderia comprometer o regular andamento do processo legislativo, sobretudo das medidas provisórias, assim, requereu a ampliação do prazo para a apreciação das medidas provisórias e a suspensão da contagem do prazo de conversão de tais proposições legislativas.

O Tribunal Excelso, por maioria, ao referendar medidas cautelares anteriormente concedidas pelo ministro Alexandre de Moraes nas ADPFs n.º 661/DF e 663/DF, permitiu que, durante a emergência em saúde pública de importância nacional e o estado de calamidade pública decorrente da COVID-19, as medidas provisórias fossem instruídas diretamente no plenário da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, ficando, excepcionalmente, autorizada a emissão de parecer em substituição à Comissão Mista por parlamentar de cada uma das Casas designado na forma regimental, bem como que, em deliberação nos plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, operando por sessão remota, as emendas e requerimentos de destaque pudessem ser apresentados à Mesa, na forma e prazo definidos para funcionamento do Sistema de Deliberação Remota (SDR) em cada Casa, sem prejuízo da possibilidade das Casas Legislativas regulamentarem a complementação desse procedimento legislativo regimental.

Igualmente, nas ADIs n.º 6.421/DF¹⁰, 6.422/DF¹¹, 6.424/DF¹², 6.425/DF¹³, 6.427/DF¹⁴, 6.428/DF¹⁵ e 6.431/DF¹⁶, propostas pelo Partido Rede Sustentabilidade (REDE), Partido Popular Socialista (PPS), Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), Partido Comunista do Brasil (PC do B), Associação Brasileira de Imprensa (ABI), Partido Democrático Trabalhista (PDT) e Partido Verde (PV), respectivamente, o STF foi provocado a se manifestar acerca da constitucionalidade da Medida Provisória n.º 966/2020, que dispõe sobre a responsabilização de agentes públicos por ação e omissão em atos relacionados com a pandemia da COVID-19. Conforme os autores das ações, a medida provisória em tela estaria restringindo a responsabilização dos agentes públicos, ao dispor que eles somente poderão ser responsabilizados nas esferas civil e administrativa se agirem ou se omitirem com dolo ou erro grosseiro pela prática de atos relacionados, direta ou indiretamente, com as medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública e combate aos efeitos econômicos e sociais decorrentes da pandemia da COVID-19.

O STF, por maioria e nos termos do voto do relator, ministro Roberto Barroso, deferiu, em parte, a medida cautelar pleiteada

10 BRASIL. STF. ADI n.º 6.421/DF. Rel. Min. Roberto Barroso. Tribunal Pleno, julgado em 21.05.2020, publicado em 03.06.2020.

11 BRASIL. STF. ADI n.º 6.422/DF. Rel. Min. Roberto Barroso. Tribunal Pleno, julgado em 21.05.2020, publicado em 12.11.2020.

12 BRASIL. STF. ADI n.º 6.424/DF. Rel. Min. Roberto Barroso. Tribunal Pleno, julgado em 21.05.2020, publicado em 12.11.2020.

13 BRASIL. STF. ADI n.º 6.425/DF. Rel. Min. Roberto Barroso. Tribunal Pleno, julgado em 21.05.2020, publicado em 13.11.2020.

14 BRASIL. STF. ADI n.º 6.427/DF. Rel. Min. Roberto Barroso. Tribunal Pleno, julgado em 21.05.2020, publicado em 13.11.2020.

15 BRASIL. STF. ADI n.º 6.428/DF. Rel. Min. Roberto Barroso. Tribunal Pleno, julgado em 21.05.2020, publicado em 13.11.2020.

16 BRASIL. STF. ADI n.º 6.431/DF. Rel. Min. Roberto Barroso. Tribunal Pleno, julgado em 21.05.2020, publicado em 13.11.2020.

nas ADIs n.º 6.421/DF, 6.422/DF, 6.424/DF, 6.425/DF, 6.427/DF, 6.428/DF e 6.431/DF para, ao conferir interpretação conforme a Constituição aos dispositivos da MP n.º 966/2020 que versam sobre a responsabilização dos agentes públicos por atos relacionados com a pandemia de COVID-19, fixar as seguintes teses: “1. Configura erro grosseiro o ato administrativo que ensejar violação ao direito à vida, à saúde, ao meio ambiente equilibrado ou impactos adversos à economia, por inobservância: (I) de normas e critérios científicos e técnicos; ou (II) dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção. 2. A autoridade a quem compete decidir deve exigir que as opiniões técnicas em que baseará sua decisão tratem expressamente: (I) das normas e critérios científicos e técnicos aplicáveis à matéria, tal como estabelecidos por organizações e entidades internacional e nacionalmente reconhecidas; e (II) da observância dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção, sob pena de se tornarem corresponsáveis por eventuais violações a direitos”.

Nesse ponto, segundo a ótica de Corrêa e Oliveira (2020), a decisão emanada pelo Tribunal Máximo no julgamento ADIs n.º 6.421/DF, 6.422/DF, 6.424/DF, 6.425/DF, 6.427/DF, 6.428/DF e 6.431/DF é um exemplo de performance ativista durante a pandemia da COVID-19, em que o Judiciário assumiu o protagonismo em face da ineficiência ou omissão do Governo Federal no enfrentamento da grave crise sanitária provocada pelo coronavírus, daí dizerem que “foi necessária a postura ativista do Poder Judiciário para tentar minimizar os efeitos devastadores do novo coronavírus”.

Medina e Toledo, por seu turno, advogam a tese de que o Poder Executivo Federal, ao editar a MP n.º 966/2020, teria provocado um “ativismo às avessas” ao tentar afastar a culpa e o nexo de causalidade como pressupostos da responsabilidade civil por meio de medida provisória, ao passo que o STF teria incorrido em flagrante confusão conceitual, porquanto, ao invés de analisar a constitucionalidade ou não da medida provisória, passou “a discutir as políticas que devem

ser adotadas pelo Poder Executivo no enfrentamento à pandemia de COVID-19 com fundamento em ‘valores’ pessoais do intérprete que usa a Constituição Federal para legitimar suas decisões” (MEDINA e TOLEDO, 2021).

No mesmo tom crítico, Oliveira e Furlan discorrem que a tese encampada pelo STF no julgamento das ADIs n.º 6.421/DF, 6.422/DF, 6.424/DF, 6.425/DF, 6.427/DF, 6.428/DF e 6.431/DF, consistente em evitar o abuso do Poder Executivo pela não imputação de responsabilidade aos agentes públicos, carrega em si um risco compensatório, na medida em que permite que o Judiciário delibere sobre as decisões racionalmente arbitrárias do Poder Executivo e pratique, ele mesmo, tais decisões. “Em outros termos, quando buscou ‘tapar’ um buraco, criou outro, só que para o próprio Judiciário” (OLIVEIRA e FURLAN, 2020).

Outro caso polêmico julgado pelo STF na pandemia se deu na ADPF n.º 635/RJ¹⁷, de relatoria do ministro Edson Fachin, em que o Partido Socialista Brasileiro (PSB) questionou os Decretos Estaduais n.º 27.795/01 e 46.775/2019, que regulamentam as políticas de segurança pública do governo do Estado do Rio de Janeiro. Segundo o partido político proponente, desde abril de 2020, houve um aumento no número de operações policiais no Estado do Rio de Janeiro e, ao mesmo tempo, uma excessiva e crescente letalidade da atuação das forças de segurança que, em tese, estaria violando preceitos fundamentais como a vida, a dignidade da pessoa humana, o direito à segurança e à inviolabilidade do domicílio, o direito à igualdade e a prioridade na garantia de direitos fundamentais a crianças e adolescentes como dever do Estado.

A Corte Excelsa, por maioria, ao referendar a medida cautelar deferida na ADPF n.º 635/RJ, determinou que, sob pena de responsabilização civil e criminal, não fossem realizadas operações poli-

17 BRASIL. STF. ADPF n.º 635/DF. Rel. Min. Edson Fachin. Tribunal Pleno, julgado em 05.08.2020, publicado em 19.08.2020.

ciais em comunidades do Rio de Janeiro durante a epidemia da COVID-19, salvo em hipóteses absolutamente excepcionais, que devem ser devidamente justificadas por escrito pela autoridade competente, com a comunicação imediata ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e que, nos casos extraordinários de realização dessas operações durante a pandemia, fossem adotados cuidados excepcionais, devidamente identificados por escrito pela autoridade competente, para não colocar em risco ainda maior a população, a prestação de serviços públicos sanitários e o desempenho de atividades de ajuda humanitária.

Ademais, a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil, em conjunto com seis partidos políticos (PSB, PSOL, PC do B, Rede, PT e PDT), ajuizaram a ADPF n.º 709/DF¹⁸, de relatoria do ministro Roberto Barroso, em que argumentaram que haveria falhas e omissões do Governo Federal no combate ao novo coronavírus nas aldeias indígenas. Assim, com base nesses argumentos, requereram a adoção, por parte do Executivo Federal, de medidas de proteção e promoção da saúde dos Povos Indígenas Isolados e de Recente Contato (PIIRC's), bem como de adoção de medidas mais amplas voltadas à saúde dos povos indígenas em geral.

Nesse passo, o STF, por maioria, ao chancelar a medida cautelar parcialmente deferida pelo relator na ADPF n.º 709/DF, determinou à União que formulasse, no prazo de até 30 dias, um plano de enfrentamento da COVID-19 para os povos indígenas brasileiros, com a participação do Conselho Nacional dos Direitos Humanos e de representantes das comunidades indígenas. Quanto aos povos indígenas em isolamento, foi determinada: (I) a criação de barreiras sanitárias que impedissem o ingresso de terceiros em seus territórios e; (II) a criação de Sala de Situação, para gestão de ações de combate à pandemia. No que tange aos povos indígenas em geral, ordenou:

18 BRASIL. STF. ADPF n.º 709/DF. Rel. Min. Roberto Barroso. Tribunal Pleno, julgado em 05.08.2020, publicado em 12.08.2020.

(I) a inclusão, no Plano de Enfrentamento e Monitoramento da Covid-19 para os Povos Indígenas (INFRA), de medida emergencial de contenção e isolamento dos invasores em relação às comunidades indígenas; (II) imediata extensão dos serviços do Subsistema Indígena de Saúde aos povos aldeados situados em terras não homologadas e; (III) extensão dos serviços do Subsistema Indígena de Saúde aos povos indígenas não aldeados.

A respeito disso, Kaufmann (2021) averba que as ADPFs, em razão de sua abertura de objeto e por ter como paradigma o conceito amplo de “preceito fundamental”, têm sido utilizadas como “ações coringas” para se discutir toda e qualquer matéria. Ressalta também que, juntamente aos pedidos amplos, “estão também alegações genéricas e panfletárias que apenas se prestam para emoldurar ímpetos de ativismo judicial até agora irrefreáveis” (KAUFMANN, 2021). Esse arranjo observado nas ADPFs daria aos ministros plenos poderes de gestão administrativa e de produção normativa, como ocorreu no caso da ADPF n.º 709/DF, em que os ministros teriam se transformado em verdadeiros implementadores de políticas públicas (KAUFMANN, 2021).

Nessa mesma toada, o Partido Comunista do Brasil (PC do B) e o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) propuseram a ADPF n.º 756/DF¹⁹, de relatoria do ministro Ricardo Lewandowski, em que narraram o caos na saúde pública no Estado do Amazonas, sobretudo na capital Manaus, diante da situação de contaminação e agravamento de casos de COVID-19, quadro esse piorado em razão da falta de insumos básicos, como oxigênio hospitalar e mão de obra qualificada. Em acréscimo, asseverou que o Governo Federal não estaria cumprindo com o seu dever de efetivar os direitos e garantias fundamentais dos cidadãos amazonenses e manauaras, falhando na garantia ao direito básico à vida, bem como à saúde e, ao fim, à pró-

19 BRASIL. STF. ADPF n.º 756/DF. Rel. Min. Ricardo Lewandowski. Liminar deferida em parte em 15.01.2021.

pria dignidade da pessoa humana.

Por unanimidade, o STF, ao referendar a medida cautelar concedida pelo ministro Ricardo Lewandowski no âmbito da ADPF n.º 756/DF, em 15.01.2021, determinou à União que promovesse, imediatamente, todas as ações ao seu alcance para debelar a seriíssima crise sanitária instalada em Manaus, capital do Amazonas, em especial suprindo os estabelecimentos de saúde locais de oxigênio e de outros insumos médico-hospitalares para que pudessem estar prontos e adequados ao atendimento dos pacientes, sem prejuízo da atuação das autoridades estaduais e municipais no âmbito das respectivas competências. Deviam também apresentar à Corte, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas, um plano e detalhado acerca das estratégias que estariam sendo colocadas em prática ou que pretendiam desenvolver para o enfrentamento da situação de emergência, discriminando ações, programas, projetos e parcerias correspondentes, com a identificação dos respectivos cronogramas e recursos financeiros, devendo ser atualizado o plano a cada 48 (quarenta e oito) horas, enquanto perdurasse a conjuntura excepcional.

Entrementes, nas ADIs n.º 6.586/DF²⁰ e 6.857/DF²¹, de relatoria do ministro Ricardo Lewandowski, o Partido Democrático Trabalhista (PDT) e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) acionaram o STF para que fosse conferida interpretação conforme os arts. 6º, 22, 23, 24, 26, 30, 196 e 198, da Constituição Federal, ao art. 3º, inciso III, alínea *d*, da Lei n.º 13.979/2020. Em suas razões, alegam os autores que o presidente da República havia declarado publicamente que a vacina contra a COVID-19 não o seria obrigatória no país, contrariando a opinião de médicos infectologistas, que consideram que o seu emprego é fundamental para preservar vidas e atingir a denominada

20 BRASIL. STF. ADI n.º 6.586/DF. Rel. Min. Ricardo Lewandowski. Tribunal Pleno, julgado em 17.12.2020, publicado em 05.02.2021.

21 BRASIL. STF. ADI n.º 6.587/DF. Rel. Min. Ricardo Lewandowski. Tribunal Pleno, julgado em 17.12.2020, publicado em 05.02.2021.

“imunidade de rebanho”. Sustentam, igualmente, que o art. 3º, inciso III, alínea *d*, da Lei n.º 13.979/2020; prevê a possibilidade de vacinação compulsória, desde que seja determinada com base em evidências científicas e em análises sobre as informações estratégicas em saúde.

