



III SIMPÓSIO DE
DIREITO ELEITORAL
DO NORDESTE

Democracia Conectada e Governança Eleitoral

ORGANIZADORES

ANDRÉ MOTTA DE ALMEIDA

CELSO FERNANDES JUNIOR

HARRISON ALEXANDRE TARGINO

PEDRO NASCIMENTO



Editora da
Universidade
Estadual da
Paraíba



Universidade Estadual da Paraíba

Prof. Antonio Guedes Rangel Junior | *Reitor*

Prof. Flávio Romero Guimarães | *Vice-Reitor*



Editora da Universidade Estadual da Paraíba

Luciano Nascimento Silva | *Diretor*

Antonio Roberto Faustino da Costa | *Editor Assistente*

Cidoval Moraes de Sousa | *Editor Assistente*

Conselho Editorial

Luciano Nascimento Silva (UEPB) | José Luciano Albino Barbosa (UEPB)

Antonio Roberto Faustino da Costa (UEPB) | Antônio Guedes Rangel Junior (UEPB)

Cidoval Moraes de Sousa (UEPB) | Flávio Romero Guimarães (UEPB)

Conselho Científico

Afrânio Silva Jardim (UERJ) | Jonas Eduardo Gonzalez Lemos (IFRN)

Anne Augusta Alencar Leite (UFPB) | Jorge Eduardo Douglas Price (UNCOMAHUE/ARG)

Carlos Wagner Dias Ferreira (UFRN) | Flávio Romero Guimarães (UEPB)

Celso Fernandes Campilongo (USP/ PUC-SP) | Juliana Magalhães Neuwander (UFRJ)

Diego Duquelsky (UBA) | Maria Creusa de Araújo Borges (UFPB)

Dimitre Braga Soares de Carvalho (UFRN) | Pierre Souto Maior Coutinho Amorim (ASCES)

Eduardo Ramalho Rabenhorst (UFPB) | Raffaele de Giorgi (UNISALENTO/IT)

Germano Ramalho (UEPB) | Rodrigo Costa Ferreira (UEPB)

Glauber Salomão Leite (UEPB) | Rosmar Antonni Rodrigues Cavalcanti de Alencar (UFAL)

Gonçalo Nicolau Cerqueira Sopas de Mello Bandeira (IPCA/PT) | Vincenzo Carbone (UNINT/IT)

Gustavo Barbosa Mesquita Batista (UFPB) | Vincenzo Milittello (UNIPA/IT)

Expediente EDUEPB

Erick Ferreira Cabral | *Design Gráfico e Editoração*

Jefferson Ricardo Lima Araujo Nunes | *Design Gráfico e Editoração*

Leonardo Ramos Araujo | *Design Gráfico e Editoração*

Elizete Amaral de Medeiros | *Revisão Linguística*

Antonio de Brito Freire | *Revisão Linguística*

Danielle Correia Gomes | *Divulgação*



Editora indexada no SciELO desde 2012



Editora filiada a ABEU

EDITORA DA UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA

Rua Baraúnas, 351 - Bairro Universitário - Campina Grande-PB - CEP 58429-500

Fone/Fax: (83) 3315-3381 - <http://eduepb.uepb.edu.br> - email: eduepb@uepb.edu.br

**André Motta de Almeida
Celso Fernandes Junior
Harrison Alexandre Targino
Pedro Nascimento
(Organizadores)**

Democracia conectada e governança eleitoral



**Campina Grande - PB
2020**



Estado da Paraíba

João Azevêdo Lins Filho | *Governador*

Ana Lúgia Costa Feliciano | *Vice-governadora*

Nonato Bandeira | *Secretário da Comunicação Institucional*

Aléssio Trindade de Barros | *Secretário da Educação e da Ciência e Tecnologia*

Damião Ramos Cavalcanti | *Secretário da Cultura*

EPC - Empresa Paraibana de Comunicação

Naná Garcez | *Diretora Presidente*

William Campos | *Diretora de Mídia Impressa*

Alexandre Macedo | *Gerente da Editora A União*

Maria Eduarda Santos | *Diretora de Rádio e TV*



BR 101 - KM 03 - Distrito Industrial - João Pessoa-PB - CEP: 58.082-010

Depósito legal na Biblioteca Nacional, conforme decreto nº 1.825, de 20 de dezembro de 1907.

S612d Simpósio de Direito Eleitoral do Nordeste (3: Campina Grande-PB: 2020).
Democracia conectada e governança eleitoral [Recurso eletrônico]/
Organizadores: André Motta de Almeida...[et. al.] – Campina Grande: EDUEPB,
2020.
4.418 Kb. - 342 p.: il. color.

Titulo: Simpósio de Direito Eleitoral do Nordeste - SIDEN
ISBN 978-65-87171-00-5 (E-book)
ISBN 978-65-86221-07-7 (Impresso)

1. Direito eleitoral. 2. Ciência política. 3. Partidos políticos. 4. Mulheres na política. 5. Eleições – Fake News. I.Almeida, André Motta de.(Org.). II. Fernandes Junior, Celso (Org.). III. Rollemberg, Gabriela(Orga.). IV.Targino, Harisson Alexandre. V. Nascimento, Pedro. VI. Titulo.

21. ed.CDD 341.28

Ficha catalográfica elaborada por Heliane Maria Idalino Silva – CRB-15º/368

Copyright © EDUEPB

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

SUMÁRIO

PREFÁCIO, 9

Claudio Lucena

APRESENTAÇÃO, 13

DEMOCRACIA CONECTADA, 17

A QUALIDADE DA DEMOCRACIA: O IMPACTO DA CIBERCIDADANIA NA POLÍTICA DE BRASIL E ESPANHA, 18

Ilana Driele Mendes da Cunha Lima

Dayana Maria Alves Brito

OS PROCESSOS ELEITORAIS COMO MEDIDA DE AFERIÇÃO DA QUALIDADE DA DEMOCRACIA: O CASO DO BRASIL, 34

Kamile Moreira Castro

INDEPENDÊNCIA DO JUDICIÁRIO COMO FORMA DE COMBATE A CORRUPÇÃO: UMA ANÁLISE EMPIRICA, 45

Pedro Henrique Silva

Pedro Nascimento

QUALIDADE DA DEMOCRACIA: ELEIÇÕES IMPORTAM? UMA ANÁLISE EMPIRICA COM BASE DA DEFINIÇÃO DE ROBERT DAHL, 63

Pedro Nascimento

GOVERNANÇA ELEITORAL, 89
JUSTIÇA ELEITORAL BRASILEIRA: ALGUNS NÚMEROS E
REFLEXÕES SOBRE TEORIAS, 90

Teresa Cristina de Souza Cardoso Vale

O CONTENCIOSO ELEITORAL: O CASO LULA, 122

André Motta de Almeida

SOBRE CANDIDATURAS INDEPENDENTES NO BRASIL, 135

Caetano Cuervo Lo Pumo

Everson Alves dos Santos

AS CANDIDATURAS INDEPENDENTES E O IMPACTO NO
GRAU DE CONFIANÇA NOS PARTIDOS POLÍTICOS LATINO-
AMERICANOS, 155

Celso Fernandes Junior

Pedro Nascimento

NORMA A LEI 13.877/2019, O RECURSO CONTRA EXPEDIÇÃO
DE DIPLOMA E O SOFISMA DA INELEGIBILIDADE
SUPERVENIENTE, 180

Rodolfo Santana de Siqueira Ponto

PARTIDOS POLÍTICOS, 192

O JOGO DE ESCONDERIJOS DOS PARTIDOS INVISÍVEIS , 193

Vânia Siciliano Aieta

LEGENDAS COM VOTAÇÃO INFERIOR AO QUOCIENTE
PARTIDÁRIO E A DISTRIBUIÇÃO DAS VAGAS NAS SOBRA
ELEITORAIS: CONSEQUENCIA PARA AS MINORIAS NA
CÂMARA DOS DEPUTADOS NAS ELEIÇÕES DE 2018, 204

Daniel Monteiro da Silva

Renan Rodrigues Pessoa

CONVENÇÕES: ATOS POLÍTICO-PARTIDÁRIO , 217

Delmiro Dantas Campos Neto
Maria Stephany Dos Santos

PARTICIPAÇÃO DA MULHER NA POLÍTICA , 234
A CANDIDATA COMO RESERVA FINANCEIRA: UM NOVO
DESAFIO, 235

Ana Claudia Santano
Wagner Luiz Zaclikevis

IGUALDADE POLÍTICA DE GÊNERO E OS CAMINHOS
PARA A SUA EFETIVAÇÃO: O ACERTO DAS RECENTES
DECISÕES DO JUDICIÁRIO QUE DETERMINARAM A
OBRIGAÇÃO DE DESTINAÇÃO MÍNIMA DE RECURSOS
PÚBLICOS ÀS CAMPANHAS DAS CANDIDATAS E O PAPEL
DO LEGISLATIVO FRENTE À INAFASTÁVEL POSITIVAÇÃO
DA NORMA, 245

Deborah Amorim de Souza Carvalhido

PERCALÇOS E DESAFIOS DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA
FEMININA NO BRASIL, 257

Harrison Alexandre Targino
Davidson Oliveira Damasceno

FAKE NEWS, 286

FAKE NEWS: COMPARTILHOU, VIRALIZOU, 287

Eneida Desiree Salgado
Luiza Cesar Portella

REDES SOCIAIS E ESCOLHA RACIONAL: AS
CONSEQUENCIAS DA POLARIZAÇÃO NA TOMADA DE
DECISÃO, 297

Eduardo Souza Silva
Kyeve Moura Maia

**CONTROLE JUDICIAL DE *FAKE NEWS*: ENTRE A
CENSURA, A REPRESSÃO E A INTERVENÇÃO MÍNIMA, 323**

Matheus Rocha Campos de Souza Neto

SOBRE OS ORGANIZADORES, 334

SOBRE OS AUTORES, 336

PREFÁCIO



EM 1748, QUANDO CHARLES-LOUIS DE SECONDAT, O BARÃO DE Montesquieu, postou O Espírito das Leis, não houve uma avalanche de likes, de compartilhamentos nem muito menos de comentários. Longe de mim sugerir que o post não tenha conseguido engajamento, impacto ou gerado leads para conversão, mas a verdade é que as condições técnicas para que ele viralizasse ainda não estavam presentes. A única mídia social disponível na época era cara, elitista, tinha a limitação da existência tangível, o acesso restrito, não havia a possibilidade de copiar e colar, de conversão text-to-voice, de traduzir automaticamente, e não tinha sequer a sombra do poder, da facilidade e da velocidade de disseminação do que está ao nosso alcance hoje em dia, por exemplo, com este livro.

Ainda assim, por ser efetivamente um grande produtor de conteúdo de qualidade, Montesquieu conseguiu superar todos estes obstáculos e com o passar dos anos, séculos para ser mais preciso, consolidou-se como um verdadeiro influenciador - muito embora totalmente analógico. Alguns dos autores, muitos dos leitores e uma grande parte dos contemporâneos desta obra que tenho a grata honra de apresentar são indivíduos que nasceram e cuja única experiência de vida é a da comunicação e da informação essencialmente instantâneas. Sei que para nativos digitais é difícil compreender que os desdobramentos de movimentos, principalmente os políticos, há apenas algumas gerações precisassem de anos, décadas e por vezes até séculos para gerar efeitos concretos, quando a medida de tempo

da dinâmica social de seus dias só aceita segundos, minutos, quando muito, algumas poucas horas.

Escolho comentar esta contribuição particular de Montesquieu por dois motivos.

Um porque é realmente uma obra com uma ideia que teve e manteve grande impacto a longo prazo. Verdade que seria possível fazer referência a muitas obras com ideias de grande impacto que chegam vibrantes até os nossos dias. Mas *O Espírito das Leis* contém ideias que estão entre as mais importantes para o estabelecimento das instituições democráticas que foram estruturadas a partir de sua publicação, as mesmas ideias que permanecem sendo as bases fundamentais para o funcionamento destas instituições quase 300 anos depois. São instituições, como registram muitos dos movimentos sociais de aprimoramento de participação democrática da atualidade, que sustentam a vida social e política do Século XXI, mas que foram pensadas para circunstâncias do Século XVIII, e implementadas com instrumentos, mecanismos e ferramentas do Século XVI.

Este paradoxo pode ajudar a compreender boa parte da perplexidade geral diante de tantas e tão inesperadas mudanças de vento nas democracias de uma era de conexão e de convergência digital. E é uma preocupação comum a todos os autores e às interessantes contribuições que deram a esta obra.

Por este caminho nem é tão difícil começar a compreender que este paradoxo é um dos principais motivos do espanto atual de políticos, sociedade, mercado, imprensa, analistas especializados e cidadãos em geral em relação à política, ao colapso da legitimidade, à crise de representação e à forma de ocupar e exercer o poder em uma democracia. Conhecemos bem o sotaque brasileiro deste conjunto de fenômenos interligados, mas basta alargar com um pouco de atenção a perspectiva geográfica da observação para perceber que ele se repete em escala global em muitos pontos do mundo, de maneira muito semelhante, com algumas pequenas variações pontuais.

Nos 300 anos que se seguiram ao estabelecimento das estruturas básicas destas instituições tradicionais, enquanto as circunstâncias de mundo não se alteraram substancialmente, é possível dizer que a aplicação da espinha dorsal das regras democráticas então

concebidas gerou resultados quase sempre muito parecidos, com não mais do que um ou outro ponto significativamente fora da curva. A estabilidade fazia parte do plano. Uma variação controlada, uma alternância segura, sempre perto dos eixos ideológicos, sem grandes sobressaltos, sem esticar demais a corda do espectro político. Mas o que acontece quando o mundo em torno das regras tradicionais muda tanto que a aplicação rigorosa delas acaba fazendo da surpresa o resultado mais constante?

Faço a pergunta sem deixar de assumir algum grau de irresponsabilidade, pra não dizer covardia, porque apesar da importância e da urgência do problema que levanto, é uma resposta que lamentavelmente não tenho. E posso garantir a vocês, se não se incomodam com o *spoiler alert*, que por mais que valha a pena ler com atenção os textos deste livro que abordam direta ou tangencialmente este tema - e vale-as respostas também não estarão neles.

E não estarão em qualquer abordagem tradicional, meramente incremental, sem algum grau de destruição criativa, ou como se diz nos ambientes de inovação tecnológica, sem causar alguma disrupção. As instituições que foram delineadas séculos atrás e que nos servem de base de organização social até hoje não existiam ou pelo menos não tinham os mesmos formatos, funções nem atribuições das que lhes antecederam. Não existiram sempre, e não precisam existir para sempre. Ao contrário, precisam, por uma questão de higiene cívica, passar por aprimoramento, transformação e até, quem sabe, por processos de recriação profundos. O esforço para mantê-las inalteradas é a manifestação de uma resistência orgânica do sistema em manter um *status quo* político que, como todas as contribuições desta obra mostram, muitas vezes já não existe. Esse atrito político soma-se ao atrito tecnológico e o resultado é um grau de tensão institucional agudo e permanente que ocupa, preocupa e muitas vezes constrói uma barreira intransponível ao diálogo e ao mínimo consenso que deve existir para que a democracia seja um espaço saudável de convivência.

Para desenhar os novos arranjos institucionais é preciso enfrentar com coragem, com desprendimento e com espírito inovador o paradoxo institucional que levou as democracias contemporâneas ao

impasse em que se encontram. Mas iniciar este processo, por sua vez, também não é fácil. É trabalhoso, porque envolve curiosidade, rigor, desejo honesto de entender, de analisar com isenção e de contribuir para a compreensão coletiva dos fenômenos relevantes, e é ingrato, porque não há garantia de sucesso para quem pretende ajudar a derrubar aqueles obstáculos ao mínimo denominador comum de consenso que é necessário para o projeto de vida em coexistência que é uma nação.

E mesmo com todas essas dificuldades, sem a menor garantia de sucesso, e com o tremendo ônus que a exposição de ideias representa no mundo de hoje, sujeito a controvérsias tão ásperas e a polêmicas tão virulentas que poderiam ter inibido o Barão de Montesquieu em seu tempo, os autores deste livro assumem este desafio e demonstram esta coragem em textos profundos, de qualidade e que contribuem para repensar as novas circunstâncias de mundo em que as democracias estão inseridas, refletem e apontam alternativas para que a reação a estas mudanças seja um movimento de reforço - nunca de retrocesso - às liberdades, aos direitos fundamentais e ao bem comum.

Claudio Lucena

Professor da Faculdade de Direito da Universidade Estadual da Paraíba. Pesquisador da Fundação para a Ciência e a Tecnologia do Governo Português. Mestre em Direito Internacional pela Universidade Livre de Bruxelas e Bacharel em Ciência da Computação pela Universidade Federal de Campina Grande

APRESENTAÇÃO



O **SIMPOSIO DE DIREITO ELEITORAL DO NORDESTE** – SIDEN, que nesse ano de 2020 chega a sua terceira edição, nasceu em 2008 com o nome de I Simpósio de Direito Eleitoral, evento realizado pela Ordem dos Advogados do Brasil –Seccional da Paraíba, contando com cerca de 15 palestrantes.

Em 2016 o SIDEN ganha a denominação atual de Simpósio de Direito Eleitoral do Nordeste e ganha uma musculatura significativa, passando de 15 palestrantes dos encontros anteriores para cerca de 40 expositores, atraindo estudiosos do direito eleitoral do todo o país, tais como, ministros do Tribunal Superior Eleitoral, juizes dos Tribunais Regionais Eleitorais, professores, advogados, procuradores e promotores eleitorais e cientistas políticos.

Consolidado no cenário acadêmico-jurídico de nossa região, tratando sobre tão pertinente temática, o SIDEN promove a discussão dos mais variados temas do direito eleitoral e da ciência política, contribuindo inequivocamente para o processo democrático do país.

Nesse diapasão de fomentar e fortalecer a cientificidade do direito eleitoral, na edição do III SIDEN o evento apresenta, pela primeira vez, a seus participantes e a comunidade jurídica em geral o ebook oficial com o tema “**DEMOCRACIA CONECTADA E GOVERNANÇA ELEITORAL**”, que conta com estudiosos da temática eleitoral, de modo a contribuir para o debate que será realizado por ocasião do evento.

Reunindo estudiosos e pesquisadores da area do direito e da

ciência política, o livro está dividido em cinco partes, igualmente importantes: democracia conectada; governança eleitoral; partidos políticos; o participação da mulher na política; e, fake news.

A **PRIMEIRA PARTE** reúne quatro artigos que versam sobre a qualidade da democracia contemporânea, a partir de mecanismos essenciais para seu fortalecimento.

O primeiro artigo Analisa o conceito de Democracia, Participação Política e Cidadania, com base no estudo da cibercidadania, justificado pela modernização do processo democrático, vivido por várias nações. Com o crescente aumento da participação do indivíduo na política, seja de forma direta (referendos ou plebiscitos) ou de forma indireta, por meio da eleição de representantes, observa-se uma preocupação para a democratização das tecnologias e a democratização por meio das tecnologias, contudo, um olhar atento deve ser posto em relação à multiplicação dos meios de comunicação e relacionamento em que se tornou um ambiente propenso a propagação de informações e opiniões que de fato tem influenciado na política de forma geral, através de pesquisas bibliográfica e empírica busca estudar esses impactos dentro da política de Brasil e Espanha.

O segundo artigo, a autora mede a qualidade da democracia a partir do processo eleitoral, entendendo que, as regras do processo eleitoral definem, em muito, a qualidade da democracia, e a participação, numa sociedade política madura, não se restringe ao período eleitoral, mas é uma das suas expressões mais importantes. O terceiro artigo, os autores analisam, de forma empírica, a interferência da independência do judiciário na corrupção.

O quarto artigo faz um estudo empírico da qualidade da democracia contemporânea, a partir da definição do cientista político, Robert Dahl. Tendo em vista que, sua definição de democracia é puramente eleitoral, vê-se a importância de analisar empiricamente sua tese, apresentada no livro “Sobre a Democracia”. O artigo é resultado de estudos desenvolvido no mestrado de ciência política.

A **SEGUNDA PARTE** do livro é **composta** por cinco artigos que dialogam sobre eleições, justiça eleitoral e as candidaturas independentes. O primeiro artigo apresenta a atuação da Justiça Eleitoral ao longo da história política brasileira através da investigação das

resoluções que compõem a jurisprudência do TSE, sobretudo, as resoluções normativas e consultivas, refletindo sobre se há governança eleitoral, judicialização da política e/ou ativismo jurídico. O segundo artigo analisa o sistema de contencioso eleitoral em funcionamento no Brasil, com base em um estudo de caso, qual seja, a Ação de Impugnação do Registro de Candidatura do ex-presidente Lula no ano de 2018.

No terceiro artigo, os autores fazem um breve debate sobre a literatura que abordam o tema das candidaturas independentes. No quarto artigo os autores analisam as candidaturas independentes na América Latina, observando sua adoção em 18 países e seu possível impacto na confiança da sociedade civil, nos partidos políticos. Já no quinto artigo, o autor discute as alterações promovidas pela Lei nº. 13.877/2019, sobretudo no que diz respeito à nova redação do art. 262 do Código Eleitoral, a qual reconceituou a denominada inelegibilidade superveniente, estabelecendo como marco temporal para sua ocorrência a data limite para registro de candidatura.

A **TERCEIRA PARTE** do livro é composta por três artigos que dialogam sobre os partidos políticos. No primeiro artigo, a autora analisa a existência de “partidos invisíveis”, que revelam ser agremiações partidárias invisíveis que atuam extrapolando o universo dos grupos de pressão, atuando como “partidos invisíveis” entranhados no tecido partidário oficial, mas sem estarem sujeitos ao controle e fiscalização das autoridades nem tampouco obedecendo as normas de regência do Direito Eleitoral. O segundo artigo faz um debate sobre as legendas com votação inferior ao quociente partidário e a distribuição das vagas nas sobras eleitorais, observando as eleições de 2018. E no E, no terceiro artigo, faz-se uma análise das convenções na perspectiva político-partidário.

Na **QUARTA PARTE** do livro o debate gira em torno da participação da mulher na política, com base em normas e literaturas. No primeiro artigo, os autores procuram entender o conceito adotado pelo Tribunal Superior Eleitoral de fraude eleitoral, sem, contudo, ser objeto deste estudo a análise crítica. No segundo artigo, a autora analisa os caminhos percorridos pelas instituições para consolidar a igualdade de gênero na política. Já no terceiro artigo, os autores

debatem, com base nas leis, na literatura e em dados empíricos, a cota de gênero no âmbito nacional e internacional.

Por fim, na **QUINTA PARTE** faz-se um debate sobre as *Fake News* e seus impactos nas eleições. Essa parte é composta por três artigos onde, no primeiro, o autor desenvolve uma pesquisa empírica, que analisa o impacto das *Fake News* numa eventual tomada de decisão nas eleições. O segundo artigo analisa o fenômeno mundial das *Fake News* à luz dos princípios da liberdade de expressão e da liberdade de informação, visando compreendê-lo e examinar quais os meios que as autoridades estatais têm empregado no seu combate. Já no terceiro artigo, o autor analisa o controle do judiciário em relação a disseminação de *Fake News*, observando o viés da censura da repressão e da intervenção mínima.

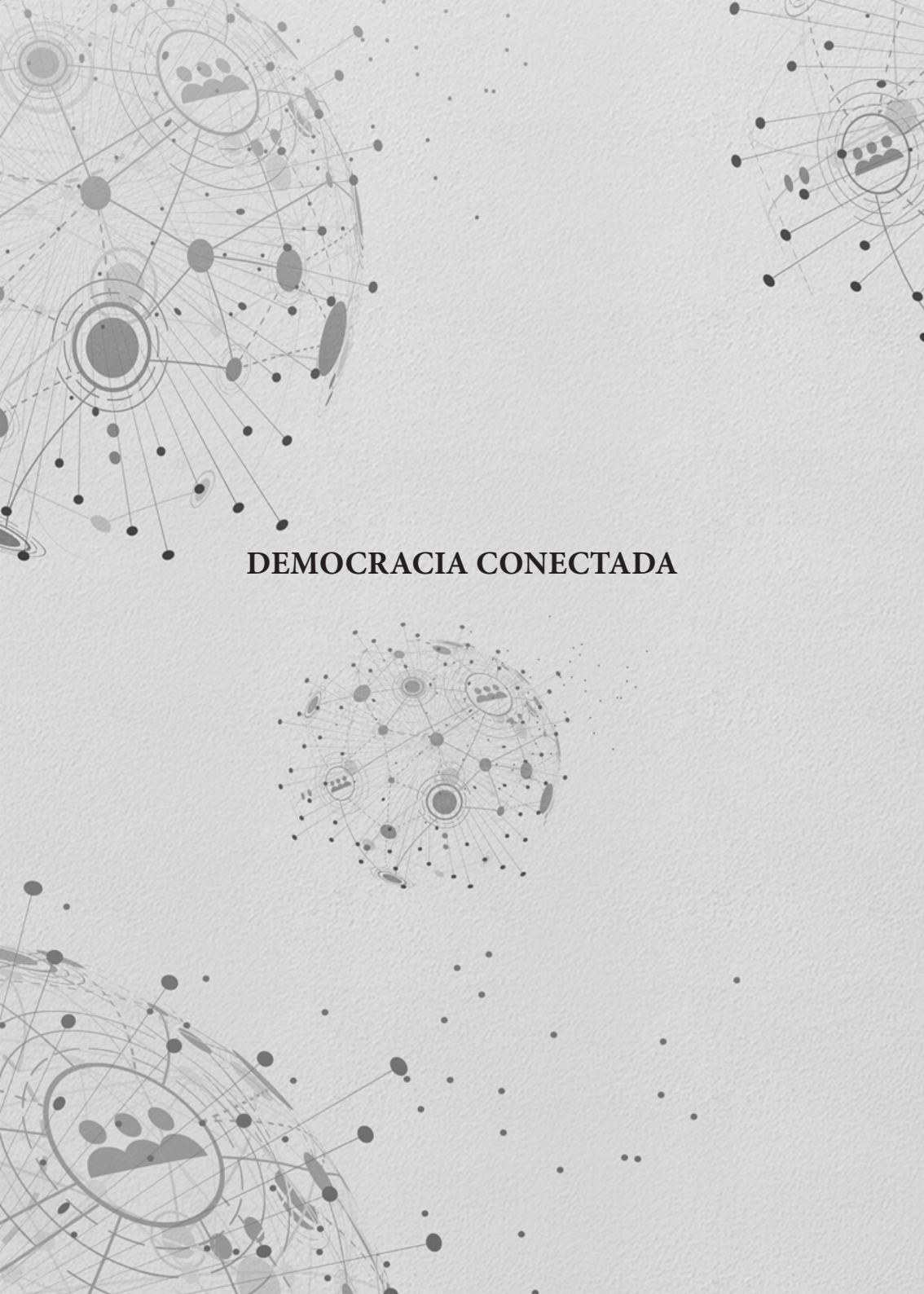
A publicação desta obra coroa a III edição do Simpósio de Direito Eleitoral do Nordeste – SIDEN. Os artigos aqui expostos possuem algo em comum em seus conteúdos: tratam de temas fundamentais para as democracias contemporâneas. Ao adquirir o exemplar, o leitor terá em suas mãos conteúdos de qualidade, desenvolvidos por profissionais e estudiosos do direito e da ciência política, que se uniram em prol da produção e disseminação da produção científica de qualidade.

Esperamos que, com os produtos de diferentes investigações produzidas nesse livro, haja um avanço na compreensão sobre os diversos temas abordados na presente obra e que os mesmos possam subsidiar alunos e profissionais a desenvolverem estudos e pesquisas futuras.

Boa leitura!

Os Organizadores

Campina Grande, primavera de 2020.



DEMOCRACIA CONECTADA

A QUALIDADE DA DEMOCRACIA: O IMPACTO DA CIBERCIDADANIA NA POLÍTICA DE BRASIL E ESPANHA



Ilana Driele Mendes da Cunha Lima

*Graduada em Direito. Mestranda em Desenvolvimento Regional
pela Universidade Estadual da Paraíba.*

ilanadriele@gmail.com

Dayana Maria Alves Brito

*Graduada em Direito. Assessora jurídica.
Pós-graduanda em Direito Penal, Processo Penal
e Segurança Pública.*

britodayanad@gmail.com

INTRODUÇÃO

Muito se discute com relação ao conceito e efetividade da Democracia. Segundo Aristóteles, democracia existe quando o poder supremo pertence ao povo, que o exerce diretamente. A democracia grega estava representada em sua grande maioria por grupos de baixo poder econômico, representando a antítese da oligarquia. Em contrapartida, a democracia moderna teria sido a forma política que os burgueses encontraram para extinguir os antigos privilégios do clero e da nobreza em seu detrimento. Nesse sentido, o espírito original da democracia moderna foi a defesa dos proprietários ricos contra um regime de privilégios estamentais, e não a defesa do povo.

Segundo Schumpeter, a democracia corresponde a um “arranjo institucional voltado às decisões políticas para a realização do bem comum de modo que as próprias pessoas decidam questões através da eleição de indivíduos, a se reunirem em assembleia para realizar os desejos dos eleitores” (SCHUMPETER, 1961, p. 250). O Brasil, por ser um Estado Democrático de Direito, na sua Constituição já no 1º artigo afirma que “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”.

Sabe-se que o entendimento de democracia está atrelado à capacidade de participação dos indivíduos efetivamente do processo do governo do Estado, sendo entendidos como cidadãos, por participarem da tomada de decisões para a adoção de medidas que atingem, direta ou indiretamente, na sociedade a qual está inserido.

Ocorre que, a maior parte da população *não* está de fato exercendo sua cidadania, no sentido de que, existe uma grande camada populacional que vive em situação marginalizada: Não participa dos problemas sociais da sociedade e não possuem sequer seus Direitos Humanos e Fundamentais respeitados, e nem tampouco, os Direitos Sociais elencados no art. 6º da Constituição. Muitos, inconformados com a situação em que vivem, não depositam esperanças na política, em resposta não votam em representantes políticos.

É inegável, que as novas tecnologias da Informação, especificamente a internet, promoveram grandes avanços e ocasionaram mudanças sociais. Sendo uma das formas de proporcionar uma maior interação, por exemplo, no que tange o controle social no âmbito

Administração Pública. Com os portais dos entes governamentais, que disponibilizam sites que viabilizam a transparência da Administração Pública. Para que o cidadão possa se utilizar de um canal onde é no mínimo informado das decisões.

A partir desses exemplos, percebe-se como é complexo o contexto de utilização dessas novas tecnologias para o exercício da cidadania. Pois surgem no mínimo dois dilemas, A) se as novas tecnologias por um lado são importantes por que impulsionam o processo democrático, e tem a função de provocar um despertar na consciência dos cidadãos sobre a importância da participação política de cada um no Estado, e sobre o que é de fato um Estado Democrático de Direito. E que, proporcionado o acesso à participação daqueles que não freqüentam audiências públicas, por exemplo, e que não tem outro acesso senão a internet, que se tornou bem mais acessível nos últimos anos, para a participação política. B) Por outro lado, cobra uma reflexão no que diz respeito à qualidade dessa cidadania baseada no virtual.

Sobre esse questionamento é que se debruça o pretendido trabalho, e o mesmo se delimita em analisar os elementos presentes no contexto (democracia, cidadania, o que é virtual, o que seria *cibercidadania*), e de estudar esse fenômeno dentro das diferentes nações pretendidas, Brasil e Espanha, para assim observar como funciona a participação política nestes Estados, que apesar de apresentar muitas diferenças, também apresentam algumas similitudes, que podem contribuir com o entendimento do tal fenômeno. Sobre tudo, no que diz respeito à inclusão das redes sociais na vida dos cidadãos brasileiros e espanhóis e quais os impactos da inclusão do modelo atual de *cibercidadania* na política desses países.

METODOLOGIA

O estudo pretende utilizar-se de uma pesquisa de natureza qualitativa-quantitativa, e a forma de abordagem teórica o Método Hipotético-Dedutivo, adotando o procedimento comparativo. Pois, pretende-se investigar a qualidade da democracia e o impacto da ciberdemocracia na política brasileira e espanhola, dessa forma, a abordagem de cunho qualitativo que trabalha os dados buscando seu

significado, tendo como base a percepção do fenômeno dentro do seu contexto, e que procura-se captar não só a aparência do fenômeno, mas também suas essências, procurando explicar sua origem, relações e mudanças, e tentando intuir as conseqüências, permite também, o aprofundamento das investigações.

O método utilizado justifica-se, pois, segundo conforme Lakatos; Marconi: “a observação é precedida de um problema, de uma hipótese, enfim, de algo teórico” (LAKATOS; MARCONI, 2000, p. 75). As hipóteses correspondem as supostas soluções ou explicações para os fenômenos que foram problematizados enquanto objeto de estudo, que serão dadas durante todo o estudo à verificação por meio de pesquisas e análises empíricas e bibliográficas, esse método pressupõe as bases teóricas dedutíveis a fenômenos particulares que refutarão ou corroborarão com a teoria em teste.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

O pretendido estudo se limita ao estudo da *cibercidadania*, qual o seu conceito e sua relação com a Democracia, Cidadania e a Participação política, e os impactos desses avanços tecnológicos no âmbito da comunicação, Tecnologias de Comunicação de Informação (TIC), especialmente as redes sociais da *Internet*, quando permite maior participação do indivíduo e uma maior proliferação de informações e opiniões políticas, sendo que qual a qualidade e a veracidade dessas informações, formuladoras de opiniões, e sobretudo quais os impactos desse fenômeno na política dos países (Brasil/Espanha) estudados?

As redes sociais, entre elas o *facebook*, tem sido um local onde se observa um crescente interesse em comentar, repassar informações, emitir opiniões de assuntos políticos. Pessoas que antes não possuíam interesse em alguns assuntos, ou não possuíam nenhum conhecimento sobre política, estão sentindo-se mais livres para participar das discussões propostas nesses sites, onde predomina a liberdade e o poder de convencimento e argumentação em detrimento de outros fatores importantes para a formulação de uma opinião política que venha a ser utilizada em uma tomada de decisão como, por exemplo, um plebiscito ou referendo.

Diante do atual contexto político brasileiro e espanhol, o Brasil que vivenciou a destituição de um presidente em 2016, e a Espanha que está tensionada pelas ideias separatistas da Catalunha, marcado por referendos considerados ilegais pelo governo da Espanha e que desencadeou muitos conflitos e protestos.

O presente estudo já se justifica e demonstra sua relevância por se debruçar em acontecimentos tão atuais e que possivelmente entram em conflito com os ideais democráticos e de cidadania amplamente difundidos, contudo, ainda torna-se mais importante tal discussão, pois esses eventos separatistas proliferaram ou encorajaram em outros países a assumirem a postura separatista que já possuíam, e que passaram a desenvolver com mais entusiasmo.

Dessa forma, evidencia-se a importância do estudo necessário de como as novas tecnologias de informação e comunicação (TIC) pode influenciar nesses processos democráticos, e de que forma influenciam na política desses países, se proporciona-se um aumento da participação política, quais os impactos que podem ser observados na política desses países e de como se encontra a qualidade da democracia de ambos ao final desse processo.

Pretende-se com o presente estudo, discutir sobre algumas visões e conceitos de Democracia, Cidadania, Participação Política e Cibercidadania. Visto que, para se chegar a uma reflexão mais aprofundada na relação da Participação Política e da Cibercidadania, necessita-se uma análise nestes conceitos, considerando que essa análise contínua vem sendo feita desde a antiguidade, desde os filósofos gregos até a atualidade, ainda encontrando espaço de discussão visto sua complexidade de interpretação conceitual. De acordo com os escritos de Aristóteles (1997), Rousseau (1995), Locke (1973), Stuart Mill (1981), Max Weber além de Norberto Bobbio (1986), Robert Dahl e David Held (1991).

Neste primeiro momento se englobam as principais teorias da Democracia. Por esse motivo, inicia-se pelas obras de Aristóteles (384-322 a.C), onde ele formula uma teoria clássica das formas de governo, identificando as limitações da prática democrática, estabelecendo modelos de governos bons e maus, baseando-se no critério numérico e valorativo, estabeleceu que os governos bons (monarquia,

aristocracia, república - politeia) poderiam se corromper para governos maus (tirania, oligarquia e a democracia), respectivamente. Aristóteles, no livro *A Política* descreve todos esses modelos de governo, e dentro deles se encontra a Democracia, que segundo ele era uma forma degenerada de governo, contudo das formas ruins de governo, essa era a menos danosa, e ele faz explicar por que a politeia (forma de governo excelente) seria melhor que a democracia, sua forma degenerada. (ARISTÓTELES, 1997)

Ainda no estudo das várias concepções sobre democracia, mas já adentrando a esfera da representatividade e participação, segue-se com os escritores clássicos, fazendo um estudo comparativo das teorias de Jean-Jacques Rousseau (1712-1778), e John Stuart Mill (1806-1873), que se contrapõem, utilizando as obras de ambos os autores, tais como: “Discurso sobre a economia política e do contrato social” de Rousseau e “Considerações sobre o Governo Representativo” de Stuart Mill, onde os autores expõem suas teorias. Utilizando como norte os escritos de David Held, que segundo ele em “Modelos da Democracia”, Rousseau defendia a mais radical da democracia desenvolvimentista, pautada na formação de uma cidadania ativa e participativa, não representativa; enquanto Mill representa a vertente mais liberal (HELD, 1991, p. 95-96), contudo a democracia como um caminho para o desenvolvimento das potencialidades humanas (MILL, 1981). Essas teorias serão analisadas e refletidas com afincio durante o início do trabalho pretendido.

Se contrapondo a teoria rousseauiana de democracia, que defendia a Democracia Participativa, direta, e afirmava: “Na verdade, as leis são as condições da associação civil. *O povo submetido às leis deve ser o seu autor*, só aos que se associam cabe reger as condições da sociedade” (ROUSSEAU, 1995, p. 99). Locke defende a representatividade, onde o estado a concepção de democracia estaria vinculada ao poder dos representantes eleitos pelo povo. Pois, se o legislativo compõe-se de representantes escolhidos pelo povo, este poder de escolher será exercido pelo povo, e representa, dessa forma a Democracia (LOCKE, 1973, p. 101).

Em Bobbio (1986), a democracia da maioria em contraposição à autocracia, e a democracia procedimental de Habermas, para a

possível análise de suas contribuições para os seguintes temas do pretendido trabalho: democracia, representação política e participação. Habermas, que tece importantes colocações para a temática proposta em “Três modelos normativos de democracia” (1995); “Mudança estrutural da esfera pública: Investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa” (1984), “*Political communication in media society: Does democracy still enjoy an epistemic dimension? The impact of normative theory on empirical research*” (2006) e “*Concluding comments on empirical approaches to deliberative politics*” (2005), especificamente essas duas últimas referências colaborará além da parte teórica da Democracia, mas também com aspectos de outras fases do pretendido estudo a pesquisa empírica e o estudo das mídias sociais.

Segundo Held, observa-se que, a democracia para Weber (1864-1920), era voltada para a democracia representativa moderna, que, trabalha em uma concepção semelhante a de Schumpeter, ambos entendia a democracia como um meio de escolher pessoas capacitadas para tomar decisões e impor limites, havendo pouco espaço para a participação democrática (HELD, 1991). É interessante ressaltar, a concepção de Schumpeter para a democracia, este autor que será estudado durante todo o presente trabalho, tem a seguinte concepção para a democracia: “A democracia é um método político, ou seja, certo tipo de arranjo institucional para se alcançarem decisões político-legislativas e administrativas e, portanto, não pode ser um fim em si mesma, não importando as decisões que produza sob condições históricas dadas” (SCHUMPETER, 1961, p. 365-366).

Nesse sentido, Schumpeter faz uma crítica ao que denominou “teoria clássica da democracia”, quando afasta a noção de participação política social, pois, segundo ele, o processo decisório restringir-se, aos líderes políticos que competem na busca pelo voto do eleitor, transformando o cenário eleitoral em uma competição elitista. Held, afirma que isso “implicava no fato de que o destino do cidadão democrático era, de forma bem direta, o direito de escolher e autorizar periodicamente governos para agirem em seu benefício” (HELD, 1991, p. 151), o que deveria ser uma forma de vida marcada pela promessa de melhores condições para os cidadãos e para o

desenvolvimento humano em um rico contexto de participação e igualdade. A teoria de Schumpeter sobre a democracia e a participação política social, serão exaustivamente analisadas e refletidas, a fim de expor de forma precisa as contribuições de ambas teorias para a temática.

Cidadania em um amplo conceito significa a qualidade de ser cidadão, assim sendo, sujeito de direitos e deveres inerentes a esta qualificação. Ser cidadão está atrelado ao gozo dos direitos civis e políticos de um indivíduo dentro de um determinado Estado. Segundo Dalmo de Abreu Dallari: “A cidadania expressa um conjunto de direitos que dá à pessoa a possibilidade de participar ativamente da vida e do governo de seu povo” (DALLARI, 1998, p. 14).

A relação entre os indivíduos com o Estado depende de sua qualificação como cidadão, e essa qualificação é o que limita e amplia a atuação das partes nessa relação dúplice. Quando se torna cidadão assume o compromisso tácito de respeito às práticas políticas e a ordem institucional pré-estabelecida, no sentido de que, a partir do momento que se firmou o pacto de criação do Estado, todos os indivíduos estão sujeitos ao pacto que criou o Estado, por exemplo, a Constituição Federal, esta que ficou conhecida como a Constituição Cidadã e que consolidou a democracia representativa no Brasil, contudo abriu espaço para atuação direta dos cidadãos, através do plebiscito e referendo, baseia-se numa democracia semidireta.

Em contrapartida, os cidadãos detêm o poder-dever de fiscalizar a atuação estatal, zelando pelo bem público, participando de diversas formas, seja por meio de voto, seja pelas diversos outros meios postos à disposição do cidadão para acompanhamento e fiscalização do Estado. A Cidadania seria o que confere ao indivíduo a participação na esfera política.

Para o estudo da cibercidadania, pretende-se aprofundar o estudo do conceito de *cidadania*. Quanto a essa conceituação, Aristóteles, defendia a mesma ideia de cidadão acima descrito, sendo o indivíduo que tem direito e obrigação de participar das funções de governo (ARISTÓTELES, 1997, p. 104). Posteriormente, esse conceito sofreu modificações com o advento do cristianismo que criou uma antítese entre *homo politicus* e *homo credens*, onde apenas a

igreja poderia participar das decisões políticas, e ao povo cabiam as crenças e a fé, apenas com a Reforma Protestante tem-se uma singela modificação desse conceito de cidadão (HELD, 1991).

Para o estudo dessa concepção, também utilizaremos os escritos de Marshall (1967) que é a referência clássica no estudo do conceito de cidadania. Pois, interligava os conceitos de Direitos Naturais (anteriores às leis e normas) ao conceito de Cidadania, visto que, segundo o autor, a cidadania era um desses Direitos apenas reconhecidos após momentos históricos distintos, reconhecendo assim, ao longo dos anos os direitos civis, os políticos e os sociais, respectivamente (MARSHALL, 1967).

Com os crescentes e contínuos avanços sociais, a cidadania também deve ser pensada com relação a esse ambiente. No sentido de saber, inclusive, diferenciar as diferentes formas de participação política se utilizando das Tecnologias da Informação e da Comunicação. Que envolve desde um mero procedimento informativo, onde se disponibiliza informações para os usuários, informações com respeito à administração pública, amplamente criticada pela sua passividade; até procedimentos de consulta à projetos de leis, orçamentos participativos, questionamentos, requisições, reclamações e solicitações, tudo isso no âmbito da Administração Pública.

Após a análise dos conceitos de cidadania dá-se seguimento com o estudo da participação políticas analisando dentre outras, as contribuições de Carole Pateman que tece uma crítica à “teoria democrática contemporânea” e que seria de fundamental importância a participação política dos indivíduos “nas áreas alternativas [pois], capacitaria o indivíduo a avaliar melhor a conexão entre as esferas pública e privada” (MARCONDES *apud* PATEMAN, 1992, p. 146).

Muito importa o estudo do conceito do que é o virtual. Para tanto utiliza-se da obra de referência nesse sentido, “O que é virtual?” de Pierre Lévy, que após se entender o que compõe esse ambiente de virtualidade e a relação deste com o ser humano, é que se utilizará a segunda obra desse mesmo autor: “Ciberdemocracia”. Alinhado ao estudo das referidas obras, para ampliar e concretizar as teorias de Pierre Lévy, utilizar-se-á obras de Antonio Enrique Pérez Luño e Michel Miaille, como por exemplo, Miaille e Lévy discorrem sobre

a interação no ciberespaço, preocupando-se com a liberdade que se tem, mas a louvando devido a contribuição que ela proporciona, digo a liberdade, para o desenvolvimento da cidadania: “como o universo virtual não tem controles ou hierarquia, se abriria aos usuários um espaço sem precedentes para a manifestação de sua liberdade de expressão, cujo exercício auxiliaria na formação de um discurso social e político, contribuindo, em última análise, para o desenvolvimento da cidadania” (SILVA *apud* LÉVY, 2002; MIAILLE, 2004).

Pérez Luño, utilizar-se-ia pela contribuição ao questionamento da conceituação de cidadania com o advento dos avanços tecnológicos, como bem afirma que “as relações de cidadania e dos entes públicos sofreram uma profunda transformação devido às novas tecnologias da informação e comunicação; por isso o conceito de cidadania reclama uma redefinição” (LIMBERGER, SALDANHA *apud* LUÑO, 2004).

No dizer de Lévy, o cidadão numa comunidade virtual, aberta e comunicante, que aspira ao máximo à inteligência coletiva, comportando-se diferentemente, em um ambiente que permeia a liberdade de expressão e de navegação sem constrangimentos; onde se pode deliberar sobre política de forma aberta e além disso está alimentada pela riqueza do espaço “público” (LÉVY, 2003), pode-se verificar que muitos dos que não participavam ativamente da política, encontram espaço para essa atuação. Segundo ele, a internet, por exemplo, permite (tem permitido) maior atuação política pois é um local de “desprendimento”, de “desterritorialização”, o imenso “mundo virtual”, que já era conhecida pelo possibilidade de anonimato, distanciamento dos usuários, dentre outras características.

Neste mundo virtual, descrito por Lévy, observamos a vasta influência midiática e a facilidade de interação das redes sociais como locais propensos à proliferação de ideias e pensamentos políticos, o que conduz ao questionamento à que se debruça o presente trabalho: A qualidade da Democracia atual. Em um cenário que disponibiliza meios em que se participe, se der o opiniões e que se formule pensamentos, como estão influenciadas essa participação social na política?

Para responder essas perguntas, propõe-se a leitura dos autores

supracitados além da fundamental pesquisa empírica, bem como uma análise dos históricos de ambos os países estudados, para assim compreender muitas de suas modificações no âmbito da Democracia, especialmente o processo conhecido como a retomada da democracia em ambos os países, no Brasil a partir do golpe de 1964 e a Espanha durante o regime franquista¹; para assim, adentrar às atuais formas de manifestações democráticas nessas nações.

Para se entender esses processo e possibilitar a dissertação de um breve histórico nesse sentido, pretende-se utilizar escritos brasileiros e espanhóis de autores com reconhecimento em ambos países, como por exemplo o autor espanhol Jeremy Benthan (2012) que escreveu sobre o governo espanhol: “*Um fragmento sobre el gobierno*”, que explica sobre a organização e descentralização do poder na Espanha, que por tratar-se de uma nação que adota um modelo com relação à divisão de poderes diferente do Brasil, vale a análise da obra; bem como a de Joaquim Brugué, igualmente espanhol e catedrático do Departamento de Ciência Política da *Universitat Autònoma de Barcelona* (UAB), que tratou sobre a relação da administração pública com a Democracia e a construção de políticas públicas que viabilizem o exercício da Democracia, “*Una administración pública democrática?*” (2001) e “*Gobiernos locales y políticas públicas*” (1998).

Contudo, o cenário da política atual dos dois países por si só já propõe vastas e importante reflexões. Brasil, com o recente *impeachment* em 2016, e o atual discussão quanto a independência da Catalunha, uma das maiores comunidades espanholas, que proporcionou aos seus cidadãos um momento um tanto quanto conturbado de participação política, analisando quais as influências e os impactos da forma como a ampliação do espaço para a liberdade de expressão e pensamento, proporcionada pelos avanços tecnológicos, se observa

1 Também regime de Franco, ditadura de Francisco Franco ou ditadura franquista é o período da história da Espanha do governo do general Francisco Franco Bahamonde. “Franquismo” (1939 e 1975), após a morte de Franco, o regime foi sucedido na chefia do Estado espanhol pelo atual Rei Juan Carlos I instaurando uma Monarquia Constitucional conduzindo um longo processo de redemocratização do país, concluído com a adoção, em 1978, da atual Constituição democrática espanhola. (TOLEDO, 2012, p. 18)

atualmente nesses processos e posterior a eles nessas nações.

Para este estudo se faz necessário uma pesquisa empírica para coletas de dados e para a observação desse fenômeno, tanto nas cidades espanholas, Barcelona, por exemplo, onde se verifica uma maior concentração de independentistas e de nacionalistas, segundo o jornal *El País*. Bem como a análise da produção jornalística e do comportamento dos cidadãos nas redes sociais onde se tem a liberdade de exposição de pensamento, para entender o quanto essa participação no ciberespaço influencia a política atual.