Após analisar os argumentos alinhavados nas ADIs n.º 6.586/DF e 6.857/DF, o STF, por maioria, julgou parcialmente procedentes os pedidos, nos termos do voto do relator, autorizando a vacinação compulsória durante a pandemia, fixando, porém, as seguintes balizas: (a) vacinação compulsória não significa vacinação forçada, porquanto facultada sempre a recusa do usuário, podendo, contudo, ser implementada por meio de medidas indiretas, as quais compreendem, entre outras, a restrição ao exercício de certas atividades ou à frequência de determinados lugares, desde que previstas em lei, ou dela decorrentes, e (I) tenham como base evidências científicas e análises estratégicas pertinentes, (II) venham acompanhadas de ampla informação sobre a eficácia, segurança e contraindicações dos imunizantes, (III) respeitem a dignidade humana e os direitos fundamentais das pessoas, (IV) atendam aos critérios de razoabilidade e proporcionalidade e (V) sejam as vacinas distribuídas universal e gratuitamente; e (b) tais medidas, com as limitações acima expostas, podem ser implementadas tanto pela União como pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, respeitadas as respectivas esferas de competência.

Ainda, o STF se deparou com mais uma ação relacionada à pandemia da COVID-19, o MS n.º 37.760/DF, de relatoria do ministro Roberto Barroso, impetrado pelos senadores Alessandro Vieira (CIDADANIA) e Jorge Kajuru (PODEMOS), ajuizado em 11.03.2021, visando à obtenção de provimento jurisdicional, para que o presidente do Senado Federal adote as providências necessárias no sentido de instaurar a comissão parlamentar de inquérito (CPI) para a apuração de eventuais atos omissivos e comissivos do Governo Federal no cenário de crise de saúde pública deflagrado pela pandemia de COVID-19, em especial no agravamento da crise

no Amazonas com a falta de oxigênio e insumos hospitalares para os pacientes internados. Argumentam também que a instauração de inquérito parlamentar, uma vez satisfeitos os seus requisitos constitucionais, é direito fundamental da minoria parlamentar e que a recusa do presidente da Casa Legislativa em proceder à leitura do requerimento de instalação da CPI viola direito líquido e certo dos seus subscritores.

A par disso, em julgamento realizado em 14.04.2021, o STF, por decisão majoritária, referendou a medida cautelar anteriormente deferida pelo relator no MS n.º 37.760/DF, para determinar ao Senado Federal a adoção das providências necessárias à criação e instalação da comissão parlamentar de inquérito para a apuração da conduta do Executivo Federal no enfrentamento da pandemia de COVID-19. Conforme assentou o relator, a instalação de uma CPI não está vinculada a um juízo discricionário do presidente ou do plenário da Casa Legislativa, assim, “não pode o órgão diretivo ou a maioria parlamentar se opor a tal requerimento por questões de conveniência e oportunidade políticas. Atendidas às exigências constitucionais, impõe-se a criação da Comissão Parlamentar de Inquérito”.

Mais recentemente, o Partido Social Democrático (PSD), por meio da ADPF n.º 811/SP²², ajuizada em 19.03.2021, questionou a constitucionalidade do Decreto n.º 65.563, do Estado de São Paulo, que vedou a realização de cultos, missas e outras atividades religiosas no Estado. Discorre o requerente, em síntese, que, a pretexto de instituir medidas de contenção à transmissão do novo coronavírus, o decreto impugnado estabeleceu restrições totais ao direito fundamental à liberdade religiosa e de culto das religiões que adotam atividades de caráter coletivo, criando tanto proibição inconstitucional, quanto discriminação inconstitucional, haja vista a existência de

22 BRASIL. STF. ADPF n.º 811/SP. Rel. Min. Gilmar Mendes. Tribunal Pleno, julgado em 08.04.2021, publicado em 22.04.2021.

práticas religiosas que não possuem ritos que envolvem atividades coletivas.

Em 08.04.2021, o STF, por maioria, ao converter o julgamento do referendo à liminar em julgamento de mérito, julgou improcedentes os pedidos formulados na ADPF n.º 811/SP, nos termos do voto do relator, ministro Gilmar Mendes, mantendo a proibição temporária da realização de cultos, missas e outras atividades religiosas coletivas presenciais no Estado de São Paulo, como medida de enfrentamento à pandemia de COVID-19. Nesse sentido, o Tribunal firmou entendimento no sentido de que, em um contexto de pandemia, a imposição de restrições pelo Estado ao exercício das atividades religiosas coletivas não fere o núcleo essencial do direito fundamental à liberdade religiosa. Em seu voto, o ministro Gilmar Mendes ponderou que a lei deve proteger os templos e não deve interferir nas liturgias, “a não ser que assim o imponha algum valor constitucional concorrente de maior peso na hipótese considerada”.

Por fim, aportaram ao STF outros três processos emblemáticos relacionados à pandemia da COVID-19, nos quais nos quais todos questionavam a realização da Copa América de Futebol no Brasil, que se iniciaria no domingo seguinte, dia 13 de junho de 2021, com jogos no Rio de Janeiro/RJ, em Cuiabá/MT, em Goiânia/GO e em Brasília/DF, alegando riscos à saúde pública e de disseminação da pandemia.

Em sessão virtual extraordinária realizada imediatamente na quinta-feira (10.06.2021) anterior ao início do torneio, o plenário do Supremo Tribunal Federal rejeitou as três ações.

Inicialmente, a ADPF n.º 849/DF²³, de relatoria da ministra Cármen Lúcia, ajuizada pela Confederação Nacional dos Trabalhadores Metalúrgicos (CNTM), questionava a decisão do governo federal de sediar a Copa América de Futebol e pedia a suspensão do

23 BRASIL. STF. ADPF n.º 849/DF. Rel. Min. Cármen Lúcia. Tribunal Pleno, julgado em 10.04.2021.

acordo com a Confederação Sul-Americana de Futebol (Conmebol) que teria autorizado sua realização. O Tribunal, por unanimidade, acompanhou o entendimento da relatora de que a CNTM não tem legitimidade para ajuizar a ADPF, em razão da ausência de pertinência temática entre seus objetivos estatutários, que visam à defesa de metalúrgicos, mecânicos e trabalhadores de material elétrico, eletrônico e de informática, e a eventual realização de jogos do torneio.

Ainda, na ADPF n.º 756/DF²⁴, de relatoria do ministro Ricardo Lewandowski, o Partido dos Trabalhadores (PT) apresentou pedido de tutela incidental para a interrupção de qualquer ato do governo federal que viabilize a realização da competição no país. *In casu*, por 6 votos a 5, prevaleceu a rejeição integral do pedido. De acordo com o ministro Marco Aurélio, o STF não pode substituir o Poder Executivo e exercer crivo sobre a decisão de caráter estritamente administrativo, sinalizando como se deve proceder para definir a realização ou não de evento no país. Além disso, as fronteiras continuam abertas e estão sendo realizados torneios de futebol, como o Campeonato Brasileiro, a Copa Brasil e a Libertadores da América, com a participação de times nacionais e estrangeiros, sem a presença de torcedores nos estádios.

Finalmente, no MS n.º 37933/DF²⁵, de relatoria da ministra Cármen Lúcia, o Partido Socialista Brasileiro (PSB) e o deputado federal Júlio Delgado (PSB-MG) buscavam em sede de mandado de segurança a suspensão de atos legais e administrativos do governo federal que permitam, promovam ou facilitem a realização do torneio no Brasil. Também nesse caso, o Tribunal, por maioria, negou seguimento ao mandado de segurança, nos termos do voto da relatora, vencidos os ministros Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

24 BRASIL. STF. ADPF n.º 756/DF. Rel. Min. Ricardo Lewandowski. Tribunal Pleno, julgado em 10.04.2021.

25 BRASIL. STF. MS n.º 37933/DF. Rel. Min. Cármen Lúcia. Tribunal Pleno, julgado em 10.04.2021.

3 Considerações finais

A situação da alta judicialização do direito à saúde no Brasil reflete normalmente a tensão entre o mínimo existencial e a reserva do possível, na constante busca pela preservação da dignidade da pessoa humana, o que denota a urgência em se repensar a prestação do serviço de saúde pública no país e a implementação de medidas que proporcionem uma mudança definitiva do panorama atual.

Sabido que a jurisdição constitucional funciona como um mecanismo tutelar da supremacia constitucional e que foi atribuído ao Supremo Tribunal Federal, de forma expressa no art. 102, *caput*, da Lei Fundamental, o papel de seu guardião, o principal garantidor de sua supremacia no ordenamento jurídico e o órgão a quem incumbe a última palavra formal quanto à sua interpretação. Com efeito, das dezenas de competências constitucionalmente atribuídas ao STF as que, sem dúvida, mais se destacam são aquelas afetas diretamente à jurisdição constitucional.

Da mesma forma, há que se assentar que os direitos de prestação devem ser oferecidos à população balizados pelo princípio da eficiência, estampado no *caput* do art. 37 da Carta Constitucional de 1988. Disso decorre que a saúde deve ser prestada de acordo com os parâmetros de alcance de resultados otimizados, presteza e eficiência.

Pois bem, assentadas essas premissas, em conclusão, em função de uma certa percepção de ativismo judicial de alguns doutrinadores ou segmentos sociais no que tange à atuação do STF na pandemia e da manifesta equivocidade que gravita em torno desse termo, não se verificou, até agora, nenhum excesso judicial da Corte Suprema nessa temática porquanto ela, uma vez provocada, tem atuado nos estritos limites de sua competência constitucional dirimindo todas as querelas atinentes à saúde que chegam ao seu conhecimento.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoría de los derechos fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993.

CORRÊA, Ana Graziela Vaz de Campos Alves; OLIVEIRA, Hanae Yamamura de. Decisões judiciais e lockdown: Judiciário em tempos de pandemia. *In*: PELEJA JÚNIOR, Antônio Veloso; KNEIP, Maria Erotides (coords.). **Ativismo judicial em tempos de pandemia**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2020.

DIREITOS na pandemia. **Boletim do CEPEDISA**, São Paulo, n. 10, p. 1-42, jan. 2021. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2021/01/boletim-direitos-na-pandemia.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2021.

KAUFMANN, Rodrigo. Desfiguração e aprimoramento da jurisdição constitucional. mar., 2021. **Revista Consultor Jurídico**, mar. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-mar-06/observatorio-constitucionaldesfiguracao-aprimoramento-jurisdicao-constitucional>. Acesso em: 26 abr. 2021.

MEDINA, Janaína de Castro Marchi; TOLEDO, Renata Maria Silveira. **Research, Society and Development**, v. 10, n. 3, e9010313009, p. 15, 2021. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/13009>. Acesso em: 23 abr. 2021.

MENDES, Gilmar Ferreira. O Supremo Tribunal Federal e a pandemia da Covid-19. **Revista Consultor Jurídico**, set. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-set-26/observatorio-constitucional-supremo-tribunal-federal-pandemia-covid>. Acesso em: 20 abr. 2021.

MORAIS, Frank Silva de. **A legitimidade democrática das decisões ativistas atípicas do Supremo Tribunal Federal**: fundamento para a restauração do equilíbrio entre os poderes e a proteção da

democracia. 2020, 255 p. Tese (Doutorado) - Centro de Ciências Jurídicas, Universidade de Fortaleza (UNIFOR), Fortaleza, 2020. Disponível em: http://bdt.d.ibict.br/vufind/Record/UFOR_ed1396f-136d72c573aed66989915304d. Acesso em: 15 abr. 2021.

NOVAIS, Jorge Reis. **As restrições aos direitos fundamentais não expressamente autorizadas pela constituição**. Coimbra: Coimbra Editora, 2003.

NOVAIS, Jorge Reis. **Contributo para uma teoria do estado de direito**. Coimbra: Almedina, 2006.

OLIVEIRA, Cláudio Ladeira de; FURLAN, Lorenzo. Uma breve crítica da tese do STF na ADI 6421 à luz da visão Schmittiana de Adrian Vermeuele e Eric Posner. **Colloquium Socialis**. Presidente Prudente, v. 4, n. 4, out./dez. p. 35, 2020. Disponível em: <http://journal.unoeste.br/index.php/cs/index>. Acesso em: 26 abr. 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang. O STF e os direitos fundamentais na crise da Covid-19 : uma retrospectiva. **Revista Consultor Jurídico**, jan. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-jan-15/direitos-fundamentais-stf-direitos-fundamentais-covid-19>. Acesso em: 14 abr. 2021.

STEINMETZ, Wilson. Protagonismo político-institucional do Supremo Tribunal Federal e covid-19: uma conjectura a partir da ADPF 669. **Espaço Jurídico**, v. 21, n. 2, p. 551-62, jul./dez. 2020. Disponível em: <https://portalperiodicos.unoesc.edu.br/espacojuridico/article/view/26595/15814>. Acesso em: 22 abr. 2021.

STRECK, Lenio Luiz; OLIVEIRA, Rafael Tomaz de. Desinformação e a hostilidade para com o Direito: o caso da CPI da Covid. **Revista Consultor Jurídico**, abril 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-abr-09/streck-oliveira-desinformacao-hostilidade-direito>. Acesso em: 14 abr. 2021.

PERSPECTIVAS E TENDÊNCIAS DO DIREITO CONVENCIONAL ELEITORAL PERANTE O SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS¹

Vitor de Andrade Monteiro²

RESUMO

O presente trabalho visa apresentar novas possibilidades de proteção de direitos eleitorais por meio do sistema interamericano de proteção de direitos humanos. Para tanto, foram analisados dois casos processados perante o mecanismo interamericano no qual pôde ser observada a adoção de medidas voltadas a reparar e evitar a lesão ao direito humano à elegibilidade.

PALAVRAS-CHAVE: 1. Proteção Internacional dos Direitos Humanos
2. Direito internacional
3. Direito eleitoral
4. Sistema Interamericano de Direitos Humanos

1 Introdução

O Direito Eleitoral é um ramo do Direito Público cujo objeto são os institutos, normas e procedimentos de regulação dos direitos

1 Versão do presente artigo foi publicada por este autor na obra "MONTEIRO, Vitor de Andrade. **Direito e relações internacionais na América Latina**. Belo Horizonte: Arraes, 2015", organizada pelos Professores Ana Cristina Paulo Pereira e Wagner Menezes.