Brugué, escreveu importante trabalho para o estudo da organização da catalunha “*El gobierno local en Catalunya: construcción y reconstrucción del municipio de bienestar*” (1997), que será utilizada nessa fase do pretendido estudo, a fim de conhecer e analisar a forma como é constituída a Catalunha e entender seus processos democráticos, para somente assim refletir sobre os impactos da cibercidadania no processo atual. Igualmente, como o livro onde o citado artigo se encontra, “*Ciudadanos y decisiones públicas*” sob a organização de Joan Font Fabregas, doutor em Ciências Políticas e Sociologia (UAB) e Mestre em Ciência Política pela University of Michigan e pesquisador do CSIC².

No livro “*Ciudadanos y decisiones públicas*” ele propõe-se a responder diversas indagações, como por exemplo: “¿hay realmente más espacios participativos?”, “¿por qué hay mayor necesidad de participación?”, além de refletir sobre os mecanismos e modelos de participação cidadã nos municípios espanhóis, instrumentos formais de participação no *Ayuntamiento* de Barcelona, Experiências de participação cidadã em escala local em uma perspectiva internacional. (FABREGAS, 2001)

Ainda na mesma biografia tem-se os escritos de Jordi Sánchez (2001), que discute a internet como instrumento de participação, Democracia parlamentar e novas tecnologias: A Democracia parlamentar adaptando-se a revolução digital, no seu dizer. Questionando sobretudo, se há necessidade de atualizar a democracia, Democracia

2 Estatal Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) - A maior instituição pública dedicada à investigação científica na Espanha, e terceira da Europa.

eletrônica e a relação da internet e a participação política. Também serão analisados os trabalhos anteriormente realizados na mesma temática como o estudo: “Espanha e Brasil na construção da participação democrática: clivagens e consensos” de Rodrigo Alberto Toledo (2012), que lança “algumas análises e indagações sobre o alcance histórico de processos participativos engendrados na Espanha e no Brasil. Por exemplo, a mobilização popular [...]” (TOLEDO, 2012, p.15)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo supra citado faz uma análise comparativa da participação política do Brasil e Espanha, levando em consideração o contexto histórico, social e econômico de ambos. Apesar de ambos os países enfrentarem fenômenos políticos e sociais em contextos diversos, as interferências suportadas na política, sobretudo no exercício e qualidade da democracia, exercida pelas novas formas de comunicação e difusão de opiniões guardam algumas semelhanças, devendo suscitar inúmeros questionamentos e futuros estudos.

De fato evidencia-se uma nova fase social de participação política, observando algumas redes sociais que tem sido cenário para os mais variados discursos políticos e propagação de informações. Em um ambiente propício para a exposição de opiniões e divulgação destas vale a preocupação quanto a veracidade das informações, principalmente, bem como, a utilização desses meios para persuadir a população às opiniões almejadas pelos propagadores. Consequentemente a “democracia” passaria a ser coadjuvante nesse jogo político, onde se convence através de um trabalho vil de persuasão com informações rasas, talvez inverídicas, pois nem sempre o cidadão tem acesso a ampla quantidade de informações verdadeiras que poderiam servir de base à construção de uma opinião política aprofundada.

O fim pretendido para o presente trabalho é propor a discussão a respeito dos impactos que a cibercidadania e a vasta disponibilidade de proliferação de informações tem na atual política brasileira e espanhola, analisando a qualidade da democracia nesses países após essas influências.

REFERÊNCIAS

ARISTÓTELES. **A Política**. Brasília: UNB, 1997.

BENTHAN, Jeremy. **Um fragmento sobre el gobierno**. Salamanca: Editora Tecnos, 2012.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: Uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BRUGUÉ, Q. **El gobierno local en Catalunya: construcción y reconstrucción del municipio de bienestar**. In: AA. VV. *La nova Europa social e els municipis*. Barcelona: Patronat Flor de Maig, 1997.

_____.; GALLEGO, R. Una administración pública democrática?. in: FABREGAS, Joan Font (org.). **Ciudadanos y decisiones públicas**. Barcelona: Ariel, 2001.

_____.; GÓMA, R. (org.). **Gobiernos locales y políticas públicas**. Barcelona: Ariel, 1998.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Direitos Humanos e Cidadania**. São Paulo: Moderna, 1998.

FABREGAS, Joan Font (org.). **Ciudadanos y decisiones públicas**. Barcelona: Ariel, 2001.

HABERMAS, Jürgen. **Concluding comments on empirical approaches to deliberative politics**. *Acta Politica*. V.40, 2005, pp. 384-392.

_____. **Political communication in media society: Does democracy still enjoy an epistemic dimension? The impact of normative theory on empirical research**. *Communication Theory*. V.16, 2006, pp. 411-426.

_____. **Três modelos normativos de democracia**. Lua Nova. São

Paulo, N. 36, p. 39-53, 1995.

_____. **Mudança estrutural da esfera pública: Investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

HELD, David. **Modelos de democracia.** Madrid: Alianza, 1991.

LÉVY, Pierre. **O que é o Virtual?** São Paulo: Ed. 34, 1996.

_____. **Ciberdemocracia.** Lisboa: Piaget, 2003.

LIMBERGER, Têmis; SALDANHA, Jânia Maria Lopes. **Cibercidadania no mundo globalizado: o desafio das novas tecnologias e a concretização dos direitos humanos nas democracias contemporâneas.** Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano. A. 18, 2012, P. 215-230. Bogotá, 2012.

LOCKE, John. **Coleção Os Pensadores.** São Paulo: Abril Cultural, 1973.

MARCONDES, Valéria. **Esfera pública virtual: elementos para o estudo teórico sobre comunicação e política no ciberespaço.** Dissertação [Mestrado]. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

_____. **Internet, democracia e participação popular: Discutindo experiências participativas.** Tese [Doutorado], Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia científica: Ciência e conhecimento científico, métodos científicos, teoria, hipóteses e variáveis, metodologia jurídica.** 5 ed. São Paulo: Atlas, 2000.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status.** Rio de Janeiro:

Zahar Ed., 1967.

MILL, John Stuart. **Considerações sobre o Governo Representativo**. Tradução de E. Jacy Monteiro. Biblioteca “Clássicos da Democracia” 19. São Paulo: IBRASA, 1964.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Discurso sobre a economia política e do contrato social**. Petrópolis: Vozes, 1995.

SÁNCHEZ, Jordi. Internet como instrumento de participación. *In*: FABREGAS, Joan Font. (Org.). **Ciudadanos y decisiones** públicas. Barcelona: Ariel, 2001.

_____. **Internet i política**. Cap a un democràcia inèdita? *In*: Idees: Revista de temes contemporanis, n. 9, p. 96-110, 2001.

TOLEDO, Rodrigo Alberto. **Espanha e Brasil na construção da participação democrática: clivagens e consensos**. Sociedade e Território, Natal, v. 24, no 2, p. 15- 42, jul./dez. 2012.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

OS PROCESSOS ELEITORAIS COMO MEDIDA DE AFERIÇÃO DA QUALIDADE DA DEMOCRACIA: O CASO DO BRASIL

Kamile Moreira Castro

Juíza do TRE/CE e Ouvidora Eleitoral Substituta do TRE/CE. Especialista em Direito Processual Penal (UNIFOR) e em Direito e Processo Eleitoral (ESMEC e PUC/MINAS). É mestranda em Ciências Políticas pela Universidade de Lisboa (ISCSP) e mestranda em Direito pela UNINOVE/SP. Membro da Junta Promotora da Conferência Americana de Organismos Eleitorais Subnacionais pela Transparência Eleitoral (CAOESTE), desde 2019 e membro-consultora da Comissão Especial de Estudo da Reforma Eleitoral da OAB Federal. Integrou Missão de Observação Eleitoral.

DEMOCRACIA E ELEIÇÕES

Hoje é muito comum falar de “qualidade de democracia”. Conceito que parte de dois pressupostos fundamentais: que as democracias não são todas iguais, tendo estágios de desenvolvimento diferentes, traduzindo-se em graus diferentes de qualidade; e, que é possível mensurar essa qualidade.

Na verdade, se atendermos aos dados da Freedom House, poderemos observar que, se em 1990 tínhamos 69 países considerados por essa organização como democráticos, num total de 167, já em 2015 os países democráticos tinham passado para 125, num total de 195 (o que daria um incremento percentual de 23% nas democracias mundiais). Porém, desde 2015 até à atualidade, a mesma Freedom House, tem observado um declínio do que se chama “liberdade global”, com o aumento dos países considerados “parcialmente livres”.

Morlino (2009:273-296) designa estes regimes de “híbridos”, em que junto às instituições, formalmente, democráticas coexistem práticas autoritárias em que, fundamentalmente, se procura diminuir a capacidade das oposições de chegarem ao poder político, manietando-as de diversas maneiras, mas sempre com o objetivo de impedir a alternância do poder político. Evidente, que para aprofundarmos estas questões teríamos antes que nos dedicar à definição do que é *democracia*, algo que está notoriamente, fora do âmbito desta exposição. No entanto, poderemos aqui entender a democracia total como um ideal a alcançar, que nunca está plenamente realizado e que se mantém como uma meta a atingir.

A democracia moderna aparece indissociavelmente ligada à questão da *representação*, e se podermos enveredar por uma definição de democracia como a de Schumpeter, que a diz como, simplesmente, um método de escolha de cargos entre as elites que se mostrem disponíveis para serem eleitas, pode-se articular com uma visão menos enfática na escolha dos cargos políticos.

De fato, alguns autores pensam que existe uma ideia errada, que dá uma preponderância exagerada às eleições, nos processos democráticos. É que uma democracia não se mede apenas pela qualidade do processo eleitoral, mas por um conjunto de fatores vários que terão que concorrer. É nesta linha que Robert Dahl (1997), na sua

conhecida obra “Poliarquia: participação e oposição”, afirma que, a par das eleições, existem outras condições para que exista uma democracia real (como por exemplo, a liberdade de informação, cidadania real, liberdade de reunião, etc.).

Realce-se, que ao contrário das democracias antigas, como a ateniense, as modernas, firmam-se sobretudo na representação, embora possam ter elementos de participação direta como referendos, plebiscitos, consultas públicas, orçamentos participativos, etc. Portanto, assente que as eleições não são o único requisito para se considerar determinado regime uma democracia, certo é que ela é um de seus elementos preponderantes.

A relação mais direta entre democracia e responsabilidade política faz-se por via das eleições. Os eleitos “prestam contas” não só dos recursos aplicados nas campanhas, como também das políticas propostas ao eleitorado. No entanto, esta prestação de contas muda consoante o regime adotado. Isso nos mostra o estudo de Cheibub e Przeworski, quando comparam regimes presidencialistas e parlamentares quanto à alternância no poder, por via eleitoral. Vejamos:

[...] se nos regimes parlamentaristas em cerca de um sexto do tempo o chefe do governo não é alguém que tenha sido eleito como tal, no presidencialismo em três quartos do tempo o chefe do governo é alguém que os eleitores não podem reeleger, mesmo que eles o queiram. Se esta é a razão para que observemos tão pouca responsabilidade política nas democracias, não sabemos. Mas é certo que o elo entre democracia e eleições é menos do que definicional. (Cheibub, Przeworski ,1997)

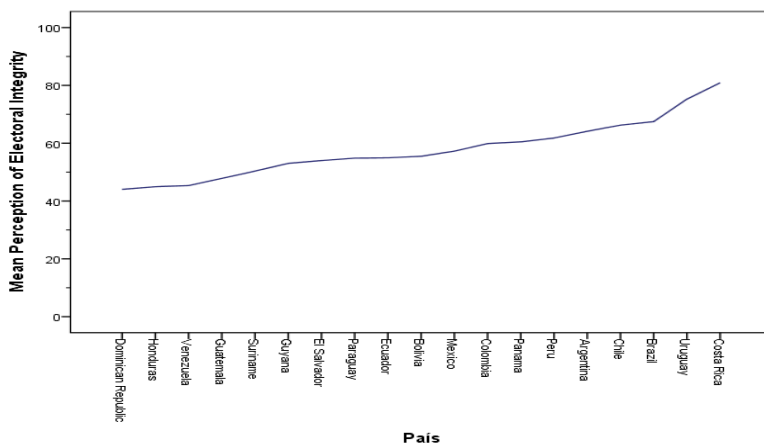
De toda forma, será importante reforçar que as eleições são um ponto fulcral das democracias modernas. E isso acontece, quer por razões procedimentais da própria democracia, quer por aspectos menos tangíveis do nível sociopsicológico dos eleitores³.

3 Quanto à estes aspetos será de muita utilidade recordar estudos de neurocientistas como Antônio Damásio ou etologistas como Konrad Lorenz ou

O PROCESSO ELEITORAL NO BRASIL

Linz e Stepan (1996), a propósito da terceira onda de redemocratização da América Latina dos anos 80 e 90 do século XX, trouxeram para a ribalta da discussão política a questão da relação direta entre a qualidade do processo eleitoral e a qualidade de todo o processo democrático. A propósito desta relação, Pippa Norris (2012) aprofunda o conceito de “Integridade Eleitoral” (Perception of Electoral Integrity-PEI), que é utilizado por autores como Vinicius Menezes, Marina Cotias e Danielle Freire⁴, para aferir a qualidade do processo eleitoral em diversos países da América Latina. O estudo apresentado na “Revista de Estudos Eleitorais” em 2018, apresenta, de um modo geral, para os países sul-americanos estudados, que as eleições representam um fator importantíssimo, diríamos que decisivo, para o aumento da qualidade da democracia, nesses espaços.

Vejamos o gráfico de PEI que os autores nos apresentam:



(Retirado de: Rev. Estud. Eleit. Recife, V.2, Número 3, p.37, jul.2018)

Desmond Morris. Esta área será, quanto a nós, uma área a explorar pelos cientistas sociais.

4 Rev. Estud. Eleit. Recife, V.2, Número 3, p.1-103, jul.2018.

Sobre o Brasil, os autores concluem que desde os anos 70, a qualidade dos processos eleitorais foi sempre subindo, apresentando ótimos resultados neste aspecto a partir dos anos 90. Porém, descrevem que no período de 2004 a 2010 apareceram diversas denúncias de corrupção, compra de votos e de abuso de poder por parte de algumas instituições, que mancharam este percurso.

Como abordamos incipientemente acima, a democracia moderna assenta sobretudo na *representação*. Como aponta Ferreira Filho (1997:18): “No século XVII inventou-se a democracia indireta ou representativa. Nesta o povo se governaria na medida em que escolhesse, em eleições livres, representantes que em seu nome e lugar deliberassem”. Aliás, eleições e liberdade são inseparáveis, dado que os processos eleitorais em regimes autoritários não passam de “encenações” em busca de legitimidade política. A expressão do povo pelo voto é “ponto alto” das democracias representativas, embora, como já vimos, não o único que define a própria democracia.

No Brasil, a partir da Constituição de 1988, definiu-se, no Título II, o direito de participação política dos cidadãos como parte integrante dos direitos chamados de “primeira geração”. Note-se, no entanto, que diversos autores⁵ apontam que na sociedade brasileira os direitos adquiridos foram-no de uma forma pouco ortodoxa e invertida em relação, ao que diversos autores, dos quais se destaca Marshall, descrevem em diversas sociedades. Assim, os direitos brasileiros constituídos, começaram pelos direitos sociais e só mais tarde se estenderam aos direitos políticos. De fato, foram os direitos sociais os primeiros a serem implementados no Brasil numa época de cerceamento dos políticos e civis. Mais tarde foram os direitos políticos alargados, com a expansão do direito de voto, curiosa e quase que contraditoriamente, numa altura em que as instituições democráticas eram quase só de aparência, para tentar dar aparência de normalidade democrática.

A Constituição de 1988, muitas vezes é designada por “Constituição Cidadã”, que estabelece, sem margem para dúvidas, no seu Artigo 14, que a vontade popular se expressará por sufrágio universal

5 Como Murilo de Carvalho na sua obra *Cidadania no Brasil* de 2002, publicado pela editora Civilização Brasileira do Rio de Janeiro.

e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos. Sendo o voto obrigatório⁶.

Não caberá neste espaço, uma reflexão sobre a evolução histórica do processo eleitoral no Brasil, mas poderemos dizer que a primeira eleição no território brasileiro se deu em 1821, com a eleição de deputados às Cortes de Lisboa, num corpo eleitoral bastante restrito. Essas restrições à capacidade de votar continuaram por largos anos e só em 1881, pela Lei Saraiva, ainda do Império, se vê necessidade de alargar o conjunto de votantes, mas muitas pessoas continuaram excluídas⁷. No entanto, pela primeira vez, o voto era direto.

Com a implantação da República a eleição para Presidente alargou ainda mais o corpo eleitoral, mas continuou a exigir-se a alfabetização, afastando grande parte da população do direito de votar. Foi com a Constituição de 1932 que as mulheres puderam, pela primeira vez, votar, e foi justamente em 1932, que foi aprovado e publicado o Código Eleitoral (cria-se a Justiça Eleitoral), considerando muitas das recomendações de Assis Brasil; destacado por seus estudos sobre o modelo eleitoral a aplicar no Brasil, de onde sobressaem as ideias de voto nominal e listas abertas, a aplicação de um critério de proporcionalidade para a escolha dos representantes e da necessidade de um sufrágio universal, entre outras. Somente em 1985 por Emenda Constitucional (EC25) foi permitido o voto aos analfabetos.

Conclui-se, assim, que fica evidente que as regras do processo eleitoral definem, em muito, a qualidade da democracia. Não é indiferente, do ponto de vista político, o universo dos que vão votar, quem pode candidatar-se aos lugares e em que circunstâncias, se os candidatos podem ser votados nominalmente ou em listas, se as listas são abertas ou fechadas, enfim não é indiferente como são definidas as circunscrições eleitorais, etc. Por outro lado, é importante que todos cumpram as regras estabelecidas. Tudo terá um impacto no resultado final e por isso a Justiça Eleitoral tem um papel crucial em todo o processo eleitoral.

6 Sendo facultativo para cidadãos de idade entre os 16 e os 18 anos e para os maiores de 70.

7 Os analfabetos e os que não possuísem 200 mil reis, por exemplo. A lei é, portanto, censitária no sentido da literacia e da capacidade econômica.

O Direito Eleitoral começa, no Brasil, pelas Ordenações Manue-
linas e hoje espelha-se nos Tribunais Eleitorais. Na prática, o Direito
Eleitoral brasileiro contemporâneo assenta num tripé fulcral: Cons-
tituição, Legislação complementar e decisões do Tribunal Superior
Eleitoral – TSE (jurisprudências). A seara eleitoral é repleta de la-
cunas normativas, ontológicas e axiológicas, marcada por peculiari-
dades que aumentam a importância da jurisprudência eleitoral, em
especial a do Tribunal Superior Eleitoral, que segundo o Ministro
daquela Corte, Tarcísio Vieira de Carvalho Neto, é de onde “se retira
a harmonia sistêmica que vivifica o processo de depuração da demo-
cracia brasileira e anima, quanto à atividade eleitoral jurisdicional
típica, a resolução das lides eleitorais segundo parâmetros de justiça
material (legalidade substancial)”.

Aliás, por essas razões e considerando tanto a capacidade norma-
tiva do Poder Judiciário Eleitoral (art. 1º, parágrafo único, e 23, IX,
da Lei nº 4.737/65, além do art. 105, da Lei 9.504/97), como o dispos-
to no art. 15 do NCPC, de que suas regras aplicam-se subsidiária e
supletivamente ao processo eleitoral, é que os precedentes eleitorais
têm força obrigatória. Muito embora, em termos estritamente técni-
cos, a súmula do TSE, por omissão legislativa, não possua natureza
de “súmula vinculante”.

Para que a eleições sejam, de verdade, a expressão da vontade do
povo, norma máxima da democracia, elas terão que ser representati-
vas, no sentido da sua legitimidade e legalidade. Eleição é sobretudo
a possibilidade de renovação e alternância, daí que tudo o que obs-
te a esta possibilidade, enviesa o espírito democrático - daí as críti-
cas de alguns ao instituto da “reeleição”. No sistema brasileiro, pela
Emenda Constitucional 16/1997, são reelegíveis - embora por apenas
mais um mandato - o Presidente da República, os Governadores de
Estado e do Distrito Federal e os Prefeitos. Quer-se dizer, os cargos
executivos, eleitos por sistema majoritário, poderão ser reeleitos.

O processo eleitoral brasileiro pode ser considerado como com-
plexo, não só pelas normas regulatória esparsas, como também pela
variedade e quantidade de envolvidos neste enorme país. Nas eleições
municipais de 2016 (dados do site do Tribunal Superior Eleitoral⁸),

8 www.tse.jus.br

tivemos: numa população superior a 204 milhões, foram mais de 143 milhões os eleitores e de 26.000 candidatos pertencentes a 35 partidos políticos diferentes. Existiram quase 97.000 locais de votação, em mesas onde estiveram presentes quase 2,5 milhões de mesários, com mais de meio milhão de urnas eletrônicas, que tiveram cerca de 49 milhões de votantes com dados biométricos. Estes números impressionam pela sua grandeza, mas os trabalhos preparatórios para o ato eleitoral são com certeza ainda mais relevantes.

Nesta dimensão e com as especificidades do sistema político brasileiro, como tornar o processo eleitoral inclusivo, confiável e verdadeiramente representativo? Autores como Fernandez Segado e Pedicone de Valls apresentam as condições necessárias para que um processo eleitoral seja considerado de qualidade. Consideram que os diversos agentes do sistema político devem preencher alguns requisitos: os partidos políticos devem estar organizados e possuírem estruturas próprias; as regras do jogo do poder devem estar bem definidas e aceites por todos, sobretudo pela sociedade civil; um poder judiciário independente para balizar e interpretar a legislação correspondente; e uma Administração Pública isenta que possa levar a cabo a organização das próprias eleições.

É fácil, assim, entender que a organização do processo eleitoral depende muito das estruturas políticas de cada país e da forma como cada um se organiza para cumprir este importante desiderato. Pedicone de Valls identifica na América Latina três tipos diferentes de organização do processo eleitoral. No Equador e Bolívia estabeleceu-se um organismo superior que congrega em si todas os aspectos do processo eleitoral; nos casos do México, Chile e Colômbia optou-se por separar em dois organismos o processo eleitoral, um que trata dos aspetos organizacionais práticos e outro com funções jurisdicionais. Já no caso da Argentina (uma parte da governança é realizada pela Direção Nacional Eleitoral - DNE) e do Brasil é o Poder Judiciário que junta todas as atribuições do processo eleitoral.

No Brasil, a Constituição de 1988, retoma a exposição da Constituição de 1934 em que aparece no topo o Tribunal Superior Eleitoral, depois os 27 tribunais regionais eleitorais, e na base os milhares de juízes eleitorais. As juntas eleitorais têm o trabalho – agora mais

simples, com as urnas eletrônicas e biometria - de apurar os votos expressos. Com esta estrutura piramidal a Justiça Eleitoral brasileira tem quatro grandes campos de atuação: área administrativa, jurisdicional, normativa e consultiva.

A Justiça Eleitoral tem dois grandes deveres implícitos: publicitar e controlar de forma a tornar todo o processo transparente. O primeiro aspecto a evitar é o da discricionariedade. Aliás, é isso que a Constituição brasileira impõe nos incisos IX e X do seu artigo 93^º ao preconizar que os julgamentos sejam públicos e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade. Note-se que esta transparência é extensiva a todas as áreas de atuação da Justiça Eleitoral. Realce-se também que a publicidade dos atos tem sido nos últimos anos facilitada pelos novos meios de comunicação e pelas plataformas digitais.

Importante registrar, que no Brasil, atualmente, a obtenção de informações do Tribunal Superior Eleitoral e dos Tribunais Regionais Eleitorais¹⁰, e a consequente divulgação de todos os processos da Justiça Eleitoral, será realizada através da Ouvidoria. De fato, pela Lei de Acesso à Informação¹¹ e debaixo dos regulamentos da Resolução nº 23.435, de 5 de fevereiro de 2015 do TSE, a Ouvidoria tem a importante missão de estabelecer um elo permanente de contato e esclarecimento, assim como o encaminhamento de demandas entre a Justiça Eleitoral e os cidadãos. Estabelece-se, portanto, uma importante ponte, pela Ouvidoria, entre a Justiça Eleitoral e o cidadão.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo eleitoral brasileiro, se o observarmos sobre o ponto de vista procedimental jurídico, à maneira de Niklas Luhman, (1980) tem “passado com distinção”. Tal como o autor afirma, as eleições não servem para satisfazer necessidades, mas tão-só para atribuir

9 Por redação da Emenda Constitucional 45/2004.

10 Cabe prestar informações e esclarecimentos institucionais, receber informações, consultas, sugestões, questionamentos, reclamações, críticas e elogios, auxiliar e incentivar ações que estimulem o exercício da cidadania, bem como atender aos pedidos de acesso à informação de que trata a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

11 Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

lugares e competências; todas as questões serão dirimidas depois.

As eleições só fazem parte do sistema democrático se permitirem uma expressão livre da vontade dos eleitores e se o seu resultado for aceito por todos. As eleições fazem parte fundamental da regeneração do sistema político e daí que só terão significado se forem periódicas, para que as minorias de hoje possam almejar pela maioria de amanhã, tornando vivo o sistema político. Luhman fala-nos da necessidade de incerteza nos resultados das eleições. Sem esta incerteza a eleições não teriam qualquer sentido.

Democracia e processo eleitoral são realidades complementares sendo que uma influência a outra. Claro que a participação, numa sociedade política madura, não se restringe ao período eleitoral, mas é uma das suas expressões mais importantes. Os problemas da falta de participação dos cidadãos na vida política e os índices de abstenção são sintomas de que algo precisa ser mudado. A distância entre o que é prometido na campanha eleitoral, e o que é realizado depois, tem colocado a mesma distância entre eleitores e eleitos.

Desta forma, podemos dizer que do ponto de vista procedimental o processo eleitoral brasileiro está saudável. No entanto, podemos apontar alguns problemas neste processo, nomeadamente a pouca participação ativa do cidadão comum nas campanhas, os fracos discursos dos debates eleitorais e a consequente desinformação associada. Tais fatos parecem indicar uma dissociação entre o aparelho formal do processo eleitoral, nomeadamente a Justiça Eleitoral brasileira e a realidade político-partidária. Entretanto, regista-se que a Justiça Eleitoral cumpre seu papel legal e o constitucional, tendo desenvolvido ferramentas que lhe permitem atingir os objetivos propostos. Podemos, portanto, dizer que, o processo eleitoral, do ponto de vista jurídico não é, com certeza, o elo fraco da democracia brasileira.

REFERÊNCIAS

CHEIBUB, José Antonio; Adam, Przeworski. **Democracia, Eleições e Responsabilidade Política**. Revista Brasileira de Ciências Sociais 12 (35). Outubro, 1997.

DAHL, Robert. **Poliarquia: participação e oposição**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1997.

FERREIRA, Filho (1977). **Sete vezes democracia**. São Paulo: Convívio, 1997.

LINZ, J. J.; Stepan, A. **A transição e consolidação da democracia: a experiência do Sul da Europa e da América do Sul**. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

LUHMAN. Luhman. **Legitimação pelo procedimento**. Brasília: Ed. Universidade, 1980.

MORLINO, Leonardo. **Are there hybrid regimes? Or are they just an optical illusion?**. European Social Science Review, vol 2 (2), 2009.

NETO, Tarcisio Vieira de Carvalho. **A jurisprudência como fonte do Direito Eleitoral: a força do precedente eleitoral**.

NORRIS, Pippa. **Making Democratic Governance Work: How Regimes Shape Prosperity, Welfare, and Peace**. New York: Cambridge University Press, 2012.

VALLS, Maria G. Pedicone de. **Derecho Electoral**. Buenos Aires: Ediciones La Rocca, 2001.

INDEPENDÊNCIA DO JUDICIÁRIO COMO FORMA DE COMBATE A CORRUPÇÃO: UMA ANÁLISE EMPIRICA

Pedro Henrique Silva

Mestrando em Ciência Política da Universidade Federal de Campina Grande.

Membro pesquisador Corrupção Pública e Instituições Políticas.

Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0297837896350568>

E-mail: phribsil@gmail.com

Pedro Nascimento

Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFCG. Bolsista pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Membro pesquisador Corrupção Pública e Instituições Políticas. Cientista Político de formação pela UFCG.

Professor universitário.

Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4716779210083890>

E-mail: pedrosns_@hotmail.com

INTRODUÇÃO

A afirmação de que as funções do Estado são independentes e harmônicas entre si não trazem mais nenhuma novidade aos leitores. Esta teoria tem se solidificado cada vez mais em Estados não despóticos como uma das maneiras de prevenir a ocorrência de abusos através daquilo que se convencionou denominar de *checks and balances*.

Entretanto, os limites desta independência nem sempre são suficientemente nítidos, podendo se perceber interferências indevidas de uma função na outra. Como exemplo, podemos citar a intervenção do Executivo no Judiciário através da prerrogativa de destituição dos juízes em decorrência de sua atuação; interferência do Legislativo diminuindo as prerrogativas dos magistrados; e podemos citar também o que vem sendo denominado de ativismo judicial, que seria a atuação dos julgadores em competências inicialmente entendidas como dos legisladores e do executivo.

A independência do Judiciário, apesar de, como qualquer outra função, poder ser distorcida, é algo que precisa ser fomentado para garantir a isenção dos julgadores. Esta importância pode ser sensivelmente percebida quando se precisa levar ao Judiciário casos de corrupção dos ocupantes dos demais Poderes.

Tal qual definida pela literatura, é um desvio que tem como característica o fato de que seus agentes, geralmente, buscam esconder sua materialidade. De fato, nem o corruptor nem o corrompido possuem incentivos para acusar sua participação no ilícito, o que torna a sua identificação, por vezes, extremamente difícil.

Não há muita dificuldade em se concluir que os agentes políticos que se envolvem em casos de corrupção poderão buscar intervir junto aos julgadores para garantir sua impunidade, demonstrando uma tendência de que, em casos de corrupção, manter a independência do Judiciário pode ser essencial.

Deste modo, o presente trabalho apresenta a seguinte hipótese:

H1: QUANTO MAIS INDEPENDENTE O JUDICIÁRIO, MENOS CASOS DE CORRUPÇÃO SÃO PERCEBIDOS

Após uma revisão teórica sobre os conceitos, formas de mensuração

e escolha dos indicadores das variáveis dependente (índice de percepção da corrupção) e independente (independência do judiciário), realizou-se um teste empírico para verificar se a hipótese formulada pode ser corroborada.

INDEPENDÊNCIA DO JUDICIÁRIO

MONTESQUIEU (2010, p. 168), afirmava em sua obra clássica, *Do Espírito das Leis*: “É uma experiência eterna a de que todo homem que tem poder é levado a abusar dele”.

A solução apresentada pelo autor para evitar os abusos dos governantes pode ser assim resumida: “Para que não se possa abusar do poder, é preciso que, pela disposição das coisas, o poder detenha o poder” (MONTESQUIEU, 2010, p.168). Para ele, apenas um poder de controle adequadamente potente pode frear os excessos dos incumbentes.

Um desses poderes que Montesquieu elenca é o Judiciário, a quem incumbiria aplicar a legislação abstrata aos casos concretos, punindo as condutas desviadas dos cidadãos sujeitos ao ordenamento jurídico posto. O pensador entendia que o Judiciário seria o Poder mais fraco entre os três, pois não teria iniciativa própria nem a ele era dado anular os atos dos outros poderes, cabendo-lhe, tão somente a aplicação da lei, não a sua interpretação.

Apenas com Madison, na obra *os Federalistas* (HAMILTON, JAY e MADISON, 2003, p. 471), que ao Judiciário foi reconhecida estatutura semelhante aos demais poderes, com a introdução da possibilidade de controle da constitucionalidade pelos julgadores, inaugurado no caso *Marbury vs Madison*.

Não obstante, tanto Montesquieu quanto Madison temiam a inexistência de um Judiciário independente, pois a fusão em um único órgão dos poderes de legislar e de julgar resultariam em uma tirania ou despotismo. Veja-se o que diz PASQUINO (2001, p.211):

Montesquieu estava perfeitamente consciente, no entanto, de que a pessoa que julga exerce, num certo sentido, o poder mais preocupante de todos. Na vida cotidiana, não é o legislador quem julga ou

profere a sentença, mas o juiz. A separação de poderes garante que o juiz julgará apenas com base em uma norma da qual ele não é o autor, mas simplesmente o executor material. O juiz protege o cidadão dos caprichos e da vontade arbitrária do legislador, assim como a existência da lei protege o acusado dos caprichos e da vontade arbitrária do juiz. Tudo isso é a substância do princípio da cultura jurídica chamada independência do Judiciário. Se esta independência estiver ameaçada, não haverá mais proteção para os cidadãos que enfrentem a vontade possivelmente arbitrária do legislador. A segurança jurídica desapareceria se o juiz pudesse julgar sem estar vinculado à existência e ao conteúdo de uma lei. Finalmente, o núcleo essencial e inevitável desta versão da separação de poderes está no princípio de uma distinção estrita entre aqueles que promulgam a lei e aqueles que julgam.

A independência do judiciário, como afirma FEREJOHN (1999, p. 355), pode se apresentar sob duas formas: independência decisional e independência institucional.

A primeira seria a independência de que goza o julgador para decidir os casos que lhe são apresentados sem medo ou sem esperar punições ou prêmios por sua atuação.

A segunda forma de independência (institucional) pode ser conceituada como a possibilidade de realizar suas atribuições sem depender de outras instituições ou grupos. Neste contexto, o judiciário seria dependente do Congresso e da Presidência para a definição das normas, das regras de jurisdição e do próprio cumprimento das decisões judiciais.

O que deve ser evitado seria que a dependência institucional interfira na independência decisional. Vejamos o que afirma FEREJOHN (1999, p.355-356):

Se considerarmos a interferência congressional ou

presidencial nos juízes individuais sob o segundo significado, entretanto, as coisas se tornam mais unilaterais. Se o executivo não executar uma determinada decisão judicial, ou se o Congresso tentar impedir que um juiz específico ouça um caso ou chegue a uma decisão específica, a caracterização pejorativa da dependência retorna. Enquanto as outras agências podem legitimamente “interferir” no Judiciário como um todo “empacotando” tribunais com novos juízes, regulando sua jurisdição, ou decretando leis gerais que anulam interpretações judiciais de estatutos, eles não devem tentar fazer com que um juiz individual altere suas decisões. Assim, embora o Congresso possa legitimamente moldar a jurisdição dos tribunais federais dentro de limites muito amplos, se uma limitação em particular constitui uma “limitação de jurisdição” objetável, depende se ela visa induzir os juízes a agir parcialmente nos casos apresentados a eles. (tradução livre do autor)

Neste sentido, o conceito de independência judicial a ser aqui adotado é exatamente a segunda forma apontada por FEREJOHN, ou seja, a independência institucional.

Prosseguindo, é necessário esclarecer como os cientistas mensuram a Independência do Judiciário. Os estudos empíricos sobre o tema, inicialmente, limitavam-se à existência de prerrogativas formalmente presentes nas constituições. É dizer: se um país tivesse em sua carta magna normas que garantem aos julgadores a vitaliciedade, inamovibilidade, irredutibilidade de subsídios, autonomia financeira e administrativa do Poder Judiciário, entre outros, este Estado possuiria um Judiciário independente.

Entretanto, a simples previsão formal não garante os juízes, por exemplo, da manobra de líderes que podem mobilizar a população contra os próprios magistrados, principalmente quando estes são escolhidos mediante eleição. Um caso emblemático em que tal

situação, de fato ocorreu, foi no famoso caso White, citado pela literatura (BRODY, 2008, p.9-10) como exemplo deste tipo de intervenção no judiciário¹².

Sendo assim, para mensurar a independência do Judiciário não basta a enumeração de garantias formais presentes na constituição. É preciso, também, verificar se tais barreiras estão, de fato, sendo obedecidas e se, além da independência de outras estruturas governamentais, o Judiciário também é independente da influência de grupos não governamentais suficientemente poderosos para, potencialmente, influenciar a forma como os magistrados proferem seu julgamento.

Desta forma, alguns estudos tem sido realizados por órgãos internacionais utilizando *surveys* de opinião contendo questões específicas sobre a independência do Judiciário. Dentre essas instituições, pode-se indicar o V-DEM e a *Freedom House*. O primeiro destes possui um agregador específico sobre independência do Judiciário em vários países do mundo, porém, contém muitas omissões, tornando um estudo comparado um pouco mais difícil, motivo pelo qual o índice de Independência do Judiciário utilizado neste trabalho foi o disponibilizado pela *Freedom House*.

CORRUPÇÃO

Uma das instituições responsáveis por combater a corrupção cometida por ocupantes de cargos do Executivo e do Legislativo é justamente o Poder Judiciário. Ora, não é preciso muito esforço para se entender que se aquele que comete desvios de conduta puder

12 Neste caso, a juíza da suprema corte americana Penny White não conseguiu se reeleger devido a realização de uma campanha realizada pela *Odom* (uma coalizão de instituições conservadoras) contra a sua manutenção no cargo em decorrência da sua atuação em um caso específico, onde a magistrada reformou uma decisão que anteriormente condenava o réu à pena de morte, garantindo-lhe pena perpétua. À época a juíza entendeu que o simples fato de ter ocorrido a morte de uma vítima de estupro não configurava, automaticamente, a agravante de uso de meio cruel, atroz ou hediondo, que garantiria a execução, pois seria necessário se comprovar que a morte decorreu necessariamente de tortura ou grande abuso físico.

interferir junto ao órgão responsável por sua punição, ele o fará na tentativa de permanecer impune.

Inclusive, esta possibilidade de interferência é justamente um dos aspectos que FEREJOHN (1999, p.366) elenca como uma das razões pelas quais se justifica a inclusão de proteções à independência do Judiciário. Veja-se:

Um alto grau de independência judicial parece uma condição necessária para a manutenção do governo da lei – garantindo que todos estão sujeitos às mesmas normas legais gerais comunicadas ao público. Esta preocupação sugere a necessidade de fazer com que pessoas poderosas – especialmente oficiais eleitos – não possam manipular os procedimentos legais em seu privilégio

Porém, antes de tratar do assunto em si, faz necessário se estabelecer uma base conceitual do que se pode denominar corrupção e como ela pode ser aferida. Em MELO (2011, p.53), expõe-se que os estudos sobre o fenômeno, de forma geral, se dividem na análise de três aspectos básicos, a saber: (a) causas, (b) efeitos e (c) conceitualização. Este último é importante para esclarecer, exatamente, o que se entende por corrupção, sua lógica endógena, seus mecanismos e sua dinâmica.

Conforme afirmado por MIRANDA (2018, p.238), a conceitualização de corrupção, apesar de aparentar se tratar de simples questão semântica, termina por demonstrar alto grau de complexidade, não existindo ainda nenhum conceito unânime sobre o que vem a ser o fenômeno estudado, nem sobre a forma de mensurá-lo.

Para demonstrar esta diversidade conceitual, cite-se, por exemplo, MELO (2011, p.57-58), que entende que a corrupção é a ação de um agente, público ou privado, que, em parceria com outros, violam normas e capturam recursos para si ou para o grupo ou instituição de que ao menos um dos envolvidos faz parte. Já MIRANDA (2018, p.256), define:

Corrupção é o pagamento ilegal (financeiro ou não) para a obtenção, aceleração ou para que haja ausência de um serviço feito por um funcionário público ou privado. A motivação da corrupção pode ser pessoal ou política tanto para quem corrompe quanto para quem é corrompido.

Além destes conceitos, na obra de MELO (2010, p.33-34) são citados diversos outros autores que também buscaram conceituar o fenômeno, todos com matizes relativamente diferentes, como, por exemplo, Elliott, Klitgaard, Rose Ackerman, Leff, Nye, Freidrich, Van Claveren, Tanzi, Scott, Guedes E Neto, Gardiner E Andreski, O'donnell, Huntington, Blackurna, Bose E Haquea, Mynt, entre outros.

Diante desta aparente dissonância conceitual, segundo JAIN (2001, p.73), alguns aspectos parecem ser comuns às definições: a corrupção se refere a atos em que as estruturas oficiais do governo são utilizadas para ganho pessoal de uma forma que quebra as regras do jogo..

A mensuração da corrupção, diante da complexidade do fenômeno e das muitas causas é também problemática. Os atos corruptos são, geralmente, dissimulados. É dizer: o corruptor e o corrompido possuem o interesse de esconder o desvio praticado, o que dificulta a identificação pormenorizada de todos os atos e da extensão de suas consequências.

Segundo apontado por MELO (2018, p.8), frente a estas limitações, os estudiosos passaram a adotar 3 estratégias principais para obter dados sobre atos corruptos e tentar elaborar algum índice que possa medir o nível de corrupção em um dado local. São elas: 1) sistemas de informações produzidas pela mídia; 2) análise de relatórios de auditorias desenvolvidas por agências governamentais; 3) *surveys* junto a especialistas ou a cidadãos.

A obra acima indicada também aponta que a produção científica brasileira sobre corrupção vale-se, predominantemente das técnicas de *survey* e seus indicadores na elaboração de trabalhos empíricos. Segundo o estudo, 35,55% dos trabalhos ali utilizados adotam esta estratégia (MELO, 2018, p.17)

Este trabalho segue na mesma direção. Utilizou-se como indicador de corrupção o Índice de Percepção da Corrupção elaborado pela Transparência Internacional, que busca retratar a percepção de estrangeiros (usualmente, funcionários de multinacionais) sobre o nível de corrupção no país em que atuam.

INDEPENDÊNCIA DO JUDICIÁRIO E CORRUPÇÃO – A HIPÓTESE

Os apontamentos anteriores demonstram que o ato corrupto, geralmente, é também dissimulado. Os agentes buscam esconder seu desvio no ímpeto de permanecer impune. Sendo assim, não é preciso grande esforço para se concluir que estes indivíduos tentariam subverter os seus julgadores caso o esta transação lhes fosse suficientemente barata.

Deste modo, a teoria parece indicar que a independência dos julgadores dos políticos que cometem atos de corrupção é fator importante no combate a este problema, aumentando os custos de transação e garantindo a aplicação imparcial da legislação em vigor aos gestores e parlamentares eventualmente culpados, atuando a independência decisional dos juízes como fator inibidor da conduta lesiva.

Assim, formulou-se a hipótese deste trabalho, que será testada a seguir, nos seguintes termos:

H1: QUANTO MAIS INDEPENDENTE O JUDICIÁRIO, MENOS CASOS DE CORRUPÇÃO SÃO PERCEBIDOS.

METODOLOGIA

O Brasil não é um país onde os casos de corrupção noticiados abundam de forma exclusiva, sendo um fenômeno observável em vários locais do mundo, como, por exemplo, Itália, Rússia, Ucrânia, China, entre outros

Segundo GONZALÉZ (2008), as estratégias utilizadas a partir da década de 1950, com base em métodos quantitativos e com a expansão de do *survey* como ferramenta de coleta de dados e conceitos

funcionalistas alterou o panorama da tradição da política comparada.

Segundo o autor, dificuldades para o uso do método podem ser exemplificadas com os estudos sobre as transições democráticas da Europa e América Latina nas décadas de 1980 e 1990, em que as obras eram, no geral, constituídas de análises individualizadas dos países, posteriormente compiladas por comparatistas, mantendo, não obstante, os diferentes países como unidades de análises.

A premissa tradicional dos estudiosos comparatistas é de que o método comparativo só é utilizado quando há poucos casos e muitas variáveis (LIJPHART, 1975, P. 8). Foi exatamente por este motivo e diante da disponibilidade de dados, que neste trabalho, foi analisada a covariação entre apenas duas variáveis e tentou-se aumentar o n ao máximo possível, primeira orientação fornecida pelo autor citado (1975, p.10).

Foi, inicialmente, realizado um gráfico de dispersão com linha de tendência. Em seguida, realizou-se um teste de correlação de Pearson que demonstrou a existência de alto grau de correlação entre as variáveis com significância estatística de 1%. Diante deste resultado, foram inseridas duas variáveis de controle indicadas pela literatura e, em seguida, realizou-se testes de regressão linear de dois modelos (um com e outro sem as variáveis de controle)

Os resultados da regressão apresentaram um alto valor para o índice R^2 , o que poderia indicar a ocorrência de multicolinearidade. Este problema, entretanto, foi afastado pela realização de teste específico, apontando que, de fato, há uma tendência a se confirmar a hipótese formulada.

COLETA DOS DADOS

Para verificar se a hipótese (**H1: quanto mais independente o Judiciário, menos casos de corrupção são percebidos**) é ou não confirmada, utilizou-se as informações de bancos de dados internacionalmente renomados, como dito anteriormente. O Índice de Percepção da Corrupção elaborado pela Transparência Internacional foi utilizado como variável dependente e a independência do Judiciário calculada pela *Freedom House* como variável independente.

Estes dados foram tratados em programas de edição de planilhas

(Microsoft Excel) e posteriormente importados em pacotes de software estatísticos (IBM SPSS).

Na busca por um índice de independência do Poder Judiciário, verificou-se que o banco V-Dem, apesar de possuir informações sobre esta variável, possuía vários casos omissos, não sendo possível a sua utilização em um teste empírico. Isto direcionou as pesquisas para a *Freedom House*.

Os dados da *Freedom House* são obtidos mediante a resposta de especialistas a um *survey* aplicado pela instituição. Naquele banco, adota-se a metodologia de agregar subcategorias, atribuir-lhes notas e, posteriormente, agregar estas notas em um índice único. Uma das categorias que compõem o índice (*Civil Liberties* - CL) possui como subcategoria o grupo de perguntas sobre *Rule of Law* (F). As respostas utilizadas foram aquelas presentes na subcategoria F1 (*Is there an independent Judiciary?*), que variam entre 0 e 4, sendo 0 ausência total de independência e 4 total independência.

Com relação ao índice de corrupção, foram utilizados os dados do IPC (índice de percepção da corrupção) fornecidos pela organização não governamental Transparência Internacional. Os dados deste banco variam de 0 a 100, sendo 0 um país altamente corrupto e 100 um país considerado muito íntegro.

Por fim, o banco de dados foi preenchido com a utilização de duas variáveis de controle: o IDH e a população de cada país. Estes dados demográficos e sócio-econômicos são utilizados pela literatura em estudos relacionados à corrupção, como se denota, por exemplo, em MELO (2010, p.108) e BATISTA (2013, p.101), sendo, por este motivo, utilizados neste exame.

Os dados sobre a população foram obtidos no portal *Worldometers*¹³. Por sua vez, os dados do IDH foram coletados junto à PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento).

TRATAMENTO DOS DADOS

Inicialmente, os dados foram tratados em um editor de planilhas. Verificou-se que os vários bancos utilizados possuíam algumas discrepâncias em relação aos países, pois vários tinham informações em

13 Disponível em <<http://www.worldometers.info/>> acesso em 14/02/2019

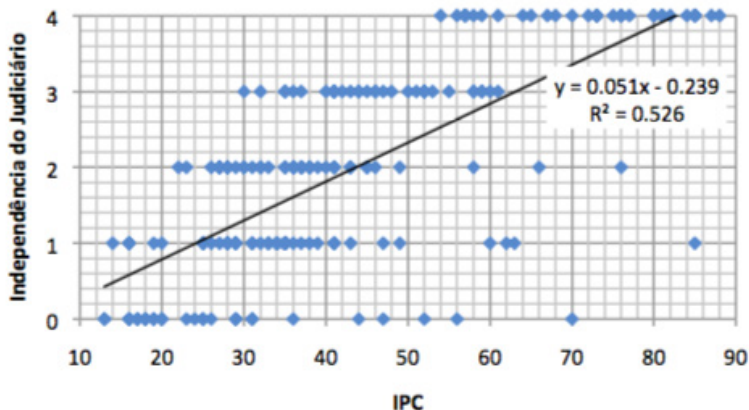
apenas uma das fontes. Sendo assim, permaneceram no banco 175 países e foram excluídos da análise devido à ausência de dados os seguintes Estados: Coreia do Norte, Somália, Suazilândia, Taiwan, Kosovo, Andorra, Antígua e Barbuda, Belize, Fiji, Kiribati, Liechtenstein, Ilhas Marshall, Micronésia, Palau, Samoa, São Cristóvão e Névis, Tonga, Mônaco, Nauru, San Marino, Tuvalu, Saara Ocidental, Abecázia, Crimeia, Faixa de Gaza, Caxemira indiana, Caxemira paquistanesa, Nagorno-Karabakh, Chipre do Norte, Somalilândia, Ossétia do Sul, Tibete, Transnístria, Cisjordânia, Reino de Eswatini, Estado da Palestina.

Em seguida, após a elaboração da planilha, os dados foram importados no IBM SPSS, para realização das análises estatísticas necessárias para testar a hipótese formulada.

TESTES E RESULTADOS

Inicialmente, realizou-se um gráfico de dispersão para se observar se havia ou não uma tendência observável entre as variáveis do Índice de Percepção da Corrupção e a *proxy* de Independência do judiciário.

Gráfico 1: Dispersão das variáveis IPC e Independência do Judiciário com linha de tendência



Fonte: Transparência Internacional e *Freedom House*. Gráfico: Elaboração própria

Percebe-se que a tendência observada é exatamente a que esperávamos: quanto maiores os índices de independência do Judiciário, maiores os da variável IPC. Aponta-se no sentido de que quanto mais independente o Judiciário, mais íntegro seria o país.