2 Doutorando em Direito Constitucional pela Universidade Complutense de Madrid (UCM). Mestre em Direito Público pela Universidade Federal em Alagoas. Especialista em Direito Processual pela ESMAL/ESAMC. Membro da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político - ABRADep e da Conferência Americana de Organismos Eleitorais Subnacionais - CAOESTE. Analista Judiciário do Tribunal Regional Eleitoral de Alagoas. Professor de Direito Constitucional e Eleitoral. Investigador do Observatório Complutense de Desinformação. Pesquisador do Grupo de Pesquisa "Democracia y Tecnología" da UCM. vitordea@ucm.es

políticos (GOMES, 2014, p. 21). Tradicionalmente, as questões relativas ao Direito Eleitoral são reservadas exclusivamente à jurisdição interna dos Estados. Assim, nessa concepção, a definição das regras de como o processo eleitoral deve transcorrer e o disciplinamento de quem está apto a dele participar são considerados assuntos domésticos do Estado.

Na atualidade, o Direito Eleitoral, em razão de sua importância na garantia dos direitos políticos e do ambiente democrático, é reconhecido como uma categoria abarcada pela força expansiva da proteção internacional dos direitos humanos. Dessa forma, vícios no processo eleitoral que afetem o livre exercício dos direitos políticos e a manutenção do regime democrático são tidos na conta de violações a direitos humanos, ficando, assim, sujeitos ao sistema internacional de proteção desses direitos.

Dessa forma, pode-se perceber que atos do Estado, tanto os produzidos pelo Executivo, como os oriundos do Legislativo e do Judiciário, que violem direitos humanos não podem ficar adstritos ao ordenamento interno. É que o caráter universal e objetivo dos direitos humanos impede que a sua proteção seja considerada como responsabilidade exclusiva de um Estado.

O reconhecimento dos direitos políticos como direitos humanos pode ser observado em diversos diplomas internacionais, tais como a Declaração Universal dos Direitos Humanos e o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos. No âmbito do sistema interamericano de direitos humanos, a democracia foi alçada a uma posição de destaque, servindo como um dos seus pilares de sustentação.

A Convenção Americana de Direitos Humanos traz em seu texto a previsão de que é direito do indivíduo a participação na formação da vontade do Estado. Violações a esse direito vêm sendo objeto de exame no sistema interamericano, que tem oferecido respostas efetivas à sua preservação.

Dessa forma, pode-se vislumbrar nesse sistema novas perspectivas de proteção a direitos políticos, que, muito embora se mostrem eficientes, até o presente momento são pouco exploradas no Brasil.

Nesse trabalho, em razão das limitações naturais a um artigo científico, não se tem a pretensão de esgotar o tema, ou tampouco, de apresentar conclusões definitivas sobre a questão em foco, mas, tão somente, apresentar novas perspectivas que possam contribuir para o desenvolvimento de uma problemática tão complexa e relevante como esta ora examinada.

Para tanto, será inicialmente abordada a relação entre direito eleitoral, direitos políticos e direitos humanos. Em seguida, serão apresentados dois casos examinados no âmbito do sistema interamericano de direitos humanos, em que foram reconhecidas violações a direitos humanos no desenvolvimento do processo eleitoral nos Estados.

2 Direito eleitoral, direitos políticos e direitos humanos

Partindo do ponto de vista do Direito Internacional dos Direitos Humanos, os direitos políticos, juntamente com os direitos civis, estão inseridos na chamada *primeira geração dos direitos humanos*, ou direitos de liberdade (ZOVATTO, 2000)³. Esses direitos possibilitam ao cidadão participar dos assuntos políticos e da construção da estrutura política do Estado (MIRANDA, 1967, p. 573). A Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) definiu os direitos políticos como “Los derechos políticos, entendidos como aquellos que reconocen y protegen el derecho y el deber de todos los ciudadanos de participar en la vida política de su país”. Para a Corte, “son por esencia derechos que propician el

3 Vale mencionar que parte da doutrina se refere a uma *quarta geração* que englobaria o direito a uma governança democrática. (MÜLLER, 2013, p. 45).

fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político” (ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, 2009).⁴

Diferentemente dos direitos civis, que buscam salvaguardar uma esfera de individualidade do cidadão em face do Estado, os direitos políticos viabilizam a integração do indivíduo na composição do corpo político estatal e a sua participação na formação da vontade do poder e de sua gestão (RAMOS, 2014, p. 66). Em outras palavras, os direitos políticos correspondem a titularidades que, consideradas em conjunto, são a mais ampla expressão da participação política (PICADO, 2007, p. 46).

O exercício desse direito pode ser expresso por meio das capacidades eleitorais ativa – direito de votar – e passiva – direito a ser votado, bem como pela filiação a partido político, além de outros meios de democracia participativa, como plebiscito, referendo, iniciativa popular e propositura de ação popular (PICADO, 2007, p. 46).

Uma vez que os direitos políticos decorrem da ideia de liberdade política e individual; e, também, da especial relação do cidadão com um determinado Estado, o acesso a esses direitos não pode ser concedido a todos os indivíduos, mas apenas àqueles que demonstrem a existência dessa particular relação. Marcelo Caetano ensina que o acesso dos indivíduos à participação do sufrágio popular, que corresponde à possibilidade de influência na formação da estrutura do ente estatal, deve ser limitado aos Estados aos quais estão relacionados de forma direta e imediata (CAETANO, 1996, p. 330).

Por muito tempo, a questão dos direitos políticos foi tratada como um tema situado no âmbito do direito interno, cabendo tão somente ao direito constitucional o estudo de seu exercício. Na atualidade, contudo, os direitos políticos são reconhecidos como uma categoria abarcada pela força expansiva da proteção internacional

4 Corte IDH. Informe Democracia y Derechos Humanos en Venezuela. 2009, Parágrafo, 18 (ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, 2009).

dos direitos humanos, incorporando, com isso, todo um conjunto de especial de proteção a eles garantido, com a aplicação dos critérios de interpretação próprios dessa seara.

Com efeito, é bastante difícil admitir nos dias de hoje uma tese que busque negar aos direitos políticos sua condição de direito humano (PICADO, 2007). Merece ser registrado, todavia, que um exame histórico demonstra que essa visão não foi a que sempre prevaleceu. A título ilustrativo, menciona-se que a característica da universalidade do direito ao voto é algo ainda bastante recente na humanidade (PICADO, 2007, p. 46).

Essa lembrança deixa claro que, por corresponderem a direitos humanos, os direitos políticos não podem ser considerados como um dado histórico, mas um construto que está em constante processo de construção e reconstrução (ARENDR, 1989). Isso pode ser observado não apenas em virtude da sua positivação em diplomas internacionais, mas também da evolução que é identificada na interpretação dos tribunais internacionais sobre esses direitos.

Como conceito incompleto e inacabado, os direitos políticos seguem se aperfeiçoando à medida que a realidade social também evolui, surgindo, com isso, novas demandas e reclamos (ZOVATTO, 2000).

O reconhecimento dos direitos políticos como direitos humanos foi impulsionado pelo processo progressivo de constitucionalização, e posteriormente, de internacionalização dos direitos humanos (CAMPOS, 2013-2014, p. 97-125). No âmbito internacional, os direitos políticos vêm sendo objeto de reconhecimento e incorporação por diversos tratados e convenções de direitos humanos, passando a fazer parte do que hoje se conhece por Direito Internacional dos Direitos Humanos.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos – DUDH, de 1948, em seu art. 21, proclama que os direitos políticos são inerentes a todo ser humano (BRASIL, Apresentando forte crítica acerca da

interpretação localista das normas), nestes termos: “Toda pessoa tem o direito a tomar parte do governo de seu país, diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos”. Em seguida, no mesmo artigo, a Declaração dispõe que “A vontade do povo será a base da autoridade do governo; esta vontade será expressa em eleições periódicas e legítimas, por sufrágio universal, por voto secreto ou processo equivalente que assegure a liberdade de voto”.

A Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem, adotada na Conferência Internacional Americana de 1948, foi o primeiro diploma regional a prever os direitos políticos como direitos humanos⁵, o que foi feito por meio do seu art. XX.

A seu tempo, a Carta da Organização dos Estados Americanos, em seu art. 2.b, apontou o princípio da democracia representativa como sendo um dos vetores daquele organismo internacional.

Com o advento do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, os direitos políticos experimentaram um notável fortalecimento normativo, porquanto deixaram de constar apenas como elemento integrante de um documento declaratório e passaram a incorporar um tratado internacional, que trouxe consigo um sistema efetivo de proteção e monitoramento (PICADO, 2007, p. 49).

É importante registrar o papel de destaque dado pelos sistemas interamericanos de direitos humanos (sistemas da Organização dos Estados Americanos – OEA – e da Convenção Americana de Direitos Humanos – CADH) aos direitos políticos, à democracia representativa e à proteção dos direitos humanos, bem como a estreita e necessária relação entre eles.

Esse fortalecimento foi ainda mais notado com a edição da Carta Democrática Interamericana – CDI, que, embora não tenha natureza jurídica de tratado, é reconhecida como a interpretação au-

5 Artículo XX. Toda persona, legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres.

tência das normas da Carta da OEA que tratam acerca do regime democrático (RAMOS, 2013, p. 206). A CDI traz o reconhecimento de que a democracia representativa é essencial para o desenvolvimento social, político e econômico dos povos. A importância dada à democracia representativa no âmbito da OEA é tão grande que a ruptura do regime democrático é a única hipótese de sanção clara que pode ser imposta a Estado-membro (RAMOS, 2013, p. 209).⁶

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos – CIDH – também consagra a relevância da democracia representativa no sistema regional de proteção, referindo-se a ela como a forma adotada, aberta e explicitamente, pelos Estados-membros da OEA. Para a Comissão, o marco democrático é o elemento central para o estabelecimento de uma sociedade política na qual podem ser exercidos os direitos humanos em sua plenitude (ZOVATTO, 2000).

Ao ser provocada pelos governos da Argentina e do Uruguai, a Corte Interamericana apresentou opinião consultiva (OC-13/93), na qual deixou clara sua visão acerca do tema:

Como ya lo ha dicho la Corte, el concepto de derechos y libertades y de sus garantías (según el Pacto de San José) es inseparable del sistema de valores y principios que lo inspira. Dentro de tales valores y principios aparece que “la democracia representativa es determinante en todo el sistema del que la Convención forma parte”. Ha señalado también la Corte que “el principio de la legalidad, las instituciones democráticas y el estado de derecho son inseparables y que en una sociedad democrática los derechos y libertades

6 Com a edição do Protocolo de Washington, em 1992, o art. 9º da Carta da OEA passou a ter nova redação, permitindo a suspensão de qualquer Estado-membro cujo governo tenha sido destituído de forma ilegítima. (BRASIL, 2001, p. 209).

inherentes a la persona, sus garantías y el Estado de Derecho constituyen una tríada, cada uno de cuyos componentes se define, completa y adquiere sentido en función de los otros”.

A Convenção Americana de Direitos Humanos, de 1969, trouxe a previsão de vários direitos políticos específicos, em termos semelhantes à DUDH. Em seu art. 23, a Convenção de San José estabeleceu que todo indivíduo tem direito:

a) a participar da condução dos assuntos públicos; b) de votar e ser eleito em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal e igualitário e por voto secreto, que garantam a livre expressão da vontade dos eleitores; e c) de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país.

No item 2 do art. 23 da citada Convenção, consta uma importante previsão que estabeleceu limites ao exercício dos direitos políticos. O dispositivo instituiu hipóteses em que esses direitos podem sofrer restrições, que são, exclusivamente: a) por motivo de idade, nacionalidade, residência, instrução, capacidade civil ou mental; ou b) condenação, por juiz competente, em processo penal.

Dessa forma, é possível que as constituições de cada Estado possam determinar quais as pessoas legalmente habilitadas ao exercício dos direitos políticos⁷. O direito político, em si mesmo, está garantido e protegido internacionalmente, ainda que de forma subsidiária à proteção doméstica (ZOVATTO, 2000).

7 No caso do Brasil, a Constituição Federal de 1988 trouxe diversas condições para o exercício dos direitos políticos nos artigos 14 a 17. Exemplo disso é a exigência de nacionalidade brasileira, idade mínima, alfabetização, condição de elegibilidade etc.

Dessa forma, é possível constatar a destacada posição dos direitos políticos na consolidação do ideal democrático (SOUZA JÚNIOR, 1978, p. 29), viabilizando, mediante a realização de eleições livres, periódicas e legítimas, meios para a efetiva participação do indivíduo na formação da vontade do Estado. Com efeito, a necessidade de busca de um ambiente democrático nos Estados se mostra imperativa na medida em que a experiência demonstra que os governos forjados em um contexto de eleições democráticas são aqueles que apresentam uma proteção mais sólida e efetiva dos direitos humanos.

Nesse sentido, o desrespeito a regras jurídicas que consubstanciam direitos políticos corresponde à violação de direitos humanos, podendo submeter-se aos mecanismos internacionais de proteção de direitos humanos.

3 A corte interamericana de direitos humanos e os direitos políticos

Não parece ser uma tarefa difícil imaginar a atuação de cortes internacionais diante de situações de evidente ruptura de regime democrático. É que essas circunstâncias caracterizam uma grave afronta à própria existência de um Estado, influenciando profundamente suas relações internas, bem como com as demais nações. No âmbito da OEA, por exemplo, essas circunstâncias configuram hipótese de convocação imediata do Conselho Permanente⁸ e podem resultar na suspensão do Estado-membro que provocou a ruptura ilegítima do sistema democrático. André de Carvalho Ramos informa que essa convocação já foi realizada pelo menos em quatro ocasiões: Haiti (1991), Peru (1992), Guatemala (1993) e Paraguai (1996) (RAMOS, 2013, p. 206).

8 Essa hipótese foi criada a partir da adoção do “Compromisso de Santiago com a Democracia e Renovação do Sistema Interamericano” e da edição da Resolução sobre Democracia Representativa, também conhecida como “Resolução 1.080” da OEA.

Situação mais controversa, todavia, ocorre quando se está a analisar violações de menor visibilidade, mas que também possuem grande reverberação na formação das estruturas democráticas de um Estado. Uma dessas formas de abuso bastante comum no âmbito dos Estados latino-americanos é o desrespeito a regras relativas ao exercício dos direitos políticos, em especial ao direito à elegibilidade.

Serão apresentados, em seguida, dois casos examinados no âmbito do sistema interamericano de direitos humanos que versam justamente sobre restrições ao exercício de direitos políticos.

a. Caso Lopez Mendoza vs. Venezuela⁹

O caso López Mendoza vs. Venezuela, foi levado a exame perante a Corte IDH em dezembro de 2009, e se refere à análise da responsabilidade internacional do Estado venezuelano em razão de ter tornado inelegível o senhor Leopoldo López Mendoza para o exercício de função pública e tê-lo impedido de participar das eleições regionais do ano de 2008.

López Mendoza foi eleito para o cargo de Prefeito da cidade de Chacao, que faz parte da região metropolitana de Caracas, em 2000, sendo reeleito em 2004 com 80% dos votos (VENEZUELA, 2014) e ocupando o cargo até 2008. Na época em que sofreu a sanção de inabilitação, era um dos maiores opositores político ao governo de Hugo Chávez, contando com cerca 70% do apoio popular no momento da eleição de 2008 (HUMANS RIGHT FOUNDATION, 2014). Além dele, centenas de outros venezuelanos opositores também foram impedidos de concorrer àquele pleito.

Ao encerrar seu mandato de gestor da cidade de Cachao, López Mendoza anunciou seu interesse em concorrer à Prefeitura de Caracas. Contudo, não conseguiu candidatar-se ao cargo em decor-

9 Corte IDH, Serie C n° 233, julgamento em 1º de setembro de 2011.

rência de duas sanções de inabilitação que lhe foram impostas pelo Controlador-Geral da República, em dois processos administrativos distintos.

No primeiro deles, o senhor López Mendoza foi condenado por um suposto conflito de interesses que teria ocorrido quando ainda trabalhava, antes de ser Prefeito, na estatal venezuelana de petróleo – PDVSA¹⁰. Nesse processo, ele foi condenado ao pagamento de multa e à inabilitação para o exercício de funções públicas por três anos, prazo máximo permitido em lei para a hipótese.

O segundo caso decorreu de sua atuação como Prefeito, mais especificamente do suposto uso indevido do orçamento. A acusação sofrida por López Mendoza foi a de ter permitido a utilização de recursos públicos para uma finalidade diferente da prevista na lei orçamentária, mas que também seria de interesse público. Por conta disso, ele foi condenado ao pagamento de multa e à inabilitação para o exercício de funções públicas pelo período de seis anos.

O ponto central da demanda apresentada à Corte IDH residiu no exame dos fundamentos que ensejaram a aplicação das sanções de inelegibilidade impostas ao senhor López Mendoza, as quais decorreram de decisão administrativa¹¹ e que o impediram de registrar sua candidatura para cargos de eleição popular. Coube à Corte, então, analisar se essas restrições de direito, e seus efeitos, eram compatíveis com a Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH).

Ao apreciar o caso, a Corte IDH registrou que:

10 O fato que ensejou a condenação administrativa foi o recebimento, pela Associação Civil Primeiro Justiça, da qual López Mendoza era membro fundador, de doação oriunda da empresa PDVSA. Essa doação foi realizada por meio de convênio, e o conflito de interesses ocorreria por conta de ele ser funcionário da empresa petrolífera, e de sua mãe ter sido quem autorizou a doação, na qualidade de Gerente de Assuntos Públicos da Divisão de serviços da PDVSA.

11 A petição foi apresentada em 4 de março de 2008, remetida à Corte IDH em 14 de dezembro de 2009 e sentenciada em 1º de setembro de 2011.

el ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención y que sus titulares, es decir, los ciudadanos, no solo deben gozar de derechos, sino también de “oportunidades”. Este último término implica la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos.

A Corte IDH entendeu que o caso deveria ser resolvido por meio da aplicação direta do disposto no art. 23 da Convenção Americana¹², que apresenta as hipóteses de restrição do direito à elegibilidade. Para a Corte, muito embora o senhor López Mendoza tenha podido exercer outros direitos políticos, ficou devidamente comprovado que ele foi privado do exercício do direito ao sufrágio passivo, em outras palavras, que foi impedido de exercer seu direito à elegibilidade, sem que nenhum dos permissivos legais estivesse presente.

Ademais, a Corte IDH entendeu que a Controladoria-Geral da República da Venezuela, em sua decisão administrativa condenatória, teria se limitado a expor os fatos pelos quais o senhor López

12 Artigo 23 - Direitos políticos

1. Todos os cidadãos devem gozar dos seguintes direitos e oportunidades:

- a) de participar da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos;
- b) de votar e ser eleito em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal e igualitário e por voto secreto, que garantam a livre expressão da vontade dos eleitores; e
- c) de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país.

2. A lei pode regular o exercício dos direitos e oportunidades, a que se refere o inciso anterior, exclusivamente por motivo de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal.

Mendoza foi declarado responsável pelo Diretor de Determinação de Responsabilidades, sem apresentar as razões que efetivamente motivaram sua decisão. No entendimento da Corte, isso configurou violação do direito ao exercício regular da defesa e do dever de motivação dos atos administrativos. Além disso, a ausência de motivação resultou mais prejudicial diante do fato de que a pena de inabilitação era a mais gravosa.

Um aspecto bastante interessante do caso *López Mendoza* é o fato de inexistir, na legislação venezuelana, a previsão de um lapso para que a Controladoria-Geral imponha as sanções acessórias quando for declarada a responsabilidade administrativa de um indivíduo¹³. Ou seja, após a condenação administrativa, a Controladoria-Geral poderia aplicar a pena acessória – que pode ser a inabilitação – quando melhor lhe aprouvesse. Deixa-se, desse modo, uma porta escancarada para o cometimento de abusos, já que se torna possível aguardar o “melhor momento” para impedir que um eventual adversário político registre sua candidatura.

Para a Corte, a falta de disciplinamento de prazo para a aplicação da sanção acessória viola o direito de certeza e clareza da norma, e ofende a segurança jurídica que deve permear os procedimentos administrativos de natureza sancionatória¹⁴.

13 Diante desse quadro, o Tribunal Supremo de Justicia da Venezuela estabeleceu nos casos posteriores a esse, jurisprudencialmente, um prazo de cinco anos para a aplicação das penas acessórias, tomando como referência o prazo de prescrição das ações administrativas. Contudo, a Corte IDH também entendeu que esse prazo seria excessivamente longo e configuraria discricionariedade excessiva.

14 Ao julgar o Caso *Malone vs Reino Unido*, o Tribunal Europeu registrou a necessidade da limitação da discricionariedade dos atos do Estado: “a law which confers a discretion must indicate the scope of that discretion (...) The degree of precision required of the “law” in this connection will depend the particular subject-matter (...) it would be contrary to the rule of law for the legal discretion granted to the executive to be expressed in terms of an unfettered power. Consequently, the law must indicate the scope of any such discretion conferred on the competent authorities and the manner of its exercise with sufficient clarity, having regard to the legitimate aim of the measure in question, to give the individual adequate protection against arbitrary interference”. CEDH, julgamento em 2 de agosto de 1984, Serie A, nº 82, para. 68.

Assim, o julgamento reconheceu a responsabilidade do Estado da Venezuela pela violação de direitos reconhecidos pela Convenção Americana do senhor López Mendoza e determinou que a ré deveria tornar sem efeito as decisões administrativas que resultaram na inabilitação do peticionante para o exercício de funções públicas. A Corte determinou ainda, como forma de garantir a não repetição, que o Estado da Venezuela ajustasse sua legislação de forma a assegurar a previsibilidade e a clareza das sanções decorrentes de decisões administrativas. Por fim, o tribunal internacional registrou a necessidade da realização de um “diálogo entre Cortes”, a fim de que os órgãos internos dos Estados, independentemente de alteração legal observem e incorporem a jurisprudência da Corte de San José em suas decisões judiciais e administrativas.

b. Caso Petro¹⁵

A Procuradoria-Geral da Nação da Colômbia, em janeiro de 2013, abriu uma investigação disciplinar em desfavor do senhor Gustavo Francisco Petro Urrego, Prefeito da Cidade de Bogotá, em virtude de supostas irregularidades na prestação de serviços públicos de limpeza na capital colombiana. As acusações contra o senhor Petro decorreram de alterações realizadas no esquema de prestação desses serviços – que deixaram de ser realizados por concessionárias privadas e passaram a ser executados pelo ente público – e que teriam sido promovidas a fim de enfrentar uma crise que ocorria em sua prestação. Alegou-se que essas mudanças de sistemática de prestação dos serviços promovidas pela prefeitura teriam provocado danos ambientais à cidade de Bogotá.

15 Caso “Gustavo Francisco Petro Urrego respecto de la República de Colombia”, Comissão Interamericana de Direitos Humanos, Medida Cautelar nº 374-13, de 18 de março de 2014.

Os fatos imputados ao senhor Petro estão relacionados à assinatura de contrato interadministrativo com entidades distritais e à expedição de dois decretos – emitidos em 10 e 14 de dezembro de 2012.

Em 9 de dezembro de 2013, após apresentação e julgamento de recursos, a Procuradoria-Geral da Nação emitiu uma decisão declarando que o senhor Petro Urrego seria responsável pelos danos ambientais causados pelas falhas na prestação dos serviços de limpeza, impondo-lhe sanção de destituição do cargo e inabilitação geral por 15 anos.

Os peticionantes, na Corte IDH, alegaram que não haveria no sistema judicial e recursal colombiano um instrumento que permitisse, de forma sensível, efetiva e rápida, o afastamento da lesão decorrente do ato administrativo emanado da Procuradoria-Geral da Nação. Para eles, os recursos disponíveis poderiam levar mais de cinco anos para desfazer o ato sancionatório, e, por essa razão, seriam inidôneos para proteger os direitos humanos em questão. Afirmaram que se estaria diante de situação grave e urgente, havendo riscos de ocorrência de danos irreparáveis.

A CIDH registrou, com fundamento no art. 41(b) da Convenção Americana e no art. 18 do seu Estatuto, a possibilidade de concessão de medidas cautelares em hipóteses de gravidade, urgência e irreparabilidade. Ressaltou que essas medidas têm uma dupla natureza: cautelar e tutelar¹⁶. O aspecto tutelar da medida se refere ao intuito de evitar um dano irreparável e preservar o exercício de direitos humanos. O cautelar, por sua vez, tem por escopo proteger uma situação jurídica enquanto a questão está sendo examinada pela Corte; em outras palavras, busca assegurar o *effet utile* da decisão de fundo e, assim, evitar lesões ao direito humano tratado.

16 Esse duplo caráter foi reafirmado recentemente pela Corte IDH ao conceder medida cautelar contra o Brasil, no caso do Complexo Penitenciário de Pedrinhas (CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2014).

Ao analisar os requisitos para a concessão da medida cautelar – de gravidade, urgência e irreparabilidade – a CIDH, em decisão de 18 de março de 2014, entendeu que todos eles estariam presentes na demanda em exame e determinou que o Governo da Colômbia suspendesse imediatamente os efeitos da decisão da Procuradoria-Geral da Nação de 9 de dezembro de 2013, que destituiu e tornou inelegível o peticionante, “a fin de garantizar el ejercicio de los derechos políticos del señor Gustavo Francisco Petro Urrego y pueda cumplir com el período para el cual fue elegido”.

Todavia, no dia 19 de março de 2014, dia seguinte à decisão da Comissão, o Presidente da Colômbia, alegando cumprimento à decisão da Procuradoria-Geral da Nação, desconsiderou o teor da medida cautelar concedida e destituiu o senhor Petro Urrego do cargo de Prefeito da cidade de Bogotá.

O Tribunal Superior de Bogotá foi acionado por um cidadão que alegou que o descumprimento da decisão da CIDH – com a destituição de Petro Urrego – teria gerado uma violação de seus direitos políticos. Em 22 de abril de 2014, o Tribunal determinou que o Presidente colombiano reconduzisse o senhor Petro Urrego ao cargo de Prefeito da cidade de Bogotá. Essa decisão do Tribunal foi cumprida pelo Presidente no dia seguinte.

c. Novas perspectivas na proteção dos direitos políticos

Os dois casos analisados, muito embora possuam características bastante distintas, apresentam, cada qual a seu modo, novas perspectivas para a proteção do indivíduo contra violações a seus direitos políticos por meio do sistema interamericano de direitos humanos.

Essas decisões são uma demonstração de como o sistema internacional de proteção dos direitos humanos tem um papel importante na consolidação e na salvaguarda desses direitos na atualidade. Cançado Trindade (1994, p. 515) relembra que há quatro décadas

foram estabelecidas as bases da internacionalização dos direitos humanos, e afirma que:

hoy día, es posible que estemos delante de la etapa inicial de formación de otro fenómeno igualmente alentador y de grandes dimensiones y implicaciones: el de La promoción internacional de la propia democracia y del Estado de Derecho.

Com efeito, ficou destacada a dimensão objetiva dos direitos humanos, por meio da qual não se pode concebê-los apenas como posições jurídicas conferidas a indivíduos, mas também como um conjunto de regras impositivas de comportamentos voltados à satisfação e à proteção desses direitos subjetivos dos indivíduos (RAMOS, 2014, p. 237).

Nesse sentido, uma decisão administrativa ilegítima que impeça um indivíduo de registrar sua candidatura a cargos públicos não pode ser vista somente como uma lesão a um direito subjetivo. A dimensão objetiva desses direitos impele os Estados a criarem mecanismos e procedimentos voltados à prevenção da ocorrência de violações aos direitos protegidos. Nesse mesmo sentido é o entendimento da Corte Interamericana de Direitos Humanos, para a qual o Estado responde internacionalmente por violações aos direitos que ele está obrigado a proteger (RAMOS, 2004, p. 89-93).

Assim, fica evidente que as violações a direitos políticos, como direitos humanos que são, não podem ser limitadas ao exame da jurisdição interna. Isso se torna especialmente relevante tendo em vista que, para o direito internacional, são indiferentes as espécies de atos violadores de direitos humanos produzidos por um Estado. Com efeito, independentemente de sua natureza – ato administrativo, ato judicial ou ato legislativo –, todos eles são considerados meros fatos na análise da responsabilidade internacional do Estado (RAMOS, 2013, p. 397).