Porém, esta afirmação ainda não pode ser feita apenas com base no gráfico apresentado. Prosseguindo, realizamos um teste de correlação de Pearson entre as variáveis dependente, independente e de controle. O resultado obtido é o seguinte:

Tabela 1: Correlações entre as variáveisb

		IPC	IND_JUD	IDH	População
IPC	Correlação de Pearson	1	,725**	,737**	-,044
	Sig. (2 extremidades)		,000	,000	,561
IND_JUD	Correlação de Pearson		1	,515**	-,030
	Sig. (2 extremidades)			,000	,697
IDH	Correlação de Pearson			1	-,007
	Sig. (2 extremidades)				,927

** . A correlação é significativa no nível 0,01 (2 extremidades).

b. De Lista N=175

Fonte: *Freedom House*, Transparência Internacional, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e *Worldometers*. Tabela: elaboração própria.

Este teste nos permite observar que há significância estatística no nível de 1% nos testes de correlação entre a variável dependente, a independente e a variável de controle IDH. Entretanto, não houve significância estatística em nenhuma das correlações envolvendo a variável população, cujo coeficiente é considerado desprezível em todos os testes.

Também podemos perceber da tabela acima que o grau de correlação da variável dependente, independente e a de controle (IDH) é forte, uma vez que sempre estão acima de 0,7. Por sua vez, o grau de correlação entre a variável de controle e a variável independente é moderado, pois alcança a magnitude de 0,515.

Tais resultados ainda não são suficientes para se determinar que

há relação de causalidade entre as variáveis, motivo pelo qual foram realizados dois testes de regressão linear. O primeiro é bivariado, utilizando apenas as variáveis dependentes e independentes, enquanto o segundo modelo incluiu as variáveis de controle. Eis os resultados:

Tabela 2: Resumo dos modelos de regressão linear

Modelo	R	R quadrado	R quadrado ajustado	Erro padrão da estimativa
1	,725a	,526	,523	13,153
2	,841b	,707	,702	10,406

a. Preditores: (Constante), IND_JUD

b. Preditores: (Constante), IND_JUD, População, IDH

Fonte: *Freedom House*, Transparência Internacional, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e *Worldometers*. Tabela: elaboração própria.

Tabela 3: Coeficientes dos modelos de regressão linear

Modelo	B	Coeficientes não padronizados		Coeficientes padronizados	t	Sig.
		Erro	Beta			
1	(Constante)	23,027	1,776		12,967	,000
	IND_JUD	10,257	,740	,725	13,861	,000
2	(Constante)	-12,232	3,737		-3,273	,001
	IND_JUD	6,637	,683	,469	9,712	,000
	IDH	60,211	5,874	,495	10,250	,000
	População	-3,339E-9	,000	-,027	-,649	,517

Fonte: *Freedom House*, Transparência Internacional, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e *Worldometers*. Tabela: elaboração própria.

Como se vê, no segundo modelo, que inclui as variáveis de controle, o valor do R^2 (0,707) é mais alto do que no primeiro modelo (0,526). Além disto, o erro padrão do segundo (10,406) modelo é menor que o do primeiro (13,153).

Conclui-se assim que o segundo modelo é mais adequado à

realidade do que o primeiro, pois mostrou que 70,7% da variação variável dependente pode ser explicada por modificações na variável independente e nas de controle.

Digno de nota é o fato de que o Coeficiente Beta, indica que a variável de controle IDH, que alcançou o valor de 0,495, possui maior impacto no modelo do que a própria variável independente, que apenas atingiu 0,469.

Isto pode ser explicado diante do fato de que os fatores que compõem o IDH (economia/PIB, escolaridade e expectativa de vida), são bastante relacionados com a variável dependente, como se pode ver, por exemplo, nas obras de CARLIN (2014, p. 113-114) e SVENSON (2005, p. 25).

Entretanto, o teste não permite se afastar a importância da variável independente, que, pelos resultados, contribui bastante para a variação do índice de percepção da corrupção, sendo a amplitude do coeficiente padronizado Beta bastante próximo ao da IDH.

Por fim, diante deste alto nível do R^2 , realizamos verificamos os intervalos de confiança para o B, bem como fizemos testes de multicolinearidade. Eis o resultado:

Tabela 4: Intervalos de confiança e teste multicolinearidade

Modelo	B	Coeficientes não padronizados	99,0% Intervalo de Confiança para B		Estatísticas de colinearidade	
			Limite superior	Tolerância	VIF	
1	(Constante)	23,027	18,402	27,652		
	IND_JUD	10,257	8,329	12,184	1,000	1,000
2	(Constante)	-12,232	-21,968	-2,497		
	IND_JUD	6,637	4,857	8,417	,734	1,363
	IDH	60,211	44,910	75,512	,734	1,362
	População	-3,339E-9	,000	,000	,999	1,001

Fonte: *Freedom House*, Transparência Internacional, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e *Worldometers*. Tabela: elaboração própria.

Segundo estes resultados, verifica-se que os coeficientes B estão dentro dos intervalos de confiança. Os valores de VIF são todos entre 1 e 10 e não tão substancialmente maiores que 1, bem como todas as tolerâncias foram superiores a 0,2, podendo se afastar a possibilidade de multicolinearidade, conforme afirma FIELD (2009, p. 202).

Em suma, o teste de correlação demonstrou que a variável independente (Independência do Judiciário) apresentou alta correlação com a variável dependente (Índice de Percepção da Corrupção) e alta significância estatística (1%); pode ser afastada a possibilidade de multicolinearidade, bem como os coeficientes B estão todos dentro dos intervalos de confiança; os testes de regressão linear nos modelos apresentaram um R^2 de moderado (sem variáveis de controle) e alto (quando incluídas as variáveis de controle).

Diante deste quadro, pode-se afirmar que há uma tendência a se rejeitar a hipótese nula, confirmando-se a hipótese formulada neste trabalho de que quanto mais independente o Poder Judiciário, mais íntegro será o país, percebendo-se menos corrupção.

CONCLUSÃO

Diante da complexidade do fenômeno da corrupção, o presente estudo não pode ser dado como conclusivo, apenas apontando uma tendência de que a independência do Judiciário é um fator a ser levado em consideração no combate a este tipo de ilícito. Não obstante, os resultados obtidos não podem ser descartados. Frente à proximidade dos desvios deste tipo, qualquer ferramenta que possa ser utilizada no seu enfrentamento deve ser vista como importante.

A existência de normas que permitam que agentes políticos envolvidos em casos de corrupção tenham condições de interferir nas decisões dos magistrados pode ser uma das formas de garantir sua impunidade, algo que precisa ser combatido. Deste modo, o presente trabalho aponta para uma agenda de pesquisa sobre o relacionamento entre a Independência do Judiciário e a ocorrência de casos de corrupção, possivelmente utilizando outras variáveis de controle, ou mesmo adotando outras fontes de dados.

REFERÊNCIAS

BATISTA, Mariana. Incentivos da Dinâmica Política Sobre a Corrupção: Reeleição, competitividade e coalizões nos municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol. 28. P. 87-106. 2013.

BRODY, D. C. 2008. The Use of Judicial Performance Evaluation to Enhance Judicial Accountability, Judicial Independence and Public Trust. **Denver University Law Review**, Denver, v. 86, n. 1, p. 1-42.

CARLIN, Ryan, et al. Cushioning the Fall: Scandals, Economic Conditions, and Executive Approval. **Political Behavior**, 37(1):109-130, 2014.

FEREJOHN, J. 1999. Independent Judges, Dependent Judiciary: Explaining judicial independence. **Southern California Law Review**, Los Angeles, v. 72, p. 353-384. Disponível em: <http://www-bcf.usc.edu/~usclev/pdf/o72303.pdf>. Acesso em: 25/02/2019.

FIELD, Andy. **Descobrimdo a estatística usando o SPSS**. Tradução Lorí Viali. 2ª Ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf. O Método Comparativo e a Ciência Política. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, v. 2, n. 1, 2008.

HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. **O Federalista**. Tradução por Ricardo Rodrigues Gama. Campinas: Russel, 2003.

JAIN, A. F. K. Corruption: A Review. **Journal of Economic Surveys**, v. 15, n.1, p. 71-121. 2001.

LIJPHART, Arend. A Política Comparativa e o Método Comparativo. **Revista de Ciência Política**. 18 (4), Rio de Janeiro, 1975, pp. 3-19

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. **Do Espírito das Leis**. Tradução Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martin Claret, 2010.

MELO, Clóvis Alberto Vieira de. **Corrupção e Políticas Públicas: Uma Análise Empírica dos Municípios Brasileiros**. 01/03/2010. 230f. Originalmente apresentada como tese de doutorado, Universidade Federal de Pernambuco-UFPE. Recife-PE, 2010

_____, Clóvis Alberto Vieira de. Elementos Constitutivos e Dinâmica da Corrupção: Um exercício conceitual. **Ariús: Revista de Ciências Humanas e Artes** (UFCG) , v. 17, p. 50-72, 2011

_____, C. A. V. ; MIRANDA, C. C. ; MIRANDA, L. F. V. V. ; MIRANDA, O. R. S.; SILVA, P. H. R.; SILVA, P. S. N.. A Produção Acadêmica Sobre Corrupção na Ciência Política Brasileira: Objetos, Teorias e Métodos. In: **42º Encontro Anual da ANPOCS, 2018, Caxambu-MG**. GT09 - Dinheiro, Interesses e Democracia: A Influência dos Recursos Financeiros no Sistema Político, 2018.

MIRANDA, Luiz Fernando. Unificando os conceitos de corrupção: uma abordagem através da nova metodologia dos conceitos. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 25, p. 237-272, 2018.

PASQUINO, Pasquale. One and Three: Separation of Powers and the Independence of the Judiciary in the Italian Constitution. In FEREJOHN, RAVOKE e RILEY. **Constitutional Culture and Democratic Rule**. Cambridge University Press: Cambridge. 2001. Cap. 6. p. 205- 222

SVENSSON, J. Eight questions about corruption. **Journal of Economic Perspectives**, 19(3). 2005. p. 19-42

QUALIDADE DA DEMOCRACIA: ELEIÇÕES IMPORTAM? UMA ANÁLISE EMPÍRICA COM BASE DA DEFINIÇÃO DE ROBERT DAHL

Pedro Nascimento

Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFCG. Bolsista pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Membro pesquisador Corrupção Pública e Instituições Políticas. Cientista Político de formação pela UFCG.

Professor universitário.

Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4716779210083890>

E-mail: pedrosns@hotmail.com.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001 e da Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado da Paraíba – FAPESQ, a quem agradeço.

INTRODUÇÃO

O debate que gira em torno do conceito de democracia contemporânea, remete obrigatoriamente as ideias defendidas pelo cientista político Robert Dahl. Segundo o autor, o significado do termo democracia, está relacionado a cada momento histórico (DAHL, 2001). Na Grécia antiga como em Roma (século V a.C.), por exemplo, as cidades Estados (onde o direito de participação política era reduzido apenas a uma pequena parcela dos homens) eram considerados os lugares das práticas e ideias democráticas. Esse primeiro momento é considerado pelo autor como sendo a primeira transformação nas instituições políticas democráticas (DHALL, 2012).

A segunda transformação herdada pela democracia contemporânea, se deu com o gradual distanciamento da cidade-Estado e com a ampliação do Estado-nação. Nesse segundo período, houve a ampliação dos ideais democráticos, tendo por base as ideias do filósofo grego Aristóteles. Esse segundo momento revolucionou o modo de ver a política, trazendo ao debate termos tais como representação, liberdade e igualdade política (DHALL, 2012).

A segunda transformação desse período possibilitou o surgimento de, pelo menos, oito consequências, que reforçam a diferença entre o Estado democrático moderno e o antigo Estado democrático: representação; limites para a democracia representativa; expansão ilimitada; diversidade; conflito; pluralismo social e organizacional; expansão de direitos individuais; e, instituições da poliarquia (DAHL, 2001).

A partir desse debate, Dahl (2001) enumera as características-chaves para um regime democrático contemporâneo. Segundo ele, uma democracia de grande escala deve conter pelo menos seis instituições políticas: (1) funcionários eleitos; (2) eleições livres, justas e frequentes; (3) liberdade de expressão; (4) fontes de informações diversificadas; (5) autonomia para as associações; e, (6) cidadania inclusiva.

Percebe-se dessa forma que, a definição de democracia apresentada por Robert Dahl, possui como base principal, os princípios eleitorais, necessários para o fortalecimento dos regimes democráticos.

Nesse contexto, e observando a definição do autor para o termo

“democracia contemporânea”, o presente artigo procura responder a seguinte questão problema: qual o impacto das eleições na qualidade da democracia?

A hipótese sugere que, quanto mais fortes as instituições eleitorais, maior a qualidade da democracia. Para testar a referida hipótese, foi montado um banco de dados contendo as variáveis: índice de democracia; funcionários eleitos; eleições livres, justas e frequentes; liberdade de expressão; fontes de informações diversificadas; autonomia para as associações; e, cidadania inclusiva. Todas datadas do ano de 2018.

Dessa forma, o artigo apresenta a seguinte estrutura: na primeira parte faz-se um debate em torno do conceito de democracia, destacando autores como Schumpeter (2017); Dhal (2001; 2012; 2015); e O'Donnel (2013). No segundo momento, faz-se uma análise do conceito de democracia, apresentado por de Dhal (2001) em seu livro “Sobre a Democracia.” Na terceira parte apresenta-se a metodologia utilizada no trabalho, na quarta parte apresenta-se os resultados da pesquisa e, por fim, faz-se uma breve discussão sobre os resultados encontrados.

DISCUSSÃO CONCEITUAL SOBRE DEMOCRACIA

O conceito de democracia contemporânea, tem pautado o debate de pesquisadores, teóricos e acadêmicos da ciência política. A forma clássica da democracia, no sentido etimológico da palavra, significa “governo do povo” (ROSENFELD, 1994). Essa definição, atribuída a Aristóteles, pressupõe a existência de um governo que garanta igualdade de direitos a todos os cidadãos considerados soberanos (BOBBIO, 2010). Percebe-se que, desde a Grécia antiga, as bases para a definição de democracia estão intrinsicamente ligadas aos ideais de igualdade e liberdade, tendo esses termos significados diferentes, dependendo do momento histórico. Para Robert Dahl (2016), a democracia pode ser inventada e reinventada de maneira autônoma sempre que existirem as condições adequadas.

Para o crítico do modelo de democracia clássica, Joseph Schumpeter (2017), a definição de democracia não significa necessariamente “governo do povo”, e sim um governo que foi eleito pelo povo. Em

sua obra clássica, “Capitalismo, Socialismo e Democracia”, Schumpeter (2017) enfatiza a competição eleitoral entre elites políticas ao afirmar que “o método democrático é o arranjo institucional para se chegar a decisões políticas no qual o indivíduo adquire o poder de decidir por intermédio de disputa eleitoral competitiva, pelo voto dos eleitores.” (Schumpeter, 2017, p.366).

A definição minimalista de democracia, apresentada por Schumpeter (2017), pressupõe a existência de uma elite competitiva, em que a participação política do eleitor se restringe apenas à escolha de representantes. Dessa forma, o autor afirma que, “democracia não significa e não pode significar que o povo realmente governa em qualquer sentido óbvio dos termos ‘povo’ e ‘governo’. A democracia significa apenas que o povo tem a oportunidade de aceitar ou recusar os homens que os governam.” (SCHUMPETER, 2017, p. 386).

Schumpeter (2017), sugere que um regime democrático só é possível obter êxito mediante a existência de alguns fatores: uma liderança apropriada; autocontrole democrático e respeito mútuo; alta dose de tolerância às diferentes opiniões; e a existência de uma burocracia treinada.

Assim como Schumpeter, Robert Dahl (2015) também estabelece certos critérios para o funcionamento de um regime democrático. Para Dahl (2015), a característica-chave de uma democracia é a existência de um governo responsivo às preferências de todos os seus cidadãos, que são politicamente iguais. Para que o governo seja responsivo, é necessária a garantia de alguns direitos fundamentais, classificados pelo autor como direito ao voto; elegibilidade para cargos políticos; direito de líderes políticos competirem através da votação; eleições livres e idôneas; liberdade de formar e integrar-se a organizações; liberdade de expressão; fontes alternativas de informações; e a existência de instituições que garantam que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferência da população (DAHL, 2015).

Para O'Donnell (2011), a definição de democracia apresentada por Dahl tem a virtude de ter um nível de detalhes não excessivo, e possuir características suficientes e essenciais para distinguir a democracia política de outros tipos de regime político (O'DONNELL,

2011, p. 26).

Percebe-se ainda que, a definição apresentada por Dahl (2015) estabelece pelo menos três características fundamentais para a existência e manutenção de uma democracia. Primeiro, a existência de eleições livres e limpas, em que o cidadão possa votar sem que seja coagido e tenha a liberdade de escolher seus representantes; a garantia de direitos políticos, em que o cidadão possa votar e ser votado; e, terceiro, as liberdades necessárias para que as eleições sejam democráticas.

Além da responsividade como característica-chave do modelo de democracia desenvolvido por Dahl, ele aborda a contestação pública e a inclusividade como sendo variáveis importantes para a democratização, na qual, quanto maior a participação e a contestação, mais inclusiva será a poliarquia. O autor utiliza o termo poliarquia para classificar os governos mundiais que se enquadram nas características descritas por ele. Dahl (2015) argumenta que, nenhum grande sistema no mundo real é plenamente democratizado, por isso prefere chamar os sistemas que se enquadram no seu modelo de poliarquias. Para ele, as poliarquias podem ser pensadas como regimes relativamente democratizados, com características fortemente inclusivas e amplamente abertos à contestação pública (DAHL, 2015). Dessa forma, segundo Dahl (2015), o segredo da democracia está na capacidade do governo em responder as preferências/reivindicações dos cidadãos.

O'Donnell (2013), em sua definição de democracia, concorda com Robert Dahl ao afirmar que, um regime genuinamente democrático é aquele que atende as condições estipuladas por Dahl (2015), que defende um modelo de democracia com base na existência de 1) autoridades eleitas; 2) eleições livres e justas; 3) sufrágio inclusivo; 4) o direito de se candidatar a cargos eletivos; 5) liberdade de expressão; 6) informação alternativa; e 7) liberdade de associação. A essa definição de Robert Dahl, O'Donnell (2013) acrescenta dois fatores que, segundo ele, são primordiais para consolidação do regime democrático: eleições decisivas e institucionalizadas.

Por eleições decisivas, O'Donnell (2013) entende que os vencedores numa disputa eleitoral devem assumir os cargos para os quais

concorreram; que os funcionários eleitos devem tomar decisões com base na autoridade atribuída a seus cargos; e que os funcionários eleitos devem terminar seus mandatos no prazo ou nas condições estipuladas constitucionalmente. Por eleições institucionalizadas, o autor entende que, elas acontecerão durante um futuro indeterminado e em períodos preestabelecidos, independente da vontade de um único indivíduo, pois, o regime deve vir antes dele e continuar em vigor. Dessa forma, O'Donnell conceitua

Por regime democrático entendo um no qual o acesso às principais posições de governo se alcança mediante eleições que são por sua vez limpas e institucionalizadas e no qual existem, durante e entre essas eleições, diversas liberdades – habitualmente chamadas “políticas” – tais como as de associação, expressão, movimento e de disponibilidade de informação não monopolizada pelo estado ou por agentes privados. (O'DONNELL, 2013, p. 22).

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

Para Morlino (2015) a democracia é composta por oito dimensões, igualmente importantes para funcionamento do regime democrático. A primeira dimensão, o Estado de direito democrático é caracterizado pelo direito a segurança individual e ordem civil; pela aplicação das leis, de forma igualitária; ausência de áreas dominadas pelo crime organizado; ausência de corrupção nos poderes políticos, administrativo e judiciário; existência de uma burocracia competente e eficiente; existência de uma força policial eficiente; acesso igualitário de cidadãos ao sistema de justiça; resolução de investigações criminais e administrativas; e, completa independência do judiciário dos poderes políticos.

A segunda e terceira dimensões diz respeito às *accountablites*

vertical e horizontal. Essas dimensões compreendem o fato de os líderes políticos prestarem contas de suas ações, quando questionados pelos cidadãos-eleitores e por instituições competentes. Essa vertente compreende pelo menos três características principais: informação, justificativa e punição/compensação. A quarta dimensão, a competição, sugere a existência de mais de um ator político envolvido na tomada de decisão, medida por meio dos processos políticos dos quais estão envolvidos e de seus resultados.

A quinta dimensão, apresentada pelo autor é a participação. Sua definição não se baseia apenas no direito ao voto, mas em um conjunto de comportamentos convencionais ou não, legais ou beirando a legalidade, permitindo que homens, mulheres individuais ou em grupos, no sentido de influenciar as decisões governamentais. A sexta e a sétima dimensão versam sobre os direitos naturais, liberdade e igualdade, onde a primeira concentram os direitos políticos e civis e a segunda os direitos sociais.

A oitavo e último critério de uma democracia, corresponde a responsividade. Essa variável é caracterizada como a capacidade dos governos responder aos governados por meio de políticas públicas, de maneira que correspondam as necessidades do cidadão-eleitor. Nesse sentido, responsividade está interligada com *accountability*, por exigir transparência (MORLINO, 2015).

Cheibub e Przeworski (1997) definem democracia como sendo um regime que satisfaz os seguintes critérios: (1) o chefe do executivo é eleito (direta ou indiretamente); (2) o legislativo é eleito; (3) mais de um partido compete em eleições e (4) partidos no poder já perderam eleições no passado e cederam o comando do governo, ou o farão no futuro. Regimes que não satisfazem a pelo menos um destes quatro critérios são classificados como ditaduras.

A definição de democracia de Cheibub e Przeworski (1997) estabelece critérios puramente eleitorais, conservando o espírito de competição, já defendido por Schumpeter (1947). Mainwaring *et al* (2001), observando a definição apresentada pelos referidos autores, argumentam que, a definição submínima de democracia apresentada por Cheibub e Przeworski permite a agregação de alguns regimes autoritários na categoria de democráticos, tendo em vista que, alguns

regimes são autoritários, mas mesmo assim atendem aos requisitos exigidos na definição de democracia apresentada pelos autores.

Mainwaring *et al* (2001) defende que, a definição de democracia deve ser mínima e não submínima, como também, deve incluir todos os aspectos da democracia (Mainwaring *et al*, 2001: 648). Dessa forma, segundo o autor, “a democracia é um regime político: (a) que promove eleições competitivas livres e limpas para o Legislativo e o Executivo; (b) que pressupõe uma cidadania adulta abrangente; (c) que protege as liberdades civis e os direitos políticos; (d) no qual os governos eleitos de fato governam e os militares estão sob controle civil.” (Mainwaring *et al*, 2001: 645).

Diferentemente das definições de democracias defendidas por Schumpeter e Cheibub e Przeworski, que estabelecem critérios puramente eleitorais, Mainwaring e colaboradores, se apropriam não apenas desses critérios, mas, elenca os direitos políticos e civis como sendo primordiais para constituição do regime democrático. Para Nobrega Jr. (2013) a definição do referido autor é a mais adequada para avaliar a performance das instituições políticas contemporâneas, como também, possui a capacidade de absorver o mínimo exigido pelas constituições democráticas.

O CONCEITO DE DEMOCRACIA EM DAHL

As discussões sobre o conceito de democracia contemporânea, remontam aos estudos desenvolvidos pelo cientista político, Robert Dahl. Ele observou que, o conceito de democracia moderna é fruto de pelo menos dois movimentos importantes. O primeiro ocorreu na Grécia antiga e em Roma e mais tarde na Itália medieval, onde o lugar das ideias e práticas democráticas, se resumiam a cidade-Estado. A segunda grande transformação herdada pela democracia contemporânea, se deu com o gradual afastamento da cidade-Estado, dando lugar a uma esfera mais ampla da nação, país ou Estado nacional.

Segundo Dahl (2012) a ampliação do debate democrático para o Estado nacional, resultou em pelo menos oito consequências que, tomadas em conjunto reforçam a diferença entre democracia moderna e os ideais e práticas do antigo regime democrático.

A primeira consequência é a ideia da representação. Essa foi a

mudança mais óbvia, tendo em vista que, os representantes substituíram quase que inteiramente a assembleia dos cidadãos, típico da democracia antiga. Isso ocorreu devido à grande extensão de territórios dos novos estados e a modernização da sociedade. Fez-se necessário substituir o modelo de participação direta para o modelo de democracia representativa. Para Dahl, “a representação pode ser compreendida como um fenômeno histórico e também como uma aplicação da lógica da igualdade a um sistema político em grande escala”. (DAHL, 2012, p. 340).

A segunda consequência apresentada pelo autor foi a expansão ilimitada. No modelo de democracia antigo, pensava-se que a democracia só era possível em cidades pequenas e com população reduzida. Com o instrumento da representação, as barreiras democráticas estabelecidas pela cidade-Estado foram eliminadas, ampliando o leque democrático. Como consequência da ampliação da representação foram criados os limites para a democracia participativa. Essa é apresentada por Dahl como sendo a terceira consequência. O crescimento territorial e populacional, limitou algumas formas de participação política.