Dessa forma, mesmo que a violação decorra de um julgamento judicial da mais alta corte de um país, ela será considerada como mero ato produzido por este Estado que violou direitos humanos, já que os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário são apenas partes das atribuições e competências deste mesmo Estado. Por essa razão, é importante o papel do sistema internacional de proteção de direitos humanos, para que se evite que o violador seja o julgador de sua própria violação.

Nesse passo, os casos examinados acima servem como um alerta para os riscos a que se expõe a democracia diante de um processo eleitoral viciado, e para a necessidade de garantia de um sistema eleitoral adequado à preservação do regime democrático e da proteção de direitos humanos.

A democracia é experimento inacabado que deve ser constantemente reinventado, a fim de se adaptar à realidade em que está inserida. Na América Latina, a democracia é uma conquista ainda muito recente. A região é historicamente marcada por diversos governos ditatoriais, especialmente no contexto da Guerra Fria. Foi apenas em 1991 que, pela primeira vez na história, todos os países-membros da Ordem dos Estados Americanos – OEA – passaram a ser efetivamente democracias (RAMOS, 2013, p. 203).

Observa-se que a democracia na região ainda se encontra em um processo incipiente de maturação e, portanto, mais sujeita a percalços e tribulações¹⁷. Nesse contexto, o processo eleitoral tem uma importância central na garantia de sua consolidação.

O processo eleitoral é o meio pelo qual se transfere a vontade do eleitor, considerada como a expressão de sua soberania individual, para um representante eleito. É esse processo que legitima a atuação de alguns poucos em nome do todo. Quando o resultado obtido com o processo eleitoral não coincide com a vontade do eleitor – dito de outra forma, quando os eleitos não representam, de

¹⁷ Tratando acerca da evolução da democracia na América: RAMIREZ, 2014, p. 2-7).

fato, a vontade de quem os elegeram –, é sinal de que esse processo não cumpriu sua *raison d'être*, dando margem a uma inegável afronta ao direito à democracia.

Os julgamentos examinados apresentam novas possibilidades para o direito eleitoral brasileiro. E por diversas razões.

De plano, uma conclusão que se extrai da análise dos casos apresentados é a necessidade do abandono da ideia de que o processo eleitoral, com a escolha de candidatos e do efetivo exercício do mandato, se encerra no âmbito interno do Estado. Em outras palavras, vícios no processo eleitoral, incluindo questões quanto à elegibilidade, por caracterizarem violações a direitos humanos, estão sujeitos à responsabilização por Cortes Internacionais de Direitos Humanos às quais o Brasil está submetido.

Dessa forma, em razão da repercussão do direito eleitoral na formação de um regime democrático, abre-se a possibilidade para uma nova dimensão de apreciação de suas normas.

Com efeito, as limitações impostas ao exercício dos direitos eleitorais devem guardar, além de compatibilidade com o conteúdo da Convenção Americana de Direitos Humanos, coerência com a interpretação da Corte IDH.

Isso ficou evidente no caso *López Mendoza*, quando a Corte IDH destacou a necessidade de que os tribunais locais observem as interpretações emanadas daquele órgão internacional ao realizarem o controle de convencionalidade.

Reafirmou-se, assim, a necessidade da realização do chamado “Diálogo de Cortes”¹⁸. Esse diálogo busca reforçar a natureza universal das normas dos direitos humanos, de forma que o conteúdo do texto convencional seja único para todos os países-membros, e não o resultado da interpretação de seus tribunais internos. Visa-se, assim, evitar o que André de Carvalho Ramos chamou de “truque de ilusionista” (RAMOS, 2005, pp. 53-63); mediante tal expediente, os

18 Acerca do tema, cf. RAMOS (2009),

Estados aceitam o teor dos documentos internacionais, mas na prática os descumprem, aplicando-os conforme seu próprio entendimento e permitindo a existência de diversas “Convenções Americanas de Direitos Humanos”, cada país tendo a sua própria¹⁹.

García Ramírez destaca que, como foi conferida à Corte IDH o poder de interpretar a Convenção Americana, cabe a ela definir o significado e o sentido de suas normas, não apenas em relação ao caso concreto, mas também às demais hipóteses provenientes do exame desse caso (RAMIREZ, 2014, p. 19).

A efetivação desse “diálogo entre Cortes” não importa simplesmente na interpretação dos tratados e convenções pelos tribunais locais, mas, sobretudo, na repercussão das interpretações das cortes internacionais nos tribunais internos.

No âmbito do Supremo Tribunal Federal, ainda é bastante raro localizar julgados em que foram examinadas decisões internacionais sobre direitos humanos (RAMOS, 2014, p, 309). No Tribunal Superior Eleitoral, o quadro é ainda mais escasso. Pesquisando as expressões mais comumente utilizadas²⁰, foram encontrados no repertório de jurisprudência dessa Corte apenas três julgados que fazem referência a dispositivos da Convenção Americana de Direitos Humanos, e em nenhum dos casos foi feita menção alguma a decisões da Corte IDH.

Os casos anteriormente estudados apresentam uma perspectiva de que sejam levadas à discussão, perante o sistema interamericano de direitos humanos, questões bastante sensíveis acerca do

19 Apresentando forte crítica acerca da interpretação localista das normas internacionais de direitos humanos, André de Carvalho Ramos sustenta: de que valeria a adesão brasileira a tratados que pregam a universalidade dos direitos humanos se a interpretação prevalecente for sempre a interpretação nacional? A pretensão universal dos direitos humanos se perderia, novamente, no localismo das interpretações, sujeitas às maiorias do momento. (RAMOS, 2014, p. 309).

20 Pesquisa realizada em 19/11/2014. Foram pesquisadas as seguintes expressões: convenção americana de direitos humanos, direitos humanos, Pacto de San José, Corte Interamericana de Direitos Humanos, Comissão Interamericana de Direitos Humanos, Corte IDH e CIDH.

processo eleitoral brasileiro e que ensejam questionamentos sobre uma possível crise democrática vivenciada no país, tais como as regras que impedem o “*one man one vote*”, o “voto às cegas”, o colapso do sistema de partidarismo brasileiro, a falta de transparência nos mecanismos de financiamento, entre outros. Esses são alguns dos fatores que geram uma crise de representatividade dos candidatos eleitos, e que ficaram bastante evidenciados nas manifestações e protestos²¹ realizados em julho de 2013²².

Pôde ser visto no caso Petro que o sistema interamericano de direitos humanos possui mecanismos aptos a sanar graves lesões de direitos humanos com a presteza e a efetividade que a situação requer. Observou-se que a Comissão IDH expediu medida cautelar solicitando a suspensão do ato lesivo em prazo bastante razoável, cerca de três meses após a edição da decisão de inabilitação.

Esse caso demonstra que o sistema interamericano de direitos humanos não se presta apenas a punir os Estados por lesões já ocorridas, oferecendo uma possível reparação ao indivíduo que teve seu direito humano violado. Com efeito, esse sistema dispõe de mecanismos capazes de influir imediatamente nas situações de violação, evitando a ampliação da lesão sofrida.

Quando se trata de violação ao direito à elegibilidade, mais do que apenas uma lesão a quem sofreu mitigação do seu direito político, se está a falar, acima de tudo, no direito da sociedade de

21 Essas reivindicações por fortalecimento no processo democrático podem ser evidenciadas também em diversos outras regiões do mundo a exemplo do ocorrido recentemente em Hong Kong - na chamada “Revolução dos Guarda-chuvas” ou “Primavera Asiática”, e no Oriente Médio e Norte da África, em uma forte onda revolucionária democrática conhecida como Primavera Árabe.

22 Clèmerson Merlin Clève afirmou em recente palestra que, antigamente, no Brasil havia uma representação verdadeira formada por eleições fraudadas e que, hoje, nós temos uma representação inautêntica derivada de eleições verdadeiras. O jurista afirma que a voz das ruas, ecoada em julho de 2013, confirma essa visão, já que demonstrou que os brasileiros não se sentiam representados pelos políticos que elegeram, pois seus pleitos não eram ouvidos e a suas agendas não coincidiam com a de seus representantes. Palestra realizada no Conselho da Justiça Federal em 4/9/2013, intitulada “Democracia e seu desenho institucional: reflexões sobre os 25 anos da Constituição de 1988”.

ver o candidato eleito cumprir efetivamente o mandato para o qual foi eleito. O impedimento do exercício do mandato priva os cidadãos da possibilidade de participar da formação das diretrizes do país por meio de seu representante eleito.

Por outro lado, a perda do direito de exercer o mandato não pode ser simplesmente convertida num valor econômico, nos moldes do sistema europeu da satisfação equitativa, ou materializada numa sentença que ateste sua razão depois de alguns anos. A violação a direitos políticos deve ser antes de tudo evitada.

Assim, o sistema interamericano de direitos humanos deve servir como um mecanismo adicional na proteção dos direitos políticos dos indivíduos, auxiliando na garantia e na manutenção de um processo eleitoral democrático e efetivo²³.

Nesse sentido, vale destacar que incumbe primariamente aos Estados o dever de garantir o exercício dos direitos políticos e prevenir sua violação, além de, eventualmente, reparar as lesões ocasionadas. Dessa forma, prevalece a ideia de subsidiariedade dos mecanismos internacionais de proteção e apuração de violações de direitos humanos, que somente podem ser acessados após o fracasso desse dever do Estado. Por essa razão, o esgotamento das vias internas é tido como uma das condições de acesso ao sistema interamericano de direitos humanos.

Ademais, a Corte IDH tem o papel de emitir determinações gerais para a formação do *ius commune* na região, não devendo ser confundida com uma Corte de *quarta instância*. A jurisdição interamericana de direitos humanos se dedica à análise da conduta do Estado, não ten-

23 Sustenta García Ramírez que: “Unlike other international tribunals and supervisory mechanisms, the Inter-American Court ask now how to assume – with realism and efficacy – that which I understand is its institutional role as a human rights tribunal in the region where it operates: an agency for generating renewed Inter-American human rights law, which establishes, by me an so address in themes in especially transcendent cases, the criteria which will guide the national courts in a broad process of their reception of Inter-American Law”. (RAMIREZ, 2014, p. 9).

do a pretensão de reapreciar julgamento nacional, mas sim obrigar o Estado a respeitar compromissos de direitos humanos assumidos. Em verdade, a Corte não faz o papel de tribunal de apelação, mas realiza o controle de convencionalidade, aferindo se os atos praticados pelo Brasil se amoldam às previsões da Convenção ADH²⁴.

Dessa forma, identifica-se o destacado papel que a jurisdição interamericana de direitos humanos desempenha na garantia e proteção dos direitos políticos, bem como os reflexos que essa atuação pode gerar na consolidação de um ambiente democrático na América.

4 Conclusão

O atual estágio de desenvolvimento do sistema de proteção internacional dos direitos humanos conduz ao reconhecimento de sua força expansiva e, por consequência, à sua penetração em diversas searas do direito.

O direito eleitoral, dada a sua vocação voltada à consolidação do ideal democrático, apresenta-se como uma das categorias dos direitos humanos, ficando portanto, incluído na esfera de atuação do sistema internacional de proteção desses direitos.

Pôde-se observar nos casos analisados que o sistema interamericano dispõe de mecanismos efetivos para a garantia dos direitos políticos do indivíduo, oferecendo respostas concretas às violações identificadas, mas que, todavia, ainda não vêm sendo devidamente explorados no cenário jurídico brasileiro.

Evidencia-se, assim, que as violações a direitos humanos decorrentes do processo eleitoral dão margem à apreciação pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos e pela Corte IDH, o

24 Ao julgar o Caso “Villagran Morales e Outros”, a Corte Interamericana de Direitos Humanos rejeitou a exceção apresentada pela Guatemala, considerando que “a demanda apresentada pela Comissão Interamericana não pretende a revisão da sentença da Corte Suprema da Guatemala, mas solicita declarar que o Estado violou vários preceitos da Convenção Americana [...]”. Daí caber sua responsabilização. (RAMOS, 2013).

que enseja, cada vez mais, novas possibilidades para a proteção dos direitos violados.

Em uma perspectiva mais prática, tem-se uma oportunidade para aquele que se viu ilegitimamente privado da possibilidade de concorrer às eleições ou impedido de exercer o mandato para o qual foi eleito, de afastar essa lesão, garantindo, com isso, o pleno exercício de seu direito.

Assim, viu-se que o sistema interamericano de direitos humanos se apresenta como uma alternativa pouco explorada, mas que possui um potencial bastante significativo para a proteção dos direitos eleitorais, como expressão da face democrática dos direitos humanos.

REFERÊNCIAS

ARENDDT, Hannah. **As origens do totalitarismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Direitos humanos no cotidiano**. Brasília: Ministério da Justiça; Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, 2001.

CAETANO, Marcelo. **Manual de ciência política e direito constitucional**. 6. ed. Coimbra: Almedina, 1996.

CAMPOS, Amalia Patricia Cobos. Los derechos políticos y su construcción como derechos humanos. **Quid Iuris**, año 8, v. 23, dic./feb., p. 97-125, 2013-2014.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. Democracia y derechos humanos: el regimen emergente de la promoción internacional de la democracia y del Estado de Derecho. *In* : NIETO NAVIA, Rafael (ed.). **La corte y el sistema interamericano de derechos humanos**, San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1994.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Resolución de noviembre de 2014** : medidas provisionales respecto de Brasil asunto del Complejo Penitenciario de Pedrinhas. 2014. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/pedrinhas_se_01.pdf. Acesso em: 22 nov. 2014.

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. São Paulo: Atlas, 2014.

HUMANS RIGHT FOUNDATION. **Behind exhumation of Simon Bolivar is Hugo Chavez**. 2014. Disponível em: <http://humanrights-foundation.org/news/behind-exhumation-of-simon-bolivar-is-hugo-chavez8217s-warped-obsession-00180>. Acesso em: 22 nov. 2014.

MIRANDA, Francisco Cavalcante Pontes de. **Comentários à Constituição de 1967 com Emenda nº 1 de 1969**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1967.

MÜLLER, Friederich. Rule of law, humans rights, democracy and participation: some elements of a normative concept. *In*: **Estudos avançados de direitos humanos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. p. 44-54.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. **Informe Anual: Democracia y Derechos Humanos en Venezuela. 2009**, Parágrafo, 18. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/annualrep/2009sp/cap.4Venezuela09.sp.htm>.

PICADO, Sonia. Derechos políticos como derechos humanos. In NOHLEN, Dieter; et al. (comp.). **Tratado de derecho electoral comparado de America Latina**. México: FCE, 2007.

RAMIREZ, Sergio Garcia. **The relationship between inter-american jurisdiction and states (national systems): some pertinent questions**. 2014. Disponível em <http://humanrights.nd.edu/assets/134035/garciaramireziaeng.pdf>. Acesso em: 10 set. 2014.

RAMOS, André de. **Responsabilidade internacional por violação de direitos humanos**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

RAMOS, André de. Responsabilidade internacional do estado por violação de direitos humanos. **Revista CEJ**, Brasília, v. 29, p. 53-63, 2005.

RAMOS, André de. O Diálogo das cortes: o Supremo Tribunal Federal e a Corte Interamericana de Direitos Humanos. *In*: AMARAL JÚNIOR, Alberto do e JUBILUT, Lyliana Lyra (org.). **O STF e o direito internacional dos direitos humanos**. São Paulo: Quartier Latin, 2009, p. 805-850. v. 1.

RAMOS, André de **Processo internacional dos direitos humanos**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

RAMOS, André de. **Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional**. São Paulo: Saraiva, 2014.

RAMOS, André de. **Curso de direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2014.

VENEZUELA. **Elecciones regionales**: octubre: 2004. Disponível em <http://www.cne.gob.ve/regionales2004>. Acesso em: 22 nov. 2014.

ZOVATTO, Daniel. **Los derechos políticos y los derechos humanos en América Latina**. San José (Costa Rica): Instituto Interamericano de Derechos Humanos:, 2000.

REPERCUSSÕES DA PANDEMIA NA CRISE DE REPRESENTATIVIDADE GERADA PELO MODELO PARTIDÁRIO DE CARTEL¹

Clodomiro José Bannwart Junior²

Nataly Giunta Borges³

Patrícia Gasparro Sevilha Greco⁴

RESUMO

O presente trabalho visa apresentar novas possibilidades de proteção de direitos eleitorais por meio do sistema interamericano de proteção de direitos humanos. Para tanto, foram analisados dois casos processados perante o mecanismo interamericano no qual pôde ser observada a adoção de medidas voltadas a reparar e evitar a lesão ao direito humano à elegibilidade.

PALAVRAS-CHAVE: 1. Partido 2. Crise
3. Cartel 4. Pandemia

1 Introdução

O presente artigo demonstrará que a pandemia auxiliou no aumento do hiato existente entre as expectativas sociais e a performan-

1 O presente artigo foi publicado nos anais do II Encontro Virtual do CONPEDI. *In: Teorias da democracia, direitos políticos e filosofia do estado*. Florianópolis, 2020. p. 212-230.

2 Pós-Doutor em Direito. Professor dos cursos de Mestrado e Doutorado em Direito Negocial da Universidade Estadual de Londrina (UEL/PR).

3 Mestranda em Direito Negocial pela Universidade Estadual de Londrina (UEL/PR). Advogada.

4 Doutoranda em Direito Negocial pela Universidade Estadual de Londrina (UEL/PR). Mestra em Direito Negocial pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). Analista Judiciária área judiciária do TRE/PR.

ce das agremiações políticas em termos representativos, graças, sobretudo, ao modelo partidário de cartel, sendo uma das causas da já instalada crise de representatividade.

Para tanto, o presente estudo se valerá de uma análise histórica das formações partidárias, que vão desde a classificação de Duverger, com a clássica divisão em partidos de quadros e em partidos de massas; percorrendo os estudos de Kirchheimer (2012), que dissecou o modelo *catch-all*, chegando a modelo partidário de cartéis, proposto por Katz.

Após a verificação individualizada de cada modelo, serão indicadas as bases de funcionamento do modelo partidário de cartel – com especial enfoque no seu financiamento – e a forma como as conduções na arena política atual acabam fomentando uma busca crescente por coalizões, que geram o hiato entre o pacto representativo e a atividade partidária.

A forma de atuação partidária pode apontar um aumento ou diminuição de seu compromisso perante sua base eleitoral e, dessa forma, tanto em termos financeiros, quanto ideológicos, reveste-se de uma atuação mais ou menos próxima das expectativas sociais.

Na atualidade, não se pode negar o distanciamento ou certo grau de apatia dos cidadãos na participação partidária. A hiperpolarização política da opinião pública ora vista, longe de se mostrar como resultado de um ativismo político-partidário real, gera a preferência pessoal pelos detentores dos mandatos, empoderando não o sistema representativo em si, mas a pessoa que ocupa o cargo, mesmo que isto custe a paridade de armas na construção de um debate democrático. Tal cenário gera, assim um esfacelamento perigoso da democracia, a qual parte da premissa de que os debates devem ser travados entre iguais.

Uma vez demonstrada a relação entre o modelo partidário e o distanciamento das bases representativas, ou seja, da instalação de uma crise de representatividade, a pandemia será apresentada

como elemento catalizador desta crise, pois que deixou mais evidente que o embate entre a defesa da economia versus a defesa da saúde pública se deu sob bases que miravam as coalizões partidárias e o fortalecimento de pretensos candidatos para as eleições de 2020 que se aproximavam, ao revés de se fundar em um debate crítico da situação caótica pela qual o país e o mundo estavam passando.

Não que se deva ignorar a importância das alianças políticas, nem de longe é o que o presente trabalho ora propõe, mas há a necessidade de se aproximar o eleitor das greis, torná-lo o foco e a preocupação primordial delas. Todavia, conforme as linhas vindouras poderão melhor explicar, o partido cartel, dado o elevado nível de complexidade que nosso sistema partidário adotou, acabou por se profissionalizar de tal forma que não importa mais a atuação condizente com sua plataforma eleitoral, mas, sim, a obtenção do melhor resultado, o que, em termos políticos, implica dizer a sua manutenção no poder pelo maior tempo possível, mesmo que às custas dos interesses dos representados.

O financiamento partidário encontra elevado grau de “culpa” pela adoção do modelo de partidos cartéis, conforme se poderá ver, uma vez que os recursos públicos para sustento de suas atividades não encontram compromisso com um filiado, sem mencionar no engessamento do seu corpo executivo.

Decerto que outros temas, tais como a reforma do sistema político, poderiam baratear nossa política, mas é necessário um recorte neste estudo e que se limitará a tratar da análise do modelo atual como é e não como deveria ser.

Colocadas estas considerações, nunca é demais ressaltar a importância reflexiva que se deita neste assunto e que justifica sua produção: como já disse Pedro Carlos Bacelar de Vasconcelos (2019) “não há democracia sem partidos”, mas o funcionamento deles demanda um aperfeiçoamento contínuo, inclusive sua aloca-

ção como ator de relevo na construção diuturna desta democracia. Para se afastar a demonização de que as agremiações têm sido alvo, não basta lembrar suas funções salutares, é importante que elas sejam, efetivamente, desempenhadas e, também, que sejam percebidas por aqueles que lhe dão legitimidade: o povo.

A hipótese sustentada no trabalho é a de que a crise de representatividade deve ser lida e reconstruída à luz do complexo histórico das sociedades e de seus institutos jurídicos que sustentam o funcionamento dos partidos políticos no desempenho da atividade democrática. O tema ganha estofo quando a representatividade e a crise dela decorrente adentram no seio de sociedades plurais e complexas da contemporaneidade. Motivo pelo qual justifica-se a reconstrução histórica dos modelos partidários como condição de possibilidade para ofertar um diagnóstico que sustente, ainda que embrionariamente, um prognóstico para atual crise de representatividade, sobretudo, em tempos atípicos de uma crise sanitária globalizada.

Com o objetivo de justificar a hipótese sustentada e, ademais, sob a perspectiva da dogmática jurídica e de referenciais filosóficos, será utilizado como recurso metodológico a análise de textos que intercalam a reflexão sociojurídica do tema. Do ponto de vista dos objetivos, a pesquisa terá um caráter exploratório contando com recursos de levantamento bibliográfico, tendo como base de dados os periódicos disponíveis na temática, livros jurídicos e filosóficos que circunscrevem o objeto previamente delimitado. Do ponto de vista do procedimento técnico, a pesquisa será bibliográfica (materiais diversos – livros, *internet*, etc.) e documental, contando com as fontes primárias e secundárias.

2 A evolução dos modelos partidários

Os partidos políticos, à semelhança de outros organismos sociais, evoluem e suas atividades tão mais complexas ficam quanto mais aumenta a gama das relações travadas no seio da sociedade.

Como a democracia é inconcebível sem organização⁵ (MICHELS, 2016, p. 61), sobretudo em se falando de representação, não se nega a importância da existência dos partidos políticos.

O vocábulo “partido”, conforme destaca Rebello (2014), “vem da palavra parte, do latim *partire*, que expressa divisão”. Duverger (1970, p. 19), a seu turno, destaca que desde as ‘Repúblicas antigas’ até os “clubes onde se reuniam os deputados das assembleias (sic) revolucionárias” já havia as facções que intentavam a obtenção de poder. Porém, estas formações não eram os partidos políticos na forma como os conhecemos hoje.

Historicamente, a formação de partidos como verdadeiros representantes dos interesses do povo é, relativamente, recente. “Em 1850, nenhum país do mundo (salvo os Estados Unidos) conhecia partidos políticos no sentido moderno do termo” (DUVERGER, 1970, p. 19). Este sentido que na época era dado e a que Duverger se referia, em verdade, consistia mais uma formação de grupos de pensamentos e opiniões do que uma organização jurídico-social legitimada a agir em nome dos interesses públicos, como se vê hodiernamente.

Engana-se, porém, quem faz a associação das concepções entre partido político e a demanda social por sua criação. Ele, em sua desenvoltura inicial, deveu-se mais às divisões de posicionamento internas do parlamento, em especial no modelo inglês, associado à criação de comitês eleitorais (DUVERGER, 1970, p. 25-26) do que do movimento de criação com base social externa, ávido para que suas demandas fossem ouvidas – o que ocorreu apenas em um segundo momento.

5 Original do inglês “Democracy is inconceivable without organization”. Tradução livre.

Nesta toada, é importante, é importante lançar um olhar crítico acerca desta evolução histórica, a qual não apenas consolida o papel de dinamizador democrático desempenhado pelos partidos políticos, como, ainda, evita que a modificação em seu modelo de atuação desnature tal função.

2.1 Partidos de quadros

Como se pôde antecipar, as primeiras agremiações, espécies de “protopartidos”, surgiram do amálgama entre a criação de comitês parlamentares e a criação de comitês eleitorais. Os partidos que se sucederam eram fortemente ligados à figura do candidato, chamado por Duverger (1970) de “os notáveis”, haja vista que a atuação partidária girava em torno das lideranças destes comitês.

Este tipo de partido está relacionado com os grupos parlamentares. Neste contexto, o vínculo dos adeptos dos partidos, sua base social, é muito fraco em relação à organização partidária. Os principais membros são formados por “notáveis”, pessoas ilustres que servem para obter votos. Os “notáveis” detinham uma boa penetração entre setores privados, como bancos e indústrias que financiavam as atividades partidárias através de doações. Não obstante, a manutenção partidária possuía baixo custo financeiro, uma vez que as atividades partidárias são poucas e não exigem grandes gastos. (REBELLO, 2014).

Há de se fazer uma ressalva, no entanto: na gênese partidária não havia, ainda, a concepção de sufrágio universal, havia um grupo

muito restrito de eleitores, de “gente de bem”, como expõe Duverger (1970, p. 23) e que se limita a um círculo social bem restrito, onde há conhecimento pessoal dos candidatos pelos eleitores e, decerto, uma troca de favores entre o voto e o cargo pretendido.

Como o círculo votante é limitado, o convencimento a ser desenvolvido pelos pretensos “representantes do povo” não carece de uma campanha massiva. Há todo um círculo íntimo – e até mesmo corrupto – no funcionamento de votação nos primórdios partidários: “Por muito tempo, os ministros ingleses (sic) asseguravam a si sólidas maiorias mediante a compra dos votos, se não das consciências dos deputados”. Este sistema de compra de votos era escancarado de modo que “havia na própria Câmara um guichê onde os parlamentares iam receber o prêmio do seu voto na ocasião do escrutínio” (DUVERGER, 1970, p. 22).

Ocorre que esta marginalização da atuação política popular gera, conforme apontado por Duverger (1970) a pressão externa de demanda pela ampla participação nos assuntos de Estado, fazendo com que associações e outras organizações populares, especialmente sindicatos, busquem o fortalecimento e se sagrem como verdadeiros partidos políticos – são os chamados partidos de massas.

2.2 Partidos de massas

Em que pese a busca por uma tipificação dos partidos, conforme seu momento histórico de desenvolvimento, não há marcos precisos no tempo e espaço que permitam uma distinção plena entre um e outro modelo em certa sociedade, ou seja, havia a coexistência destes modelos.

Os partidos de massas derivaram de ideologias, troca de ideias, jornais, de círculos de debates construídos diuturnamente e de uma infinidade de agrupamentos ou de associações sociais.

Um exemplo que Duverger (1970, p. 27) cita e que revela esta

transição do plano ideológico social para o plano de legitimação estatal, é a criação do Partido Trabalhista Britânico com base na moção Holmes, em 1899: este partido já existia em seus ideais como Partido Trabalhista Independente, e era dirigido por Keir Hardi, bem como sofria uma dupla influência bem forte: de um lado dos sindicatos e de outro da Sociedade Fabiana, composta por intelectuais socialistas. Mas graças à moção, a demanda dos trabalhadores recebeu o reconhecimento de sua legitimidade como representante da categoria.

Ainda na linha duvergeriana de categorização partidária é salutar reconhecer a importância que a ideologia marxista teve na construção e sedimentação dos partidos de massas, tendo em vista que seu elevado cunho ideológico de defesa dos interesses proletários colocava-os como foco de sua atuação e da obtenção de votos. “A concepção marxista do partido-classe levava a essa estrutura maciça: se o partido é a expressão maciça de uma classe, deve naturalmente tender a enquadrá-la inteiramente, a formá-la politicamente, a dela tirar as elites de direção e de administração” (DUVERGER, 1970, p. 103).

Logo, a grande diferença entre os partidos de quadros e os de massas, além da própria origem – o primeiro é interno ao parlamento, ao passo que o segundo é externo – recai no foco da atuação partidária: o partido de quadros respalda o mandato de um notável, ao passo que o partido de massas visa assegurar os interesses de uma categoria.