Como quarta consequência temos a diversidade. Quanto maior e mais inclusiva for a unidade política, mais seus habitantes tendem a exibir maior diversidade de comportamento, de modos pertinentes a política, a religião, a identidade regionais e éticas, nas crenças e ideologias políticas e nas mais diversas variáveis que compõe a vida social. Esse comportamento resulta na quinta consequência, o conflito. Segundo Dahl (2001), “o conflito torna-se um aspecto inevitável da vida política e o pensamento e as práticas políticas tendem a aceitar o conflito, não como uma aberração, mas como uma característica normal da política”.

A sexta consequência, o pluralismo social e organizacional, se refere a existência de um número significativo de grupos e organizações sociais que são relativamente autônomas umas com relação às outras e também no que diz respeito ao próprio governo. A sétima diz respeito a expansão dos direitos individuais, que ocorreu principalmente em países e governos poliarquicos. A oitava e última consequência da segunda transformação democrática, corresponde ao

aparecimento desse conjunto de instituições, necessárias ao processo democrático em grande escala, denominadas de “instituições da poliarquia”. Nesse sentido, segundo Dahl, a poliarquia¹⁴ é uma ordem política que se diferencia das demais por possuir duas principais características: (I) cidadania extensiva a um número relativamente alto de adulto; (II) os direitos de cidadania incluem não apenas a oportunidade de se opor aos funcionários mais altos do governo, mas também a de remove-lo dos seus cargos por meio do voto.

Todo esse processo resultou no alargamento das instituições políticas, diferenciando a democracia representativa moderna de todos os outros sistemas de governo. De acordo com Robert Dahl, em uma democracia em grande escala é necessário a presença de pelo menos seis instituições políticas: (1) funcionários eleitos; (2) eleições livres, justas e frequentes; (3) liberdade de expressão; (4) fontes de informações diversificadas; (5) autonomia para as associações; e, (6) cidadania inclusiva (DAHL, 2001, p.99).

Todas as seis variáveis apresentadas por Dahl são de igual importância para um regime democrático, por representar a garantia de direitos essenciais aos seus participantes. De forma resumida, as seis instituições descritas por Dahl (DAHL, 2001, pp.99-100) são:

- *Funcionários eleitos*. O controle das decisões do governo sobre a política é investido constitucionalmente a funcionários eleitos pelos cidadãos.
- *Eleições livres, justas e frequentes*. Funcionários eleitos são escolhidos em eleições frequentes e justas em que a coerção é relativamente incomum.
- *Liberdade de expressão*. Os cidadãos têm o direito de se expressar sem o risco de sérias punições em questões políticas amplamente definidas, incluindo a crítica aos funcionários, o governo,

14 Termo usado por Robert Dahl que se refere a um modelo de democracia procedimental. Segundo Dahl, nas poliarquias os cidadãos devem ter oportunidades plenas de formular suas preferências; de expressar suas preferências a seus concidadãos e ao governo através da ação individual e da coletividade; e de ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo, ou seja, consideradas sem discriminação decorrente do conteúdo ou da fonte da preferência (DAHL, 2005, p. 26).

- o regime, a ordem socioeconômica e a ideologia prevalecente.
- *Fontes de informação diversificadas.* Os cidadãos têm o direito de buscar fontes de informação diversificadas e independentes de outros cidadãos, especialistas, jornais, revistas, livros, telecomunicações e afins.
 - *Autonomia para as associações.* Para obter seus vários direitos, até mesmo os necessários para o funcionamento eficaz das instituições políticas democráticas, os cidadãos também têm o direito de formar associações ou organizações relativamente independentes, como também partidos políticos e grupos de interesses.
 - *Cidadania inclusiva.* A nenhum adulto com residência plenamente no país e sujeito a suas leis podem ser negados os direitos disponíveis para os outros e necessários às cinco instituições políticas anteriormente listadas.

Essas seis instituições não seriam necessárias em unidades menores que um país. Nessas unidades menores, a igualdade do voto se faz necessária, porém, os problemas surgidos poderiam ser resolvidos entre os próprios participantes, sem necessariamente precisar de um representante. Já em uma democracia em grande escala todos esses pré-requisitos são necessários para satisfazer os seguintes critérios democráticos (DAHL, 2001):

Tabela 01: *Componentes do regime democrático.*

Instituições:	Satisfazem os seguintes critérios:
Representantes eleitos...	Participação efetiva
	Controle do programa
	Igualdade de voto
Eleições livres, justas e frequentes...	Controle do programa
Liberdade de expressão...	Participação efetiva
	Controle do programa
Informação alternativa...	Participação efetiva
	Entendimento esclarecido

Autonomia para as associações...	Controle do programa
	Participação efetiva
Cidadania inclusiva....	Entendimento esclarecido
	Controle do programa
	Plena inclusão

Elaboração própria com base em Dahl (2001).

Vale destacar a importância de cada instituição apresentadas pelo autor para a consolidação do processo democrático.

Em uma democracia em grande escala, permitir a eleição de representantes é garantir o direito de participação efetiva do cidadão na democracia. O grande número de pessoas ou até mesmo os grandes territórios, impossibilitaram a participação direta na democracia, sendo o direito de escolha de representantes, um dos mecanismos da democracia moderna capaz de possibilitar a participação efetiva.

As eleições livres, justas e frequentes também são importantes e fundamentais para a democracia. Todos os cidadãos devem ter oportunidade igual e efetiva de votar e todos os votos devem ser contados como iguais. A igualdade do voto só será plenamente estabelecida mediante eleições livres e justas. Livres no sentido de o cidadão poder ir as urnas sem medo de sofrer algum tipo de repressão; justas no sentido de os votos serem contados com peso igual. Aliada a essas garantias, as eleições devem ser realizadas periodicamente, para que os cidadãos possam ter o controle sobre os funcionários eleitos.

A liberdade de expressão, outra instituição importante para a democracia, é um dos requisitos básicos para que os cidadãos participem da vida política. Por meio da liberdade de expressão, o cidadão pode influenciar outros cidadãos, como também, seus representantes em suas tomadas de decisões. Sem essa garantia, os cidadãos perderiam a capacidade de influenciar o programa de planejamento das decisões do governo (DAHL, 2001).

Como a liberdade de expressão, vários outros critérios básicos e necessários a democracia, exigem que fontes alternativas de informações estejam disponíveis. Sem essa ferramenta, o cidadão fica incapacitado de entender as questões referentes ao governo. As informações não podem estar sob o controle do governo, isso iria

inviabilizar a participação do cidadão na coisa pública. Com acesso a varias fontes de informações, o cidadão tem maior capacidade de controle dos atos governamentais.

As associações independentes, assim como a liberdade de expressão, têm papel fundamental em uma democracia. Elas são fontes de educação cívica e esclarecimento cívico: proporcionam informações aos cidadãos, como também, possibilitam a oportunidade para discutir, deliberar e adquirir habilidades políticas.

Uma democracia também necessita de uma cidadania inclusiva. O corpo dos cidadãos num estado democraticamente governado deve incluir todas as pessoas que estejam sujeitas às leis do estado, sem restrição de cor, raça, religião, ideologia, posicionamento político, entre outras escolhas.

De maneira sucinta, podemos observar que, a linha de pensamento desenvolvida por Robert Dahl (2001; 2012) para definir seu conceito de democracia moderna carrega um peso histórico, fundamentado nas várias transformações que levaram a democracia moderna tomar forma.

Podemos ainda afirmar que, as seis instituições estabelecidas por Dahl para compor a definição de democracia em grande escala, são igualmente importantes para garantir direitos, inclusão e para possibilitar o controle do governo por parte da sociedade. Assim, um país que não possua essas instituições, não está suficientemente democratizado.

METODOLOGIA

A presente pesquisa buscou analisar a definição de democracia apresentado pelo cientista político, Robert Dahl, descrito em seu livro “Sobre a Democracia”. O objetivo da pesquisa foi testar empiricamente se, as características contidas em sua definição, impactam o índice de democracia dos países.

Para tanto, foram utilizados dois índices de democracias diferente (*The Economist Unit Democracy Index* e *Freedom House*) como variáveis dependentes. Como independentes, foram utilizadas as variáveis: funcionários eleitos; eleições livres, justas e frequentes; liberdade de expressão; fontes de informações diversificadas; autonomia

para as associações; e, cidadania inclusiva. As variáveis independentes foram colhidas a partir do site do V-Dem.

O *The Economist Unit Democracy Index* analisa o índice de democracia em 165 países, tomando por base cinco categorias gerais: o processo eleitoral e pluralismo, as liberdades civis, o funcionamento do governo, participação política e cultura política. Com base nessas categorias, os países são classificados em quatro níveis – Democracias Perfeitas, Democracias Falhas, Regimes Híbridos e Regimes Autoritários – possuindo as seguintes características:

Tabela 2 – Níveis dos Regimes

NÍVEIS DOS REGIMES	
Níveis	Características
Democracias Perfeitas	Liberdades Políticas; Liberdades Civis; Cultura Política; Funcionamento do Governo; Mídia independente e diversificada; Judiciário independente; Problemas limitados.
Democracias Falhas	Eleições livres e justas; violação da liberdade de imprensa; problemas de governança; cultura política subdesenvolvida; baixo nível de participação política.
Regimes Híbridos	Eleições irregulares; Pressão do governo sobre partidos e candidatos da oposição; Corrupção generalizada; Estado de direito fraco; Sociedade civil fraca; pressão sobre jornalistas; Judiciário dependente; Fraca cultura política; Governo ineficiente; Fraca participação política.
Regimes Autoritários	Ausência de pluralismo político; corrupção eleitoral; Violação dos direitos civis e políticos; Mídia Estatal; Censura; Repressão do governo; Judiciário dependente; Alguns países são ditaduras definidas;

Elaboração própria com base no *The Economist Unit Democracy Index* (2018).

A presente pesquisa tomou como objeto de estudo os 165 países analisados pelo *The Economist Unit Democracy Index*, sendo que, desse total, só foi possível encontrar variáveis em comum para 161 países, ou seja, quatro países ficaram fora da análise.

A *Freedom House* mede o nível de democracia dos países a partir de duas características: direitos políticos e liberdades civis. A primeira característica possui três subdivisões: a) processo eleitoral; b)

pluralismo político e participação; c) funcionamento do governo. A segunda característica é subdividida em: a) liberdade de expressão e crença; b) direitos associacionais e organizacionais; c) estado de direito; c) autonomia pessoal e direitos individuais. A *Freedom House* atribui nota numa escala de 0-40 na primeira dimensão e nota numa escala de 0-60 pontos na segunda dimensão, totalizando 100 pontos.

Tabela: 03 – Pontos avaliados pelo *Freedom House*

CARACTERÍSTICAS		
Direitos Políticos	Processo eleitoral;	0-40
	Pluralismo Político e Participação; Funcionamento do Governo.	
Liberdades Cívicas	Liberdade de Expressão e Crença;	0-60
	Direitos Associacionais e Organizacionais;	
	Estado de Direito;	
	Autonomia Pessoal e Direitos Individuais.	
Total		100

Elaboração própria com base na *Freedom House* (2018).

As variáveis funcionários eleitos; eleições livres, justas e frequentes; liberdade de expressão; fontes de informações diversificadas; autonomia para as associações; e, cidadania inclusiva, foram desenvolvidas pelo e são medidas num intervalo de baixo para alto (0-1).

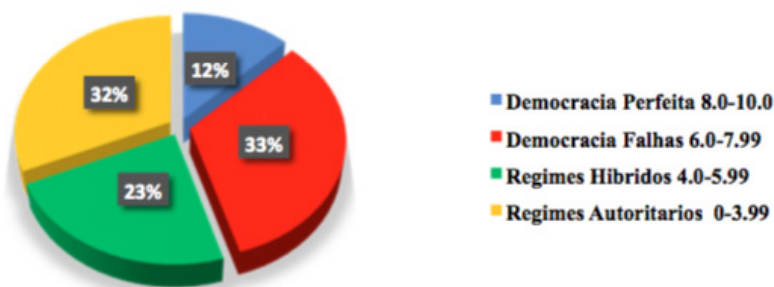
Os dados coletados foram tratados quantitativamente, possibilitando a elaboração de um banco de dados, utilizando os softwares Excel e o *Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS), que permitiu estatísticas descritivas, correlação e regressão linear, com vistas a atingir os objetivos da pesquisa.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Esta sessão apresentará os resultados da pesquisa, que procurou analisar a qualidade da democracia dos países, tendo por base o conceito de democracia apresentada por Robert Dahl (2001), em sua obra “Sobre a Democracia”.

Para medir a qualidade da democracia dos países, foi utilizado os dados do *The Economist Unit Democracy Index* (2018, que estuda o nível de democracia em 165 países. Desse total, só foi possível encontrar dados suficientes para 161 países. Destes, apenas 12% são considerados democracias perfeitas, 33% foram considerados democracias falhas, 23% regimes híbridos e 32% como regimes autoritários, conforme o gráfico 1.

Grafico 1: Níveis de regimes



Elaboração própria com base nos dados do *The Economist Unit Democracy Index* (2018).

A tabela 4 apresenta as características das sete variáveis utilizadas na pesquisa. Percebe-se que, a tabela possui duas variáveis que medem o nível de democracia dos 161 países contemplados na pesquisa. A utilização dos dois índices de democracia constante na pesquisa é justificável por querermos verificar se de fato, as características estipuladas por Dahl (2001) para um regime democrático impactam ou não na qualidade das democracias contemporâneas.

Dessa forma, percebe-se que, o primeiro índice de democracia, medido pelo *Freedom House*, mostrou existir países com nota 0,0 em sua avaliação, enquanto que, outros países obtiveram a nota máxima. O *Freedom House* utiliza uma escala que vai de 0,0 a 100 para medir o nível de democracia dos países. Já o segundo índice de democracia, produzido pelo *The Economist Unit Democracy Index*, utiliza uma escala de 0,0 a 10. Na pesquisa divulgada em 2018, a nota mínima

percebida foi de 1,08 e a máxima de 9,87.

As variáveis independentes utilizadas na pesquisa foram coletadas do banco de dados do V-Dem¹⁵ e são medidas em um intervalo de baixo para alto (0-1). A variável eleições livres, justas e frequentes (E.L.J.F), apresentaram nota mínima de 0,00 e máxima de 0,98. A variável fonte de informações diversificadas (F.I.D), apresentou nota mínima de 0,02 e máxima de 0,95. A variável autonomia para associações (A.P.A), apresentou nota mínima de 0,02 e máxima de 0,93. Liberdade de expressão (L.E) apresentou nota mínima de 0,02 e máxima de 0,98. Funcionários eleitos (F.E) mostrou existir países com nota mínima de 0,00 e máxima de 1,00. Já a variável cidadania inclusiva (C.I) obteve nota mínima de 0,00 e máxima de 5,00.

Tabela 04: Estatística descritiva das variáveis

	N	Mínimo	Máximo	Média	Desvio Padrão
I.D – F.H (2018) ¹⁶	161	0,0	100,0	56,118	29,5589
I.D – D.I (2018) ¹⁷	161	1,08	9,87	5,4902	2,19000
E.L.J.F (2018) ¹⁸	161	0,00	0,98	0,5737	0,31213
F.I.D (2018) ¹⁹	161	0,02	0,95	0,6562	0,27036
A.P.A (2018) ²⁰	161	0,02	0,93	0,6664	0,28259
L.E (2018) ²¹	161	0,02	0,98	0,6530	0,27914

15 Variedades da democracia (V-Dem) é uma abordagem para conceituar e medir a democracia que fornece um conjunto de dados multidimensional e desagregado que reflete a complexidade do conceito de democracia como um sistema de regras que vai além da simples presença de eleições. O projeto V-Dem distingue entre cinco princípios de alto nível da democracia: eleitoral, liberal, participativo, deliberativo e igualitário, e coleta dados para medir esses princípios.

16 Índice de democracia – Freedom House (2018).

17 Índice de democracia - The Economist Unit Democracy Index (2018).

18 Eleições livres, justas e frequentes – V-Dem (2018).

19 Fontes de informações diversas – V-Dem (2018).

20 Autonomia para associações – V-Dem (2018).

21 Liberdade de expressão – V-Dem (2018).

F.E (2018) ²²	161	0,00	1,00	0,8937	0,28974
C.I (2018) ²³	161	0,00	5,00	0,5778	0,50760
N válido (de lista)	161				

Elaboração própria com base nos dados do *Freedom House (2018)*, *The Economist Unit Democracy Index (2018)* e *V-Dem (2018)*.

A Tabela 05 apresenta os resultados da análise de correlação entre o índice de democracia (V-Dem) com as variáveis independentes. Os testes mostraram que, as variáveis eleições livres, justas e frequentes; fontes de informações diversificadas; autonomia para as associações; e, liberdade de expressão apresentam correlação forte, positiva e significativa com a variável dependente. A variável funcionários eleitos apresentou fraca correlação franca, positiva e significativa. Já a variável cidadania inclusiva, mostrou correlação moderada, positiva e significativa com a variável dependente.

Tabela 05: *Correlações das variáveis (Pearson)*

		I. D						
		-D.I	E. L. J. F	F. I. D	L. A	L. E	F. E	C. I
I.D – D.I	Correlação de Pearson	1	0,869**	0,732**	0,783**	0,827**	0,360**	0,685**
	Sig. (2 extremidades)		0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
	N		161	161	161	161	161	161
E. L. J. F	Correlação de Pearson		1	0,688**	0,716**	0,827**	0,316**	0,671**
	Sig. (2 extremidades)			0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
	N			161	161	161	161	161

22 Funcionários eleitos – V-Dem (2018).

23 Cidadania inclusiva – V-Dem (2018).

F.I. D	Correlação de Pearson	1	0,907**	0,897**	0,512**	0,474**
	Sig. (2 extremidades)		,000	0,000	0,000	0,000
	N		161	161	161	161
L. A	Correlação de Pearson	1	0,913**	0,565**	0,575**	
	Sig. (2 extremidades)			0,000	0,000	0,000
	N		161	161	161	
L. E	Correlação de Pearson		1	0,489**	0,573**	
	Sig. (2 extremidades)				0,000	0,000
	N			161	161	
F. E	Correlação de Pearson			1	0,344**	
	Sig. (2 extremidades)					0,000
	N					161
C. I	Correlação de Pearson					1
	Sig. (2 extremidades)					
	N					

** . A correlação é significativa no nível 0,01 (2 extremidades).

Para testar a hipótese de que a definição apresentada por Dahl (2001), impactam de forma significativa e positiva na qualidade da democracia dos países, foram rodados seis testes de regressão linear. Optou-se por utilizar uma variável em cada modelo, tendo em vista que, algumas dessas variáveis possuem elementos comum entre si.

Tabela 06: Regressão linear

Variáveis/ Modelos	1	2	3	4	5	6
F. E	0,360***					
E. L. J. F		0,869***				
L. E			0,827***			
F. I. D				0,732***		
A. P. A					0,783***	
C. I						0,685***
Constante	3,056	1,994	1,252	1,597	1,447	3,782
Erro Padrão	0,525	0,180	0,248	0,310	0,277	0,191
R ²	0,130	0,754	0,684	0,536	0,613	0,470
N	161	161	161	161	161	161

Variável dependente: Índice de Democracia. Elaboração própria com base nos dados do *The Economist Unit Democracy Index* e V-Dem. * $p < 0,10$; ** $p < 0,05$; *** $p < 0,01$.

Após os testes foi possível observar que, todas as variáveis corroboram para explicar o índice de democracia dos países, todas elas com nível de significância estatística de 1%.

No modelo um, o aumento de uma unidade na variável funcionários eleitos, acarreta em uma probabilidade de 36% de aumento na qualidade da democracia. No modelo dois, o aumento de uma unidade na variável eleições livres, justas e frequentes, causa a probabilidade de 86,9% de aumento no nível de democracia dos países. O modelo três sugere que, o aumento de uma unidade na liberdade de expressão, corrobora para o aumento de 82,7% no índice de democracia. No modelo quatro, as fontes de alternativas diversas, acarreta em uma probabilidade de 73,2% na qualidade da democracia. No modelo cinco, o aumento de uma unidade no índice de autonomia para associações, corrobora no aumento de 78,3% na qualidade da democracia. Já a variável cidadania inclusiva, mostra uma probabilidade de aumento em 68,5% na qualidade da democracia.

A fim de confirmarmos esse resultado, foram feitos testes novos testes estatísticos e inferenciais, com as variáveis utilizadas na

definição de democracia de Dahl (2001) e com o índice de democracia produzido pelo *Freedom House*. A tabela 07 mostra os resultados do teste de correlação entre a variável dependente democracia com as variáveis independentes.

A Tabela 07 apresenta os resultados da correlação entre a variável dependente com as variáveis independente. Os testes mostraram que, as variáveis eleições livres, justas e frequentes; fontes de informações diversificadas; autonomia para as associações; e, liberdade de expressão apresentam correlação forte, positiva e significativa com a variável dependente, corroborando com os resultados encontrados no primeiro teste.

Tabela 07: Correlações das variáveis (Pearson)

		I.D						
		- F.H	E.L.J.F	F.I.D	A.P.A	L.E	F.E	C.I
I.D	Correlação de	1	0,903**	0,791**	0,843**	0,887**	0,404**	0,688**
- F.H	Pearson							
	Sig. (2 extremidades)							
	N		161	161	161	161	161	161
E.L.J.F	Correlação de	1	0,688**	0,716**	0,827**	0,316**	0,671**	0,671**
	Pearson							
	Sig. (2 extremidades)							
	N		161	161	161	161	161	161
F.I.D	Correlação de			1	0,907**	0,897**	0,512**	0,474**
	Pearson							
	Sig. (2 extremidades)							
	N				161	161	161	161

A.P.A	Correlação de	1	0,913**	0,565**	0,575**
	Pearson				
	Sig. (2				
	extremidades)		0,000	0,000	0,000
	N		161	161	161
L.E	Correlação de	1	0,489**	0,573**	
	Pearson				
	Sig. (2				
	extremidades)		0,000	0,000	
	N		161	161	
F.E	Correlação de		1	0,344**	
	Pearson				
	Sig. (2				
	extremidades)			0,000	
	N			161	
C.I	Correlação de			1	
	Pearson				
	Sig. (2				
	extremidades)				
	N				

** . A correlação é significativa no nível 0,01 (2 extremidades).

A tabela o8 apresenta o resultado do teste de regressão, a fim de testar a hipótese da pesquisa, observando se os resultados corroboram com os achados no primeiro teste, descritos na tabela o6. Foram rodados seis testes de regressão linear e optou-se por utilizar uma variável em cada modelo, tendo em vista que, algumas dessas variáveis possuem elementos comum entre si.

Tabela o8: Regressão linear (índice de democracia-Freedom House

Variáveis/ Modelos	1	2	3	4	5	6
F. E	0,405***					
E. L. J. F		0,902***				

L. E	0,885***					
F. I. D	0,790***					
A. P. A	0,843***					
C. I	0,688***					
Constante	19,257	7,066	-5,179	-0,596	-2,691	32,979
Erro Padrão	6,956	2,117	2,775	3,778	3,235	2,575
R ²	0,164	0,813	0,782	0,621	0,708	0,470
N	161	161	161	161	161	161

Variável dependente: Índice de Democracia. Elaboração própria com base nos dados do *Freedom House* e *V-Dem*. * p < 0,10; ** p < 0,05; *** p < 0,01.

Após os testes foi possível observar no modelo um que o aumento de uma unidade na variável funcionários eleitos, acarreta em uma probabilidade de 40% de aumento na qualidade da democracia. No modelo dois, o aumento de uma unidade nas eleições limpas, justas e frequentes, aumenta a probabilidade de 90% na qualidade da democracia. No modelo três, a liberdade de expressão causa a probabilidade de 88% de aumento no nível de democracia. No modelo quatro, um aumento na variável fontes de informações diversas, acarreta em uma probabilidade de 79% de aumento da democracia. Já no quinto modelo, o aumento de uma unidade na autonomia para as associações, resulta em uma probabilidade de 84% de aumento no nível da democracia. E no sexto modelo, o aumento de uma unidade na variável cidadania inclusiva, acarreta a probabilidade de 68% de aumento na qualidade da democracia.

Os resultados encontrados nesse segundo teste de regressão, corrobora com os achados no primeiro teste, descritos na tabela 06. Os dois testes foram feitos utilizando índice de democracia de fontes diferentes, tendo em vista que, as variáveis utilizadas para medir o índice de democracia se diferem entre si. No primeiro teste foi utilizado o índice de democracia desenvolvido pelo *The Economist Unit Democracy Index* e, no segundo teste, foi utilizado o índice de democracia desenvolvido pelo *Freedom House*.

CONSIDERAÇÕES

A teoria dahlsiana entende que, para que um governo seja classificado como democrático ele deve possuir pelo menos seis instituições políticas: funcionários eleitos; eleições livres, justas e frequentes; liberdade de expressão; fontes de informações diversificadas; autonomia para as associações; e, cidadania inclusiva. Vimos também que, a democracia moderna se diferencia da democracia antiga pela sua capacidade em gerar um grau relativamente elevado de liberdade e igualdade entre os cidadãos. Percebe-se ainda que, Dahl (2001) desenvolve seu conceito de democracia destacando mecanismos capazes eleitorais, sendo esses mecanismos capazes de fortalecer as democracias modernas.