A sociedade, a seu turno, não se limitou a buscar, na representação política, a defesa dicotômica entre burguesia e proletariado e, a partir do da II Guerra Mundial, já havia uma vasta gama de partidos políticos prontos para a defesa dos mais diversos interesses de uma sociedade muito mais complexa e com um eleitorado muito maior, graças à universalização do direito ao sufrágio.

Nesta competitividade partidária, fruto de uma série de clivagens sociais, conforme dito, os partidos lutam pela sua sobre-

vivência parlamentar e o foco, para tanto, passa a ser a obtenção do maior número de votos possíveis. Surgem, assim, os chamados partidos *catch-all*.

2.3 Partidos “cacth-all”

Otto Kirchheimer, discípulo de Carl Schmitt, debruçou-se na relação existente entre a pouca diferenciação em termos partidários e a crise de representatividade que se instalava em torno dela. Para tanto, partiu das ideias de “carga” e “crise” desenvolvidas por LaPalombara e Weiner (1966).

Para melhor entender tais conceitos, deve-se partir de uma análise do momento histórico em que há uma demanda por soluções de problemas sociais. Esta demanda, quando não suportada pelas elites políticas gera a chamada “crise” a qual, não raras vezes, sufoca oposições que poderiam contrapor propostas e ser uma espécie de válvula de escape para o tensionamento social. Essa crise, por sua vez, força o sistema político então em voga, criando a chamada “carga” sobre ele e que desembocará no estabelecimento de um novo modelo político.

[...] frequentemente, os partidos surgem a partir de situações de crise. Em algumas circunstâncias, eles são criaturas de uma crise política sistemática, enquanto em outras circunstâncias sua própria emergência cria uma crise no sistema. Quase sempre, uma crise ocorre em decorrência do fato de que as elites políticas estabelecidas não querem ou não são hábeis para lidar com isso de modo a inibir o estabelecimento de organizações políticas de oposição. Essas crises históricas então colocam uma “carga” sobre o sistema político tradicional, que tanto pode resultar na

organização dos partidos políticos como, na verdade, ser causada pela emergência dos partidos. [...] O ponto que queremos defender aqui é que as crises históricas não apenas frequentemente suprem o contexto no qual os partidos políticos emergem pela primeira vez, como também tendem a ser um fator crítico na determinação de qual padrão a evolução dos partidos tomará posteriormente” (LAPALOMBAR e WEINER, 1966, p. 13-14).

Após a Segunda Guerra Mundial, o esfacelamento do sentimento nacionalista provocado no período anterior possibilitou um incremento no número de siglas partidárias, evitando-se, em muitas regiões europeias, a manutenção do bipartidarismo ou tripartidarismo. Tais siglas não visavam mais à defesa meio dicotômica dos interesses travados entre burguesia e a classe proletária, nem, tampouco, o fortalecimento do sentimento patriótico, eram muito mais pragmáticas, conforme bem expõe Kirchheimer (2012, p. 362-363).

Abandonando seus esforços antes voltados para o enquadramento intelectual e moral das massas, esse partido está se concentrando mais completamente no cenário eleitoral, na tentativa de trocar a efetividade do debate mais aprofundado por uma audiência mais ampla e pelo sucesso eleitoral mais imediato. Essa tarefa política mais estreita e esse objetivo eleitoral imediato diferem agudamente daquelas preocupações anteriores mais abrangentes; hoje tais preocupações são vistas como contraproducentes porque afastam segmentos de uma clientela potencialmente mais nacional.

O aumento da oferta política, numa palavra, visava à conquista da maior fatia do público eleitoral possível, mesmo que às custas do sufocamento de uma defesa social baseada em convicções ou ideologias. O foco não era mais a atuação que advogava em torno dos interesses dos notáveis ou das massas. A clivagem social deu o cabedal necessário para toda sorte de fundamentos de criação partidária.

Os partidos *catch-all*, do inglês, literalmente, “partido pegatudo” tem, por assim dizer, natureza de extrema volatilidade em se tomando por base a fixação de posicionamentos políticos bem claros, pois que oscila entre a atenção das demandas sociais e a luta por se manter no poder. Como bem destacou Kirchheimer (2012, p. 369), esta atuação dos *catch-all* “requer dos partidos uma alternância constante entre os papéis de crítico e de apoiador do establishment; uma mudança dura de executar, porém, ainda mais dura de ser evitada”.

Traçado o percurso histórico que embasa a categorização das espécies partidárias, neste ponto, a carga de uma crise de representatividade já estava instalada uma vez que, qual a ária de Rigoletto, a lógica partidária era “*móbile qual piuma al vento, muda d’accento e di pensiero*”⁶.

2.4 Partidos cartéis

Com o agravamento do hiato derivado da atuação partidária, a qual buscava, majoritariamente, arrebanhar o maior número de votos, independentemente de alguma orientação ideológica, frente aos anseios das clivagens sociais, que não viam suas demandas serem objeto de pauta específica, mas apenas a ponte inicial para o convencimento na votação, exsurgiu a carga necessária para que o mode-

6 Referência à ária do terceiro ato da ópera Rigoletto de Giuseppe Verdi, de 1851 (WIKIPEDIA) e cuja tradução livre é “volúvel como pluma ao vento, muda de palavra e de pensamento”.

lamento partidário, mais uma vez, assumisse uma nova roupagem.

O *modus operandi* dos *catch-all* não era o bastante para que as greis permanecessem no poder, pois que este modelo ainda mantinha, em sua estrutura, uma forte comunicação que se voltava à opinião pública, trazendo uma volatilidade periclitante à sobrevida partidária, haja vista que, uma vez adotada a estratégia de todas as greis em se usar do mesmo discurso para o convencimento do eleitorado, não havia modo de destaque na atuação que pudesse garantir seu quinhão no parlamento.

Em decorrência do esfacelamento desta via comunicativa que era a força motriz para seu modo de agir, as agremiações voltaram-se mais para uma atuação entranhada às bases estatais e menos preocupada com a esfera social. Não quer dizer que estivessem indiferentes à opinião pública e nem, tampouco, que os frutos de sua atuação não agregassem em termos de benefícios à sociedade, mas em uma compreensão heurística, os partidos políticos atuavam muito mais no seio estatal, buscando em seus recursos e instituições a garantia de longevidade, do que no poder da representatividade.

No último estágio percebido (embora não afirmem que seja o fim da história partidária), os partidos não possuem nenhuma ligação com a sociedade civil e se tornam agentes do Estado. Independente da teleologia percebida, os autores tiveram sucesso ao incorporar o Estado como elemento indissociável dos modelos partidários. De fato, há elementos que induzem à percepção de aproximação partidária em relação ao Estado e mais claramente ao afastamento da sociedade civil. Obviamente, conceituar Estado e sociedade civil dentro desta perspectiva não são tarefas fáceis, porém os autores apontam razoáveis

argumentos na alteração da tipologia partidária
(REBELLO, 2014)

A mutação percebida na transição dos partidos, até então, *catch-all* para um modelo mais evoluído em termos de equipagem para a tão almejada longevidade, deu-se nas bases de formações de coalizações, gerando alianças parlamentares que garantissem reciprocamente favores, deixando de serem concorrentes para serem parceiras.

Esse fenômeno não apenas seria responsável pela frenagem nas multiplicações de siglas, como, ainda, traria à tona a pretensa oposição, que existe apenas no imaginário social, uma vez que “A não competição de algumas agremiações para alguns cargos, por exemplo, é fruto de um cálculo que envolve o cartel” ou seja, “as organizações exercem uma competição limitada, ou, em outras palavras, gerenciada” (REBELLO, 2014).

Não obstante a quase neutralidade político-partidária, conhecida íntima das agremiações em geral desde o período das *catch-all*, viu-se que o Estado passou a ocupar o pano de fundo para o desenvolvimento destas agremiações, sobretudo porque o distanciamento natural com qualquer base ideológica altamente comprometida acabou por afastar o filiado militante ou atuante, enxugando receitas com bases em contribuições e aumentando a necessidade de que seu suporte adviesse de recursos públicos.

3 A relação entre o tipo de financiamento, consolidação dos partidos cartéis e o (des)compromisso com a representatividade

Até aqui buscou-se demonstrar que a tipologia partidária e seu desenvolvimento ao longo da história foram fruto da relação entre a atividade partidária e sua proximidade com o plano social, partindo-se dos conceitos de crise e de carga de Otto Kirchheimer (2012), com base nos estudos de LaPalombara e Weiner (1966).

Se nos primórdios da formação das agremiações, com base em um direito limitado ao sufrágio, as greis se limitavam a serem porta-vozes de um seleto grupo de notáveis, paradoxalmente. Hoje, com o sufrágio universal, perderam-se no caminho e mais se assemelham a mensageiros das vontades governamentais. Numa palavra, atuam fortemente para que os interesses governamentais caiam mais digestos aos representados, ofertando-os mais como um remédio amargo e altamente necessário, que como algo a ser substancialmente debatido, a fim de alinhá-lo aos interesses da sociedade como um todo.

Se a segurança de servir como porta-voz do governo trouxe ao próprio governo estabilidade na manutenção representativa, de outro lado extirpou-lhe a militância e afastou –dos olhos do eleitorado a missão sublime que se reveste sua razão de ser. O abismo existente entre o mundo ontológico e deontológico demonizou a política por ver em sua face não mais homens cujas qualidades pessoais e talentos fossem merecedor daquele cargo, mas simplesmente uma desnaturação do sistema representativo posto a favor de uma livre atuação do Estado, o qual se vale dos partidos para endossá-la, a favor ou contra a expectativa social.

As funções representativas dos partidos estão em declínio e foram assumidas, pelo menos parcialmente, por outros organismos, ao passo que suas funções processuais foram preservadas, chegando mesmo a adquirir maior relevância. Por outras palavras, assim como os partidos mudaram da sociedade para o Estado, as funções que estes desempenham, e se espera que desempenhem, mudaram de uma ação principalmente representativa para uma ação principalmente governativa (MAIR, 2003, p. 285).

O aumento das fontes de recursos públicos para custeio da manutenção de toda a estrutura de representatividade se deve a alguns fatores preponderantes, tais como: i) o distanciamento dos representantes em relação aos representados; ii) certo incremento na complexidade natural de atuação política e iii) aumento de gastos relativos a marketing para ampliar a influência entre eleitores.

Os argumentos que defenderam, inicialmente, a mudança da natureza de receitas, deixando de ser majoritariamente privadas para serem públicas, a fim de que houvesse o suporte de gastos eleitorais, sempre foram os mais louváveis para este deslocamento, apoiando-se, sobretudo, no combate à corrupção, a uma promoção de paridade de oportunidade entre os partidos e maior neutralidade na atuação política. O que se viu, em verdade, não foi nem o atingimento destes objetivos, como, ainda, trouxe o aumento da aversão e apatia com relação às atuações partidárias, já que “o próprio militante ‘tipo’ com forte identificação ideológica termina desprezado na estrutura real de poder, que, em virtude da ‘transversalidade’ que garante o sucesso, acaba reduzindo a vida política partidária à estrita relação entre a elite do partido e os eleitores” (SANTANO, 2016, p. 13).

Entre autores brasileiros, Raymundo Campos Neto destaca que “o partido político tende a se organizar de forma a concentrar poder em determinados órgãos e dirigentes e impedir ou mitigar o controle dos dirigentes pelos filiados e órgãos subalternos sobre o líder único, dirigentes e órgãos superiores”, o que faz com que seja criado o ambiente para uma organização “oligopólica” (FARIA, 2020, p. 247).

Este vício de funcionamento mantém um paradoxo: se por um lado as agremiações partidárias devem ter o papel de representar as mais variadas parcelas da sociedade, movendo a democracia, por outro, internamente, acabam por manter uma estratificação de pouca ou quase nenhuma mobilidade, engessando a possibilidade de que novas lideranças internas ventilem a possibilidade de alternância na gestão da grei, demonstrando um caráter autocrático.

Se antes a ingerência na condução da vida partidária era movida pelo financiamento ou de seus filiados ou de seus doadores, com a diminuição de ocorrências desta possibilidade de injeção de recursos via particular, a decorrência lógica deste fenômeno será uma maior fidelidade ao benfeitor mor que propicie a continuidade existencial da associação, ou seja, o partido se curva ao Estado.

Engana-se, porém, quem acredita que haja um pleno distanciamento entre este movimento de se deslocar a primazia das fontes outrora particulares para as públicas como algo exógeno à vontade das greis, porquanto a identidade de intento de sua atuação e das coisas do Estado já não tem um limiar tão bem demarcado e, para se atestar tal premissa, basta-se verificar que as legislações que promoveram esta mudança advieram do âmago dos parlamentos, com aquiescência de seus membros, todos devidamente filiados a algum partido político.

Com isso se pretende destacar que a regulação do financiamento da política (considerada aqui como o financiamento dos partidos políticos, candidatos e grupos parlamentares) é um dos maiores problemas das democracias atuais, e um âmbito em que são os próprios partidos os sujeitos e os destinatários da regulação normativa (SANTANO, 2016, p. 39).

Há, pois, uma nítida estratégia em se capturar o poder, deixando-as ao alvitre de certas oligarquias, as quais se apresentam sob a roupagem formal democrática, mas em sua essência, fogem e muito dos salutares objetivos de uma democracia representativa, levando à crise de representatividade.

A busca de coalizões dos partidos cartéis são, ainda, o escancaramento não de uma tentativa de formação de alianças para fortalecer certa clivagem social, mas, em verdade, são modos de se contornar problemas estruturais e quantitativos da baixa representatividade que alguma agremiação poderia ter, mitigando tais dificuldades pela união de esforços parlamentares, ou, o que é ainda pior, tornam estas uniões em moedas de troca de favores no fluxo de negociações com o Poder Executivo“

Mesmo a imposição de obrigatoriedades tais como a fidelidade partidária ou cláusula de barreira de desempenho partidário – que já seriam argumentos bastantes para outro estudo– não se revela como freio dos mecanismos de escape de imposição de maior comprometimento com o público votante.

Este hiato desencadeado pela frustração da sociedade ante a atuação dos partidos cartéis dá espaço cada vez maior para que outras figuras de associação venham tomando espaço na esfera pública, buscando a aproximação do público ao privado, num movimento dialético já apontado por Habermas (2014, p. 344-345). São exemplos vívidos disso as organizações não governamentais que atuam em paralelo com a sociedade e com o Estado⁷.

Decerto que não se trata de propor a extinção do modelo representativo, mas, talvez, esteja-se num momento histórico em que a

7 Ainda que este movimento de aproximação entre as esferas pública e privada tragam novas formações mescladas de institutos jurídicos, nunca é demais recordar que tal tendência não substituiu a atuação partidária de seu encargo representativo, como bem lembram Bahia e Nunes (2010, p. 78) “A democracia representativa ainda é o meio institucionalizado de formação da opinião e da vontade pública. Embora tenham surgido outros foros de discussão e pressão, a criação do Direito ainda depende dos instrumentos formais representados pelo Parlamento e pelos partidos políticos”.

carga criada pela crise instalada force a repensar o modelo que serve de mensageiro entre sociedade e Estado.

Nesse aspecto, em que pesem algumas críticas de Simone Weil direcionadas à atuação partidária serem muito cabidas⁸, a verdade é que a substituição imponderada do modelo de defesa das liberdades democráticas – ora destinada aos partidos políticos – pode continuar a recair no mesmo erro que “na vida contemporânea, esmaga as almas sob o jugo da injustiça, da mentira e da feiura” (WEIL, 2016, p. 24), ou seja, se o fenômeno da crise não criar a carga ideal que remodele a atuação partidária em si, de nada valerá a subtração dos partidos políticos por outro modelo associativo que perpetue os feitos representativos ora verificados.

Ocorre que há fenômenos que podem servir de agentes catalizadores para o acréscimo da carga que possibilite um incremento no modelo partidário e permita, com base na análise de suas disfunções, não apenas um diagnóstico, mas forneça, também, um prognóstico.

Neste ponto, o ano de 2020 viveu algo totalmente inesperado sob qualquer ótica de expectativa, seja ela de ordem política, econômica, social, sanitária, cultural etc. Enfim, após pouco mais de um século, o mundo conheceria, novamente, uma pandemia e, com ela, toda sorte de reflexos hábeis a expor mazelas, fossem no corpo humano ou no social.

4 A crise de representatividade e a pandemia

Numa pandemia, a tutela da saúde pública é a preocupação imediata das autoridades. De seu planejamento podem advir vários resultados, alguns altamente desejáveis, como o controle da prolife-

8 Para ela “um partido político é uma organização construída de modo a exercer uma pressão coletiva sobre cada um dos seres humanos que são membros dele. O fim primeiro (e, em última análise, único) de todo partido político é seu próprio crescimento, sem limite” (WEIL, 2018, p. 24).

ração da moléstia, outros já indicam o fracasso das medidas tomadas, como o aumento da curva de contágio e a sobrecarga no sistema hospitalar, o qual não tem a possibilidade de atender devidamente todos os casos, levando ao aumento do número de óbitos.

A articulação entre as diversas esferas da Administração Pública é um fator preponderante para a obtenção do sucesso almejado, em outras palavras, a União, os Estados e os municípios, este com maior ênfase, necessitam, por assim dizer, “falar a mesma língua”, deixando de lado diferenças políticas que afetem o controle eficaz e eficiente da pandemia.

Os recursos disponíveis ao Estado são de uma vasta gama, vão desde campanhas de conscientização, educação e informação, lastreadas pela propaganda institucional – a qual encontra morada no artigo 37, §1º de nossa Constituição Federal – até a criação normativa estratégica, seja no legislativo, seja no executivo, que incentivem, por exemplo, práticas de isolamento social.

E um dos maiores problemas que o cenário pandêmico trouxe foi, exatamente, a exposição de uma ausência de coordenação na condução⁹, ao menos em um primeiro momento, dos vários in-

9 O STF julgou a Ação Direita de Constitucionalidade (ADI 6.341), em que eram questionados os dispositivos da Medida Provisória 926/2020. A medida provisória conferia ao Presidente da República poderes para dispor, mediante decreto, sobre atividades essenciais no combate à pandemia. O art. 23 da Constituição Federal, no entanto, infere que é *competência comum* da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: II - cuidar da saúde e assistência pública. A medida provisória 926/2020, na visão do STF, usurpava poderes dos demais entes federados, uma vez que é de competência comum da União, dos Estados e dos Municípios atuarem na definição de ações relacionadas à saúde pública. O STF, ao julgar a ADI 6.341, não excluiu, em momento algum, a responsabilidade ou atuação da União no enfrentamento da crise e, também, não o eximiu o Presidente da República de seus deveres e atribuições. A divulgação corrente, inclusive do próprio Presidente da República, Jair Bolsonaro, como ocorreu em seu pronunciamento na abertura da Assembleia Geral da ONU (Organização das Nações Unidas), no dia 22 de setembro de 2020, de que o STF delegou o combate à pandemia a governadores e prefeitos, é falsa. A ausência

teresses que estavam em jogo e dois, em especial, ganharam maior destaque na arena de debates: a defesa da vida humana versus sua subsistência econômica.

Decerto que uma análise inicial concluiria que o debate é o que move a política e que a defesa que cada partido advoga com seus argumentos é que traz o tônus à representatividade, mas é preciso adentrar um pouco mais nas entranhas que se passavam dissimuladas de base de argumento para que uma ou outra bandeira fosse levantada e se veja, assim, a sua face oculta, esta sim derivada de uma atuação típica de uma estrutura partidária de cartel, posta mais a serviço da manutenção do *status quo* interno dos partidos do que uma atuação representativa em prol da sociedade.

Para melhor entender a evolução do papel da pandemia na crise de representatividade, é importante retomar o período que lhe antecede:

Não obstante a dificuldade em se estabelecer uma boa base aliada, o Executivo Federal acabou por acirrar as diferenças políticas com o parlamento ao não acatar as recomendações de enfrentamento da pandemia repassadas pela Organização Mundial de Saúde, as quais foram largamente recebidas pelos governadores e prefeitos, mas consideradas pelo presidente como um cenário superestimado e que poria a economia nacional em grave risco.

Após a retirada de dois ministros da saúde e a saída do Presidente da República do partido ao qual se elegeu, com a conseqüente instauração de processo de formação de uma nova agremiação partidária – o Aliança Pelo Brasil – o Executivo Federal viu-se forçado a repensar sua estratégia de negociações com o Congresso, uma vez que seu apoio político e popular estava em declínio.

Neste ponto se verifica um movimento que bem denota a cartelização: é a receptividade do assim chamado “centrão” (composto

de coordenação na condução do combate à pandemia por parte dos entes federados não pode ser imputada, como erroneamente acontece, ao STF.

por uma variedade de siglas cuja base ideológica é bastante neutra, à semelhança também dos *catch-all*), à aproximação presidencial, especialmente após a nomeação de Fábio Farias, do Partido Social Democrata, para ser titular do recém “ressuscitado” Ministério das Comunicações.

Com a queda do apoio médio ao governo em votações nominais na Câmara, indo dos 74,3% (setenta e quatro pontos percentuais e três décimos) antes da pandemia, para os 68,5% (sessenta e oito pontos percentuais e cinco décimos) no período pandêmico em curso (CONGRESSO REMOTO, 2020), as negociações de cargos no Executivo se consubstanciaram (como sempre o foram) em moeda de troca para aumento da base de apoio ao governo.

Este “custo” de apoio parlamentar não representa, necessariamente, um incremento no desempenho da representatividade, mas um atendimento à consolidação partidária desta base de apoio. Daí se falar em movimento de cartelização e não de uma oposição declarada ao governo.

Se há algo de muito positivo, porém, e que traz uma reflexão e uma maior esperança na atuação do cidadão na vida política, derivada do período pandêmico, é o fato de que a condução política ocorreu em um cenário tão caótico e frenético, com uma oscilação informacional considerável e com toda sorte de desinformação possível (com especial destaque às *Fake News*) que não restou à opinião pública outra saída senão acompanhar cada capítulo do desenlace das tratativas políticas e das soluções propostas com avidez.

5 Conclusão

Buscou-se demonstrar que o modelo partidário atual se encaixa nos parâmetros de partido cartel, defendido pela base teórica da Katz. Tal modelo pressupõe uma atuação mais voltada para a formação de alianças e coalizões que possibilitem a manutenção das

greis na condução do Estado, sendo este, cada vez mais, sua fonte de financiamento.

Tal modelo, além de gerar a apatia política, uma vez que deestimula a militância e atuação do filiado com maior engajamento, ainda fomenta uma composição oligárquica e autocrática na configuração interna das greis.

A manutenção das mesmas pessoas nas composições executivas, além de ser um paradoxo com a instituição que deveria ser o sustentáculo da nossa democracia – os partidos políticos – facilita a dependência da agremiação aos interesses do Estado. A consequência disso é que as agremiações políticas acabam atuando mais como um agente do Estado, chancelando decisões que, não raras vezes põem-se contra a vontade popular, em vez de agirem como um legítimo representante das mais diversas clivagens sociais

Com a percepção de uma ausência de efetividade no sistema que deveria gerir as demandas sociais, o partido político não é mais uma ponte entre a sociedade e o Estado, o que gera uma crise que, por sua vez, desencadeia a carga necessária para se forçar a criação de um novo modelo de atuação partidária (MAIR, 2003).

Esta carga ainda é engrossada pela demonização da política, pois que aos olhos da esfera pública, as competências que deveriam ser executadas pelo poder público acabam ficando aquém do desejado, gerando um hiato entre as expectativas sociais e a concretude dos atos políticos. Tal hiato, por sua vez, vem sendo exercido, crescentemente, por instituições do terceiro setor, que tomam, em sua atuação como grupo de pressão, certa medida do papel que era, até então, reservada primordialmente aos partidos. A crise aumenta e a carga cresce.

Com o advento da pandemia, um Executivo Federal que se encontrava com a menor taxa de adesão de propostas legislativas em praticamente vinte anos gera um mal-estar nacional, expondo as entranhas de um funcionamento parlamentar ávido por alianças sob

a forma de concessão de cargos ministeriais em troca de um aumento no parco apoio legislativo ao presidente.

A ausência de um fluxo ordenado de debates durante a instalação da pandemia custou não apenas reflexões na forma como a atuação partidária se dá e como deveria se dar, mas, infelizmente, teve um custo elevadíssimo em termos de perdas de vidas, as quais poderiam ter sido poupadas, ainda que não se saiba em qual o percentual, se os olhos das políticas públicas não fossem voltadas um para a opinião pública e o outro para o proveito próprio de nossos mandatários.

Não obstante os vários casos de superfaturamento em aquisições de equipamentos hospitalares ou o eterno debate acerca da eficácia de um ou outro medicamento para o combate ao coronavírus, viu-se que o distanciamento que já se sentia dos partidos com sua base eleitoral fez com que o apoio popular preferisse algumas figuras políticas, despejando nelas toda a esperança da melhor solução para o cenário caótico. A hiperpolarização é um terreno fértil para que a população não se aperceba das aparências de uma falsa oposição, de uma falsa crítica, da manutenção do mesmo *modus operandi*.

Adotando-se teoria de Kirchheimer, o prognóstico da carga que a pandemia impôs será o peso das decisões fracassadas nos ombros dos partidos que ora as apoiam, gerando uma remodelagem na atuação partidária. Resta saber se a esfera pública terá a presença de espírito necessária para quebrar o ciclo vicioso da manutenção do poder ora vista, ou se essa manutenção saberá iludir a opinião pública, mostrando-se como única proposta viável.

REFERÊNCIAS

BAHIA, Alexandre; NUNES, Dierle. Crise da democracia representativa – infidelidade partidária e seu reconhecimento judicial. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, n. 100, p.

57-84, jan./jun. 2010.

CONGRESSO REMOTO. Conflito e governismo no Congresso em tempos de Pandemia. **Boletim do Observatório do Legislativo Brasileiro**, n. 2, 2020. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1qMXY1Qfpxa_DkiwPdvLuApGZ7M2BxaA5/view. Acesso em 21 set. 2020.

DUVERGER, Maurice. **Os Partidos políticos**. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

FARIA, Fernando de Castro. **Democracia e partidos em crise: a busca por respostas**. Curitiba: Íthala, 2020.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública: investigações sobre uma categoria da sociedade burguesa**. São Paulo: EdUNESP, 2014.

KIRCHHEIMER, Otto. A transformação dos sistemas partidários da Europa Ocidental. **Rev. Bras. Ciênc. Polít.**, Brasília, n. 7, p. 349-385, abr. 2012. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-33522012000100014&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 20 set. 2020.

LaPALOMBARA, Joseph; WEINER, Myron. 1966. The origin and development of political parties". *In*: LaPALOMBARA, Joseph; WEINER, Myron (orgs.). **Political parties and political development**. New Jersey: Princeton University Press, 1966.

MAIR, Peter. Os partidos políticos e a democracia. **Análise Social**, v. 28, n. 167, p. 277-293, 2003.

MICHELS, Robert. **Political parties: a sociological study of the oligarchical tendencies of modern democracy**. Eastford: Martino Fine Books, 2016.

REBELLO, Maurício Michel. Os partidos políticos: uma evolução de tipologias sob novos contextos. *In: III Seminário em Ciências Sociais e Ciência Política: buscando o sul, política, sociedade, educação e suas fronteiras*, 18 a 22 de agosto de 2014. Disponível em: <http://cursos.unipampa.edu.br/cursos/cienciapolitica/files/2014/06/Artigo-S%C3%A3o-Borja.pdf>. Acesso em: 20 set. 2020.

SANTANO, Ana Cláudia. **O financiamento da política: teoria geral e experiências no direito comparado**. 2. ed. Curitiba: Íthala, 2016.

VASCONCELOS, Pedro Carlos Bacelar de. Não há democracia sem partidos!. **Jornal de Notícias – JN**, Porto, 8, ago. 2019. Disponível em: <https://www.jn.pt/opiniao/pedro-bacelar-de-vasconcelos/nao-ha-democracia-sem-partidos-11190461.html>. Acesso em: 20 set. de 2020.

WEIL, Simone. **Pela supressão dos partidos políticos**. Belo Horizonte: Âyne, 2016.



TRE-MT

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE MATO GROSSO
AV. HISTORIADOR RUBENS DE MENDONÇA, 4750
CENTRO POLÍTICO E ADMINISTRATIVO SETOR E
CUIABÁ - MT - CEP 78050-908