Nesse contexto, a pesquisa teve o cuidado de analisar empiricamente o conceito de democracia dahlsiana, observando se, as variáveis eleitorais defendidas pelo autor corroboram para um elevado nível de democracia ou se, sua teoria não se aplica na prática.

Para garantirmos uma análise empírica mais robusta da teoria, optou-se por utilizar dois índices de democracia, elaborados por instituições distintas e com metodologias diferentes. Nos dois testes de correlação foi possível observar uma alta correlação entre os índices de democracia e as seis variáveis eleitorais que compõem o conceito de democracia de Dahl.

Nos testes de regressão, feitos para testar a hipótese da pesquisa, concluiu-se que, todas as variáveis são importantes para o fortalecimento da democracia, com destaques para a variável eleições limpas, justas e frequentes, que se apresentou como a mais forte para explicar a qualidade da democracia dos países.

Observa-se dessa forma que, o mecanismo eleitoral ainda se apresenta como essencial para as democracias modernas. A existência de eleições livres, justas, frequentes, limpas e competitivas, robustece os modelos de democracias atuais.

Destarte, o estudo sobre a democracia contemporânea passa obrigatoriamente pelas análises desenvolvidas por Dahl. Sua definição de democracia, elaborada de forma coerente e sensata, se faz necessário para entendermos melhor o processo moderno de democracia.

REFERÊNCIAS

BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 13^o ed. 4. reimpr – Brasília: Editora da Universidade de Brasília. 2010.

CHEIBUB, José Antônio, PRZEWORSKI, Adam. Democracia, eleições e responsabilidade política. **Rev. bras. Ci. Soc.** vol. 12 n. 35 São Paulo Feb. 1997.

DAHL, Robert. **A Democracia e Seus Críticos**. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

_____. **Sobre a Democracia**. 1. Ed. 2. Reimpr. – Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2016.

_____. **Poliarquia: Participação e Oposição**. 1. Ed. 1. reimpr. – São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2015. – (Clássicos; 09).

MAINWARING, Scott; BRINKS, Daniel; PÉRES-LIÑÁN, Aníbal. **Classificando Regimes Políticos na América Latina**, 1945-1999. DADOS — Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 44, nº4, 2001, pp. 645 a 687.

MIGUEL, Luiz Felipe. **Impasses da Accountability horizontal: Dilemas e Alternativas da Representação Política**. Revista de Sociologia e Política. Curitiba, n. 25, nov. 2005.

MORLINO, Leonardo. **Qualidade da democracia: como analisá-las**. Soc. e Cult., Goiânia, v. 18, n. 2, p. 177-194, jul./dez. 2015.

NÓBREGA JR. José Maria. **Instituições Políticas e Democracia na América Latina: uma abordagem teórica**. Disponível em: <http://www.ufcg.edu.br/prt_ufcg/assessoria_imprensa/mostra_noticia.php?codigo=15295> Acesso em: 08/02/2019.

O'DONNELL, G. **Democracia Delegativa?** *Novos Estudos*. São Paulo, n. 31, p. 25- 40, 1991.

_____. **Accountability horizontal e novas poliarquias.** *Lua Nova*. São Paulo, n. 44, p. 27- 54, 1998.

_____. **Democracia, desenvolvimento humano e direitos humanos.** *Revista Debates*, Porto Alegre, V. 7, n.1, p. 15-114, jan.-abr. 2013.

_____. **Democracia, agência e estado: teoria com intenção comparativa.** – São Paulo: Paz e Terra, 2011.

PEREIRA, Antonio Kevan Brandão. **Teoria democrática contemporânea: o conceito de Poliarquia na obra de Robert Dahl.** In GT39 Teoria política e pensamento político brasileiro - normatividade e história. 38º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS. Caxambu: MG: outubro, 2014.

RAUPP, Fabiano. **Construindo Accountability em Câmaras Municipais do Estado de Santa Catarina: Uma investigação nos portais eletrônicos.** Bahia: UFB, 2011. 193 f. Tese (Doutorado em Administração) – Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2011.

ROSENFELD, Denis L. **O que é democracia.** – 5º. Ed. – São Paulo: Brasiliense, 1994. – (Coleção primeiros passos; 219).

SCHUMPETER, Joseph A. (1984). **Capitalismo, Socialismo e Democracia.** Rio de Janeiro: Ed. Unesp, p. 287-366, 2017.



GOVERNANÇA ELEITORAL

JUSTIÇA ELEITORAL BRASILEIRA: ALGUNS NÚMEROS E REFLEXÕES SOBRE TEORIAS



Teresa Cristina de Souza Cardoso Vale

Doutora em Ciência Política pelo Iuperj/Iesp. Professora Associada da UFVJM. Atua nas temáticas Democracia, Cidadania, Direitos Humanos e Justiça.

E-mail: teresa.vale@ufvjm.edu.br.

Este trabalho é resultado da pesquisa realizada para a tese de doutorado entre 2005-2009; uma pesquisa financiada pela Fapemig (processo APQ-04577-10) e outra pelo CNQp (processo 483967/2012-2) a quem agradeço o apoio.

INTRODUÇÃO

A história da Justiça Eleitoral brasileira tem seu marco na criação do primeiro Código Eleitoral, em 1932. Desse marco até hoje, o país teve cinco códigos eleitorais, quatro constituições e diversas leis que alteraram, de alguma maneira, o processo eleitoral. Apesar disso, por exemplo, os cinco Códigos mantiveram semelhanças, como a mesma divisão de suas partes: a Justiça Eleitoral, o alistamento, as eleições e as disposições gerais (ou várias) em que são tratadas questões sobre penalidades, garantias eleitorais, propaganda eleitoral e outros.

Alem desta semelhança, a responsabilidade da Justiça Eleitoral, desde sua criação, tem se manifestado no que podemos chamar de um sentido prático: na regulação do alistamento, da apuração dos votos, do reconhecimento e proclamação dos eleitos, bem como do julgamento sobre questões de litígio e crimes eleitorais, da criação de instruções complementares à legislação eleitoral, da estruturação da rede física eleitoral (seções, zonas), da distribuição dos eleitores dentro dessa rede, da fixação da data das eleições, da fiscalização das propagandas eleitorais e da criação das mesas receptoras. Em um sentido político ou ainda moral, a Justiça Eleitoral tem por objetivo cumprir prerrequisitos democráticos, tais como eleições imparciais, seguras e rápidas; eficiente dinâmica de votação, apuração e proclamação Legislativas a prerrogativa da verificação dos mandatos. Além disso, sua estrutura permanece igual à proposta em 1945, o que demonstra um forte indício de uma instituição consolidada que cumpre com seu papel.

O objetivo deste trabalho é apresentar a atuação da Justiça Eleitoral ao longo da história política brasileira através da investigação das resoluções que compõem a jurisprudência do TSE, sobretudo, as resoluções normativas e consultivas, refletindo sobre se há governança eleitoral, judicialização da política e/ou ativismo jurídico. A pesquisa trabalhou com a análise de conteúdo para fazer a classificação apresentada. Esta metodologia prevê um conjunto de técnicas para analisar qualitativamente os documentos. Ao todo, no período de 1945 a 2015, são mais de 69 mil documentos trabalhados²⁴. Este trabalho

24 As tabelas e gráficos constantes neste trabalho foram geradas pelo banco de dados que montei a partir do acervo digitalizado pelo TSE. Ao todo são

se justifica por trazer dados relevantes que contribuem para o debate já estabelecido no cenário acadêmico e político brasileiro. Para isso, este trabalho encontra-se dividido em 1) Introdução; 2) As funções da Justiça Eleitoral e as teorias de Governança Eleitoral, Judicialização da Política e Ativismo Jurídico; 3) Das funções consultivas; 4) Das funções normativas; e 5) considerações finais.

AS FUNÇÕES DA JUSTIÇA ELEITORAL E AS TEORIAS DE JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA, DE ATIVISMO JURÍDICO E DE GOVERNANÇA ELEITORAL

A Justiça Eleitoral assumiu, desde sua criação, quatro funções bem definidas²⁵ e que serão nossas ferramentas para avaliar as teorias: *jurisdicional* (dirimir conflitos de interesse eleitoral, função de todo Judiciário), *administrativa* (administrar todo o processo eleitoral, do alistamento à diplomação, bem como sua organização interna), *consultiva* (o TSE e os TREs devem responder às consultas sobre matéria eleitoral feitas pelas autoridades com jurisdição federal ou órgão nacional de partido político²⁶), e *normativa* (resoluções expedidas pelo TSE para normalizar o processo eleitoral, como as instruções)²⁷.

As resoluções emitidas pelo TSE figuram entre as fontes secundárias do direito eleitoral de relevância. Nelas encontramos uma rica fonte que ordena o processo eleitoral, dotando assim a Justiça Eleitoral do necessário equipamento normativo para corrigir as distorções

12 CDs como todas as 41.554 resoluções/acórdãos de 1945 até o ano de 2002. De 2003 a 2015, são ao todo 27.918 resoluções/acórdãos e foram pesquisadas da página do TSE: <http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/decisoes/jurisprudencia>.

25 A Justiça do Trabalho também surgiu após a Revolução de 1930, como a Justiça Eleitoral. A peculiaridade dessas duas, em relação a todo o Judiciário brasileiro, encontra-se no fato de elas assumirem, desde a criação, papéis para além do jurisdicional.

26 As consultas são exclusivamente de conhecimento do Tribunal em relação à questão apreciada, não sendo permitidas perguntas de caso concreto. Há também uma hierarquia a ser obedecida para se consultar, como também, uma definição de quem pode consultar o tribunal.

27 A divisão das competências encontra-se em Castro (2004, cap. 4).

e tornar exequível o livre pronunciamento popular.

Tabela 1: As resoluções/acórdãos do TSE por função, 1945-2015

Tipo de função	No de resoluções	(%)
Acórdãos/Jurisdicional	47559	68,46
Administrativa	13712	19,74
Consultiva	5075	7,31
Normativa	2697	3,88
Ilegível/Não encontrada	429	0,62
Total	69472	100,0

Fonte: Dados TSE.

De uma maneira geral, a grande maioria das resoluções é Jurisdicional (contando com os acórdãos), com 68,46%, seguida pela Administrativa com 19,74%. Sendo o TSE um tribunal especial com fins de julgar e administrar questões eleitorais, espera-se que a maioria de suas ações/decisões sejam voltadas para as questões de administração eleitorais e jurídicas, como pudemos verificar nos dados. Apenas 7,31% das resoluções são respostas a consultas formuladas ao tribunal, e 3,88% são normativas.

A função normativa da Justiça Eleitoral merece atenção por ter sido em alguns momentos um ponto de tensão entre esta instituição e o legislativo brasileiro. Para citar um exemplo, no pós-88 surgiram algumas manifestações dentro do Congresso contra a Justiça Eleitoral. A maioria delas propôs a extinção da mesma, como é o caso de Roberto Valadão (PMDB)²⁸, em sessão de 21/11/1998, apresenta uma discussão sobre o papel da Justiça Eleitoral no país. Nas suas palavras,

[...] é pressuposto deste pronunciamento que toda reflexão sobre os processos eleitorais deve ser guiada por uma única preocupação, a de garantir aos cidadãos o exercício da cidadania em sua máxima extensão e intensidade. Sustento, nesta perspectiva, que a Justiça Eleitoral tem deixado de exercer um

28 Para outros exemplos, ver VALE, 2009.

papel positivo no desenvolvimento político do país, à medida que ele amadurece para a democracia. (CDC, 21/11/1998, p. 26.257-9) (grifos meus).

O mesmo Valadão, em discurso de despedida da Casa, diz “Sr. Presidente, quero aproveitar este momento também para registrar uma proposta: acabar com a Justiça Eleitoral no país, para que possamos ter eleições honestas; enquanto este país for comandado eleitoralmente pela Justiça Eleitoral, não teremos eleições honestas” (CDC, 30/01/1999, p. 4.979) (grifos meus).

Mas houve aquelas manifestações, em outros momentos, que reforçaram a importância do judiciário eleitoral para a democracia brasileira. Para citar como exemplo, o deputado Prisco Viana (PPB), em sessão de 09/04/1991, manifesta-se contra a possibilidade de extinção do judiciário eleitoral e, ao contrário, propõe o fortalecimento da Justiça Eleitoral, revisão do sistema eleitoral e fim da eleição proporcional. Segundo ele,

[...] propor a extinção da Justiça Eleitoral é, no mínimo, um grave equívoco que precisamos evitar que prospere. Não que ela seja perfeita. Ao contrário, a Justiça Eleitoral, como, de resto, as demais instituições que compõem o Judiciário brasileiro, é falha e está a reclamar reformas, mudanças e transformações que a aperfeiçoem, modernizem e tornem mais ágeis e eficazes as decisões. [...] Nesse campo – o da modernização do processo eleitoral – há questões muito mais importantes, e plenamente justificáveis do que essa esdrúxula proposta de extinção da Justiça Eleitoral, como se ela fosse a responsável pelas omissões do Congresso Nacional no que diz respeito à legislação eleitoral, ou pelo vício dos casuísmos que condicionam as decisões dos legisladores nas questões dos partidos e das eleições ou, ainda, pelos vícios de fraude praticada quase que generalizadamente em todas as eleições, sem que as regras

legais dos pleitos contemplem mecanismos que caibam eficazmente aqueles que fraudam ou que usam e abusam do dinheiro para se eleger. (CDC, 10/04/1991, p. 3.522-3) (grifos meus).

Estes exemplos mostram a inquietação que a Justiça Eleitoral causou em membros do Congresso brasileiro. As discussões no Congresso, nas Assembléias, sobre o assunto eleitoral, sempre foram bastante acaloradas, mas poucas vezes sobre a competência, organização, estrutura, da Justiça Eleitoral, permanecendo sempre o que versava na proposição original, seja do Código ou da Constituição. Desde sua criação, a Justiça Eleitoral adjudica disputas eleitorais, administra, gerencia e estabelece regras legais, ou seja, assume atribuições dos poderes Executivo e Legislativo (Taylor, 2007:148).

Logo após a Constituição de 1988, a Justiça Eleitoral surgiu como um ator relevante para a garantia da soberania popular. A despeito das eleições de 1989, a Justiça Eleitoral teve atuação significativa. Pautando-se em princípios liberais e de autonomia, a instituição fortaleceu-se ainda mais, garantindo sua permanência na democracia brasileira. Vários foram os fatores que causaram a presença marcante da Justiça Eleitoral no processo. O principal deles foi o vazio legal dado pela legislação eleitoral em vigor. Segundo Sadek, “*omissa em vários aspectos e caduca em muitos outros*” (1990:158). Para lembrar, a lei aprovada no Congresso teve diversos vetos feitos pelo então presidente José Sarney que obrigaram a Justiça Eleitoral a exercer um papel mais ativo, garantindo a estabilidade do processo e reafirmando a sua autoridade regulamentadora (Sadek, 1990).

Este contexto histórico instiga para refletir sobre os marcos teóricos aqui propostos. Iniciando pelo **ativismo jurídico**, estudado por Cappelletti (1999), está vinculada à criatividade do juiz e surgiu com a crise do formalismo jurídico. Tal formalismo diz respeito ao ato mecânico de um juiz como “*boca inanimada da lei*” e originou-se das ideias justinianas e montesquienianas, que dizem que o juiz só aplica a lei existente. No entanto, para Cappelletti o papel do juiz é muito mais difícil e complexo, imbuído de mais responsabilidade pessoal, moral e política, tanto quanto jurídica. Essa responsabilidade é a

politização do juiz. A questão apontada pelo autor é se tal politização transforma o juiz em legislador: se sim, mina toda a concepção de separação dos três poderes, o que ameaçaria a legitimação democrática da função jurisdicional.

Cappelletti acredita que tanto o Judiciário quanto o Legislativo criam leis, no entanto, são processos distintos de criação, no qual o Judiciário encontra-se vinculado a limites substanciais. Ainda que não estejam inteiramente vinculados a tais limites, os juízes têm sua criatividade restringida por eles. Com a revolta contra o formalismo, os juízes conquistaram espaço para uma maior liberdade de condições (discrecionabilidade) e, conseqüentemente, criatividade, porque quanto mais vaga a lei, e mais imprecisos os elementos do direito se demonstravam, mais amplo se tornava o espaço deixado à discrecionabilidade nas decisões judiciais. Com isso, acentuou-se o ativismo, o dinamismo e, por fim, a criatividade do juiz.

Este ativismo jurídico associado à crescente demanda do Judiciário para a resolução de problemas políticos, e neste caso, a criação da Justiça Eleitoral em 1932 é um excelente exemplo, constituíram-se em traços de uma **judicialização da política**. Nesse sentido, a judicialização está diretamente associada ao alargamento da discrecionabilidade²⁹ judicial, ao protagonismo do poder Judiciário e ao ativismo judicial. A judicialização da política, ou melhor, a capacidade de influência do Judiciário nas políticas públicas interfere, quando não altera, o *status quo* vigente.

Tate e Vallinder afirmam que judicialização da política diz respeito a uma forma de *“infusão de processos decisórios jurídicos e de procedimentos típicos de tribunais nas arenas políticas onde estes processos e procedimentos não se faziam presentes”* (Tate e Vallinder, 1995:13). É importante ressaltar que para Vallinder o fenômeno da judicialização da política compõe-se de dois sentidos distintos e complementares, quais sejam, (1) o de expansão dos poderes de legislar e executar leis do sistema Judiciário, representando uma transferência do poder decisório do Poder Executivo e do Poder Legislativo para os juízes e tribunais, e (2) a disseminação de métodos de tomada de decisão típicos do Poder Judiciário nos outros Poderes Políticos.

29 No dicionário, discrecionabilidade significa poder ilimitado, sem restrição.

A judicialização da política surge, no momento em que as instituições legislativas e executivas passam a não dar conta das questões que envolvem os direitos assegurados em lei aos cidadãos. A rapidez com que um tribunal decide sobre uma questão é significativa se pensarmos no tempo que se leva da criação, à votação e decretação de uma lei pelo Legislativo. Acaba, por isso, a atividade legislativa, que é uma atividade estritamente política, sendo incorporada pelo Judiciário. E isso ocorre, seja pela fragmentação, ou pela vontade de proteger os direitos, como nos lembra Ferejohn (2005). Segundo ele,

A judicialização da política também leva à regulação judicial da política. A recente regulação judicial de práticas democráticas tem se concentrado no desenvolvimento de doutrinas constitucionais que permitam que tribunais reorganizem as práticas políticas. Por exemplo, nesse momento, algumas das mais importantes decisões legais a respeito da política estão sendo tomadas em tribunais: nomeações, acesso às urnas, financiamento de campanhas, e outras maneiras de regular a vida política que por muito tempo ficaram blindadas contra qualquer tipo de escrutínio judicial (2005:6).

Ferejohn argumentou, em seu artigo, que a judicialização da política não ocorre necessariamente no resultado final do processo, mas a judicialização da política pode ocorrer no momento da definição das regras do jogo que irão constranger atores nas disputas políticas. É exatamente a atuação da Justiça Eleitoral nas disputas políticas do processo eleitoral, seja durante a eleição, seja em casos de disputa judicial em que o TSE assume posição contrária à situação política brasileira, seja quando é chamado a escrever as leis que regerão o processo eleitoral³⁰, ou, ainda, seja no momento da falta de uma lei,

30 Cumprir destacar aqui que dos cinco códigos eleitorais brasileiros, o primeiro foi redigido por uma comissão liderada por Assis Brasil. O segundo, terceiro e quinto foram redigidos por membros do tribunal eleitoral e o quarto foi redigido pelo Senador Ivo de Aquino, mas continha tantas falhas que lhe foram

os juízes eleitorais interpretam as existentes e criam novas leis eleitorais. Todos esses são casos para explorar se se fala de judicialização.

Segundo Ferejohn, existem duas causas principais da judicialização da política. A primeira é a crescente fragmentação do poder entre as instituições políticas que acabam por limitar a capacidade legislativa das mesmas e, por conta disso, fazendo com que os cidadãos busquem outras instituições capazes de criar maneiras mais rápidas para conseguir soluções. Essa causa tende a gerar o que a literatura chamou de judicialização das relações sociais. A segunda, que interessa para este trabalho, possibilita uma maior confiança nos tribunais no que tange à proteção de importantes valores contra abusos políticos. Se pensarmos essa questão e o surgimento da Justiça Eleitoral, perceberemos que foi exatamente a falta de confiança nos poderes políticos, associado à grande confiança no braço judicial, que permitiram a criação do Judiciário especial.

Ferejohn (2005) aproxima-se muito dos estudos de autores como Esmein (1909) e Duguit (1923). Para esses autores, a atribuição do controle do processo eleitoral sempre foi tema relevante entre os estudiosos jurídicos. Ambos franceses do final do século XIX, aprofundam seus trabalhos no tema a partir da separação dos poderes. Para eles, a atribuição do controle à Câmara interfere no poder Judiciário, pois que o papel de reconhecer um resultado eleitoral é de natureza jurídica; além disso, eleições envolvem litígios que são sempre problemas jurídicos.

Também temos Raccioppi e Brunelli (1909), italianos que escreveram:

a verificação das eleições encerra, verdadeira e propriamente, um julgamento, *un vero e proprio giudizio*; e este, entrando, por uma parte, realmente, na competência peculiar do poder judicial, por outra bem pouco vai, nas assembleias políticas com a índole destas e suas paixões (1909:206-7).

feitas algumas alterações, sendo uma delas, em 1955, redigida pelo presidente do TSE, Edgar Costa, para permitir sua operacionalização. Para mais detalhes, veja VALE (2009).

Segundo esses autores, atribuir ao parlamento o reconhecimento de um representante do povo permite que este parlamento não o faça com justiça, pois que isso é atribuição única e exclusiva do Judiciário.

Mais recentemente, os estudos de Badinter e Breyer (2004) nos dizem que as decisões dos juízes são aceitas porque se diminuiu a confiança nos “braços do governo” (Executivo e Legislativo). E essa diminuição da confiança nos demais poderes apresenta-se, principalmente, pela forte cobertura da mídia nos processos políticos, na complexidade da sociedade e seu sistema de governo.

Badinter e Breyer mencionam a importância dada pelo público aos juízes por eles garantirem a proteção dos direitos democráticos básicos, uma vez que houve um significativo declínio da confiança do público no sistema político e nos políticos. Segundo eles, confia-se nos juízes porque eles são anônimos (se comparados com os outros ramos do governo); o público acredita que, apesar de o juiz poder falhar, ele é correto no seu trabalho básico de garantir o cumprimento da lei, não faz por si mesmo, não desobedece à hierarquia, se submetem às regras estritamente éticas e não são comuns escândalos envolvendo membros do poder Judiciário. Isso ajuda a entender como os juízes são (ou se tornaram) importantes para a constituição básica da tarefa de ajudar a sociedade, ou seja, para solidificar a proteção aos direitos básicos humanos nas democracias. Segundo os autores, no caso eleitoral, o juiz busca a equidade do voto (um homem, um voto).

Esses autores mencionados aqui são úteis para fortalecer a associação feita por Ferejohn (2002), qual seja, a falta de confiança nos poderes políticos associado à grande confiança no braço judicial. Assim como Cappelletti (1999), Ferejohn (2002:9) chama a atenção de que o que está em jogo é a alocação do poder de legislar. Para este último, *“as atividades do Judiciário e em que normas são produzidas se situam justamente na contestada fronteira entre responsividade democrática e legalidade”*. Essa é a fronteira que, quando ultrapassada, leva à usurpação do poder. Todos esses autores, cada um a sua maneira, estão atentos a um fenômeno que vem ocorrendo nas sociedades ocidentais, qual seja, o aumento do poder Judiciário sobre os demais poderes. Seja pelo ativismo, ou pela judicialização da política,

é incontestável o surgimento do Judiciário como um relevante ator.

A judicialização da política e o ativismo jurídico são fenômenos distintos, mas que se complementam, e vinculam-se à governança eleitoral, neste caso, por tratarem da relação entre um judiciário especial e as regras eleitorais brasileiras. A **governança eleitoral** pode ser entendida como o conjunto de atividades que cria e mantém o amplo arcabouço institucional no qual ocorre a votação e a competição eleitoral (Mazaffar e Schedler, 2002). Para estes autores, há três níveis de governança eleitoral: 1) elaboração de regras (criação da norma, processo legislativo), 2) aplicação de regra (organização e administração do processo eleitoral propriamente dito) e 3) adjudicação de regras (função jurídica de acompanhar conflitos e solucionar os litígios)³¹.

A partir da classificação de Mazaffar e Scheidler (2002), pode-se associar as funções da Justiça Eleitoral Brasileira, propostas no início deste item, aos três níveis de governança eleitoral, uma vez que esta elabora as regras, através das funções normativas e consultivas; aplica as regras, através das funções administrativas; e adjudica sobre as regras, através das resoluções jurisdicionais, que também são conhecidas por acórdãos. Para este trabalho apresentaremos apenas o estudo sobre as resoluções normativas e consultivas, ou seja, sobre a elaboração de regras que o judiciário especial assumiu desde sua criação e que ainda o faz e ajudam a demonstrar a possibilidade de existência do ativismo jurídico, da judicialização da política e, principalmente, da governança eleitoral. A partir de agora, serão apresentados os resultados do estudo das resoluções.

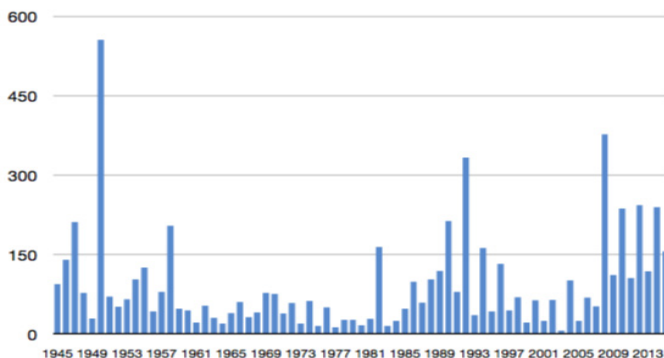
DAS RESOLUÇÕES CONSULTIVAS

No que diz respeito às resoluções consultivas, temos o ano de 1950 em destaque como o ano com maior demandas de consultas, aproximadamente 550 resoluções. Neste ano foi editado um Código cujas imperfeições fizeram com que, até 1955, fossem redigidas alterações para este, inclusive pelo presidente do TSE. Outros picos menores, mas não menos relevantes, são nos anos de 1947, 1958, 1982, 1988, 1990, 1992, 2003, 2004 e 2006. De 2008 a 2015 as consultas não reduziram das centenas, com destaque a 2008, que foram 377 consultas.

31 Veja Tarouco, 2014.

Curioso perceber que na década de 1970, os anos mais repressivos da ditadura militar, o número de consultas é baixo.

Gráfico 1: As resoluções consultivas - 1945-2015



Fonte: Dados TSE.

Os demandantes das consultas são, em sua grande maioria, o Judiciário Estadual (TREs), com 40,5%, seguido dos partidos políticos, com 24,13%, e o Legislativo Federal (Deputados Federais e Senadores), com 13,33%. As consultas foram predominantes em anos de mudança de lei eleitoral, sobretudo na década de 1950, como já mencionado.

Tabela 2: Os demandantes das consultas

Quem demanda a Consulta	No Total	(%)
Judiciário	1845	40,50
Partido Político	1099	24,13
Legislativo	823	18,07
Cidadão/Eleitor/Candidato	85	1,87
Executivo	76	1,67
Outros	527	11,57
Ilegível/não encontrada	100	2,20
Total	4555	100,00

Fonte: Dados TSE.

Há uma hierarquia que deve ser obedecida quando das realizações das consultas, o que justifica terem mais consultas vindas dos TREs. Quando um membro de partido político tem uma questão para consultar à Justiça Eleitoral, ele deve obedecer a hierarquia. Se ele for membro de algum dos poderes municipais ou estaduais, suas consultas devem ser dirigidas aos TREs. Somente membros dos poderes federais ou os dirigentes dos partidos podem consultar diretamente o TSE, além, é claro dos TREs. Outro dado que chama atenção são quais partidos demandaram consultas. Na primeira fase partidária, os partidos que mais fizeram consultas ao TSE foram os três mais relevantes: UDN, PSD e PTB, respectivamente.

Tabela 3: Consultas por partido 1945 a 1965

1945 a 1965	
UDN	27,3%
PSD	19,9%
PTB	10,9%
PSP	8,4%
PR	5,2%
PRP	2,9%
PTN	2,7%
PDC	2,6%
PST	2,3%
Outros	7,6%
Partido Político	10,2%

Fonte: Dados TSE.

No período de bipartidarismo da ditadura, o MDB foi o partido que mais fez consulta, numa porcentagem de 32,9% contra 24,8% consultas da Arena, se desconsiderarmos as resoluções que não citam qual partido fez a consulta.

Tabela 4: Consultas por partido 1966 a 1979

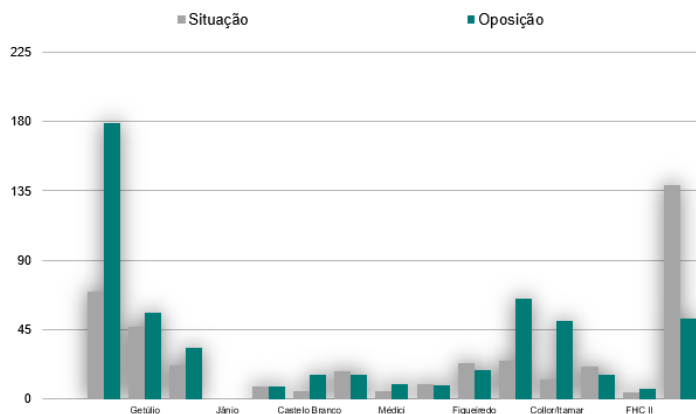
1966 a 1979	
MDB	32,9%
ARENA	24,8%
Partido Político	42,3%
Total	100,0%

Fonte: Dados TSE.

No período posterior, em que reaparece o multipartidarismo, os partidos que mais consultam permanecem aqueles de maior relevância política. Embora a categoria “outros” apareça com um valor superior aos dos partidos mencionados, isso ocorreu pelo excessivo número de partidos “nanicos” que, somados, dão um valor alto para o período.

Uma outra maneira de ver a demanda por consultas é como mostrada no Gráfico 2. A situação é o partido ou coligação do candidato e a oposição/neutralidade são os demais partidos, desconsiderando as resoluções do tipo consultivas em que não são informados que partido/coligação fez a consulta. Durante os governos dos presidentes de 1945 a 2002 percebemos que há uma tendência da oposição, ou dos partidos neutros, ser maior que a situação, à exceção dos governos de Jango, Costa e Silva, Geisel, Figueiredo e FHC I. Destaca-se o governo Dutra, que teve um número bem maior de consultas da oposição/neutralidade, seguidos dos governos Tancredo/Sarney e Collor/Itamar. Importante ressaltar a relevância dessa dado, pois, foi através de uma consulta feita ao TSE da oposição ao governo Lula, em 2007, que o STF devolveu as cadeiras aos partidos políticos, alegando infidelidade partidária.

Gráfico 2: Consultas partidárias feitas pela situação e pela oposição, 1945-2015



Fonte: Dados TSE.

Se desagregarmos os dados da tabela 5, vemos a hierarquia de partidos que demandam as consultas, no período de 2000 a 2002, sendo eles no governo do FHC, o PMDB lidera as consultas com totalizando em 17, logo em seguida vem o PSDB com 14, PPB com 13 e por fim o PT com 9 consultas. Nota-se que a segunda posição é ocupada pelo partido do presidente, e liderada pelo partido aliado, já as posições abaixo são ocupadas pelos partidos de oposição. Com o governo Lula e Dilma (2003-2015), desagregando os dados da tabela 6, os partidos que demandam a consultas são PMDB com 91 consultas, DEM/PFL com 67, PSDB com 58, e por fim o PT com 32 consultas realizadas. Vê-se que a liderança ainda é ocupada pelo PMDB que se alia ao governo Lula e Dilma.

Há uma grande oscilação do governo Lula I em relação ao II, ao analisarmos nota-se que os aliados lideram a demanda de consulta. No governo I há uma grande diferença entre a oposição e os aliados, já no governo II reduziram-se as consultas realizadas ao TSE, e a diferença entre aliado e oposição são menores em relação ao primeiro. No governo da presidenta Dilma, o número de consultas realizadas por ambos partido foram reduzindo. Foram através de algumas

consultas que o TSE acabou por expedir resoluções normativas que definiram rumos políticos, como o caso da verticalização das coligações, por exemplo, que passaremos a ver a seguir.

DAS RESOLUÇÕES NORMATIVAS

A função normativa foi objeto de exame pelo próprio TSE, que decidiu que suas resoluções têm força de lei ordinária, conforme a Procuradoria Geral Eleitoral³²

O TSE tem a prerrogativa de expedir instruções (resoluções), com força de lei ordinária, de forma a garantir a execução da legislação eleitoral. Embora em grande parte dos textos haja mera remissão a artigos de lei, há também a preocupação, em algumas matérias, de apresentar as normas de forma didática e mais detalhada, a fim de evitar interpretações equivocadas dos textos legais, e por conseguinte, questionamentos na esfera judicial. As resoluções relativas às eleições são expedidas especificamente para cada pleito, municipal ao geral, e entram em vigor na data de sua publicação (Procuradoria Geral Eleitoral).

Das funções da Justiça Eleitoral, a normativa é a função que mais interessa. Isso porque, desde a criação da Justiça Eleitoral, ela tem o poder de criar regras sobre os assuntos eleitorais. As instruções dizem sobre como deve ser feito o alistamento eleitoral, apuração, regras de como devem ser divididas as zonas e seções, entre outras. Um bom exemplo de instrução publicada pelo TSE é a Resolução no 830, de 22/07/1946, que diz sobre Partidos Políticos. Nela encontramos regras de como os partidos políticos deverão ser registrados, sua competência, como registrar candidatos, fusão e aliança entre partidos, cancelamento do registro do partido e entre outras. Esta

32 http://www.pge.mpf.gov.br/servicos/resolucoes/resolucoes_tse_2008/, acesso em 21 de junho de 2008 (esta página não se encontra mais disponível na internet), mas foi citada em Vale (2009).

instrução baseou-se na legislação federal: Decreto-Lei no 7.586, de 1945, Art. 9 – Let. G Art. 144 para criar as regras dos partidos políticos, que sofreram alterações a partir de outras instruções, mas o Brasil passou a ter uma lei dos partidos políticos somente em 1971 (Lei no 5.682 – Lei Orgânica dos Partidos Políticos) e, posteriormente, em 1995 (Lei no 9.096 – Lei dos Partidos Políticos) de 19 de setembro de 1995³³. Esta última, ainda vigente, sofreu alterações feitas pelas Lei no 9.259, de 1996; Lei no 9.693 de 1998; Lei no 12.034, 2009; Decreto no 7.791, de 2012; Lei no 12.891, de 2013; Lei no 13.107, de 2015; Lei no 13.165, e 2015; Lei no 13.488, de 2017; Lei no 13.831, de 2019; Lei no 13.887, de 2019; e as ADINs no 1351-3; 1354-8; 5.398; e 5.617. Este é um claro exemplo de ativismo jurídico necessário para o bom andamento do processo eleitoral.

As instruções expedidas pelo TSE são relatadas por um ministro da Corte e levadas a plenária para conhecimento e análise dos demais componentes. Após o julgamento, as instruções ganham caráter de Resolução, cujas normas, dotadas de cunho legal, passam a vigorar para todos os procedimentos pertinentes às eleições, tais como: registro de candidaturas, regras para realização de pesquisas eleitorais, de propagandas e campanhas, lacração de urnas, dentre outros. Mas também há os casos em que, na falta de uma lei específica, os ministros interpretam a partir de outras leis ou códigos, ponderando a melhor solução para o caso. Um bom exemplo disso ocorreu com o caso de verticalização. Este é um claro exemplo de judicialização da política.

Lembrando os acontecimentos, a verticalização das coligações ocorreu em 2002, quando o TSE emitiu uma Resolução de no 20.993/02, alterada pela Resolução no 21.079/02, obrigando os partidos que, ao se coligarem nos estados, seguissem a aliança feita para a eleição de presidente da República. Esta decisão do TSE levou a duas ADINS ajuizadas no STF, que foram negadas. A base para esta interpretação do TSE foi a que se deu ao art. 60 da Lei 9.504/97, caracterizando-se como ato normativo secundário de natureza interpretativa³⁴.

33 Lei disponível, com suas alterações, na página http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm, acesso em 09/02/2020.

34 Para mais detalhes veja Marchetti (2008, 2012) e Vale (2009).

Ambos os exemplos citados acima são excelentes casos de governança eleitoral, uma vez que demonstram a atuação do judiciário eleitoral na elaboração de regras eleitorais. Ainda sobre a função normativa, todos os cinco códigos atribuem ao TSE a expedição de instruções que permitam a operacionalização do Código Eleitoral. A diferença na redação encontra-se no fato de que os Códigos de 1932 e 1935 dizem “*instruções necessárias*” e os demais códigos dizem “*instruções que julgar convenientes*”. Os cinco códigos atribuem ao TSE a função de adotar, propor ou sugerir providências necessárias para a execução das eleições. Atualmente, já se têm preestabelecidas algumas providências, como por exemplo, a data das eleições sempre para o primeiro domingo do mês de outubro do ano eleitoral. No quesito gestão e estruturação, desde o Código de 1950, a Justiça Eleitoral é autônoma. Estes também são exemplos de governança eleitoral e ativismo jurídico.

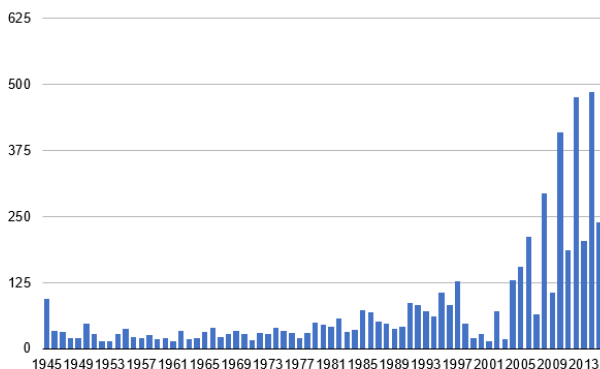
Mas as resoluções normativas não tratam apenas das instruções. Se o Tribunal depara com uma questão que não há resposta clara nas leis eleitorais, ele emite resoluções que interpretam outras leis com o intuito de preencher o vazio. Sendo assim, as resoluções normativas são as instruções, as interpretações do Tribunal e também a própria criação de alguma regra não prevista em lei, como é o caso, por exemplo, das urnas eletrônicas. Encontrei, também nas resoluções normativas, regras que contrariam as leis existentes.

No que se refere ao Gráfico 3 sobre as resoluções normativas, é curioso perceber que o universo total de resoluções possuem oscilações moderadas com picos em 1946, 1985, 1986, 1988, 1991 a 1993, 1995 a 1997 e 2002. Chama a atenção para os quatro anos de maioria de resoluções normativas: 1945, 1988, 1995 e 1997. Anos em que há legislação nova sendo implementada: Lei Agamenon (1945); Constituição Federal (1988); Lei dos partidos políticos (1995); e Lei das Eleições (1997). Realmente, nota-se, a partir da redemocratização, uma oscilação com tendências de crescimento, com queda apenas no final da década de 1990 e uma retomada sempre crescente a partir de 2004. Também não podemos deixar de considerar que o número de normativas é baixo se considerado aos outros tipos de resolução. No entanto, chama atenção o constante crescimento que ocorre a partir

de 2004, tendo picos sempre nos anos eleitorais, mas não reduzindo demasiadamente, se comparado aos anos anteriores. Isso demonstra que o TSE foi um protagonista relevante na elaboração de normas eleitorais, a partir de 2004.

Algumas normativas tem nomes específicos dado pelo próprio TSE: as instruções. As instruções não passam de vinte por ano, com exceção de 1988, e de 1995 a 1997, 2002, 2004, 2006, 2008, 2010 e 2011. Outro ponto é que há uma oscilação mais ou menos padronizada que pode sugerir a associação das instruções com os anos eleitorais. É importante frisar que as instruções são normas, ou regras, sobre um assunto eleitoral em específico. Sua grande maioria diz de atos preparatórios para as eleições. Geralmente, as instruções são exauríveis, ou seja, passado o motivo de sua criação, elas são arquivadas, não tendo mais força de lei.

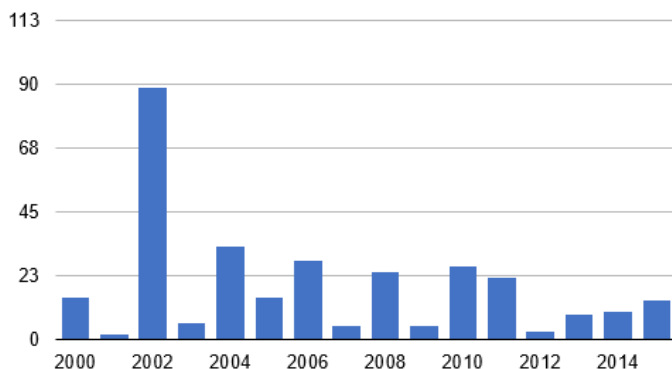
Gráfico 3: Resoluções Normativas do TSE, 1945-2015.



Fonte: Dados do TSE.

De acordo com o gráfico 4, criado a partir dos dados disponibilizados em acervo pelo TSE, temos aproximadamente 300 resoluções no intervalo de 16 anos (período compreendido entre 2000 e 2015), com caráter legal, ou seja, do tipo normativa.

Gráfico 4: Instruções normativas de 2000 a 2015



Fonte: Dados do TSE.

Em geral, a análise do gráfico 4 demonstra uma oscilação no que diz respeito a criação das normas/regras, com valores que chegam a 89 resoluções, no ano de 2002, e 33 resoluções, no ano de 2004. É curioso notar também que no ano anterior, 2001, apenas 2 instruções foram publicadas.

Outros dados a serem mencionados são que, entre 1945 e 2002, tivemos a emissão de 549 resoluções do tipo instruções; das resoluções totais, 474 resoluções citam essas instruções na ementa; e 392 citam precedente na ementa. Embora o valor deva ser maior, as resoluções que citam outras resoluções totalizam 10,3%. Esse dado foi retirado somente da ementa das resoluções, ou seja, o conteúdo propriamente dito não foi verificado. Dentre essas resoluções, 85,3% citam apenas uma resolução; 11,5% citam duas resoluções; e 3,2% citam três ou mais resoluções. Das resoluções citadas, as que foram mais citadas na ementa foram:

Tabela 6: Resoluções que citam outras resoluções - 1945-2002.

Resoluções mais citadas	No de vezes que foi citada
15443/89	62
10785/80	60
11866/84	36
12924/86	24
10445/78	23
20023/97	22

Fonte: Dados do TSE.

Os tipos de resoluções mais citadas foram as normativas/instrução e foram citadas nas resoluções administrativas. Embora a maioria das citações ocorra nas administrativas, o curioso é que as citações são de instruções, ou seja, são citações de normas redigidas pelo próprio tribunal. Também é importante lembrar que há citação em seis acórdãos de uma resolução como legislação federal, segundo o próprio TSE. Ainda temos outro ponto importante a ser clareado. As instruções, como já mencionado, são exauríveis, no entanto, percebemos nesses exemplos que elas possuem certa longevidade, sobretudo o exemplo da resolução 10445/78³⁵.

35 A Resolução no 10.445, de 29/06/1978, citada 23 vezes é uma instrução sobre a propaganda eleitoral para as eleições do mesmo ano. Tem, em sua grande maioria, citações em resoluções administrativas e consultivas. Há apenas uma citação em resolução normativa, a no 12.258, de 22/08/1985, que rege a propaganda eleitoral para o pleito de 15/11/1985. Nessa resolução, diz a ementa: "A normas contidas na Resolução no 10.445 (Instruções sobre propaganda) continuam em pleno vigor, salvo em relação à regulamentação da propaganda gratuita através do rádio e da televisão, prevista no art. 10, da Lei no 7.332/85, que aguarda definição de projeto ora em tramitação no Congresso Nacional. Quanto à propaganda eleitoral paga, no rádio e na televisão, somente poderá voltar a ser feita se o art. 12, da Lei no 96.091 for alterado". Há citações em resoluções de 1978 a 1985.

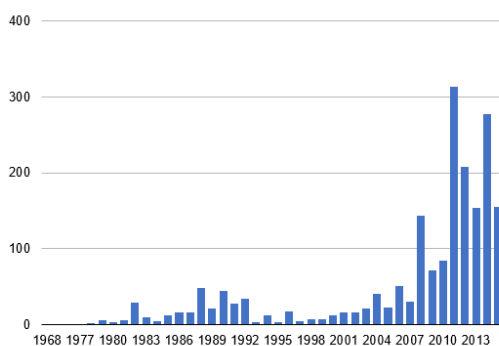
Tabela 7: Resoluções que citam outras resoluções por tipo, 1945-2015

Tipo de resolução	Citações	%
Administrativa	936	51,15
Consultiva	618	33,77
Normativa	276	15,08
Total	1830	100,00

Fonte: Dados do TSE.

Se observarmos a tabela acima veremos que a grande maioria de resoluções que citam outras resoluções são as de tipo Administrativa, com 51,15%, e a Consultiva, com 33,77%; as normativas chegam a 15,08%. Sendo as Administrativas referentes a ações eleitorais, estudar quais são as resoluções citadas é algo que traz grandes contribuições.

No que se refere às resoluções que citam precedentes, é curioso perceber que somente a partir de 1968 temos resoluções mencionando casos anteriores semelhantes. Os anos de 1982, 1985 a 1992, 1994, 1996, 2000 a 2002 são mais expressivos. A partir de 2008 há um significativo crescimento na utilização dos precedentes, mantendo-se acima da média de todo o período avaliado.

Gráfico 5: Resoluções que citam precedentes, 1945-2015

Fonte: Dados do TSE

Os precedentes são utilizados nos países que adotaram a Common Law (EUA e Inglaterra, por exemplo). Isto significa que o Direito se baseia nas jurisprudências, ou seja, no conjunto de interpretações das normas do Direito já proferidas pelo Judiciário. Nesse sentido o Judiciário é criador do direito através dos precedentes jurídicos contidos na história. Por não se tratar de uma lei, os precedentes são considerados direitos não-escritos. A Common Law é tida como o senso comum da comunidade, cristalizada e formulada pelos ancestrais (Duhaime's Law Dictionary) O Brasil tem sua tradição na Civil Law, na qual toda a estrutura jurídica baseia-se nas leis. A Civil Law é o direito inspirado no Direito romano, ou seja, na coleção de leis 12 escritas, codificadas por um Legislativo. Ambos os sistemas possuem bom funcionamento se há qualificação ética e intelectual dos juizes, para o primeiro tipo, e se o Legislativo e o Executivo não interferirem nos trabalhos do Judiciário, no segundo tipo.

Atualmente, o que temos visto, provavelmente pela grande influência da globalização, é a hibridização desses sistemas nos dois sentidos. Ou seja, os países de Common Law tem adotado a edição de leis, e os países da Civil Law vêm adotando os precedentes como algo importante a ser considerado. No caso brasileiro, os precedentes são recentes, a partir de 1968, e têm, em sua grande maioria, sido utilizados em consultas, seguidas das resoluções do tipo Administrativo.

No Brasil, o surgimento de precedentes foi um marco para o fortalecimento do Judiciário e de sua autonomia, bem como para a própria definição do jogo político, mais especificamente aqui, do jogo eleitoral. Isso permite desenvolvimento político e controle sobre processos essenciais da democracia representativa, impedindo a manutenção de fenômenos como as fraudes eleitorais, nocivas ao ideal democrático.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A criação da Justiça Eleitoral em 1932 permitiu o surgimento de um judiciário forte, especial, propício a um ativismo jurídico. Suas intervenções, sempre em busca do bom cumprimento da lei maior, sua integridade, fizeram deste judiciário um poder diferenciado e forte. A redação do Código de 1935, das emendas de 1955, ao Código de

1950, dos Códigos de 1945 e 1965 mostram a respeitabilidade que este braço do sistema jurídico brasileiro adquiriu ainda bem cedo e ao longo de sua atuação. Além disso, nota-se um crescimento nos últimos dez anos, aproximadamente, de resoluções normativas e consultivas o que demonstra que esta instituição continua cumprido com suas funções. Bem como, é visível o aumento de resoluções que citam outras resoluções da Justiça Eleitoral e os precedentes. Estes dois últimos demonstram que a Justiça eleitoral constitui-se em um órgão consolidado, com história e decisões determinantes para a manutenção da democracia brasileira.

Após a criação (1932), a suspensão (1937), o retorno (1945) e a consolidação (a partir da década de 80), a Justiça Eleitoral vem experimentando um período de expansão (a partir dos anos 90). E essa expansão tem se dado por duas vias: 1) aumento de poder do Judiciário sobre os demais poderes; e 2) pelo reconhecimento internacional e consequente implementação de nossas formas em outros países.

O aumento de poder pode ser visto por meio da judicialização da política, como demonstrado até aqui, pelo que O'Donnell (1998) chama de *accountability horizontal*. E isso só foi possível por meio dos grandes passos dados na história política eleitoral, qual seja, a entrega do controle do processo eleitoral a um judiciário especializado (ainda em 1932) e a hibridização do sistema judiciário (em 1968). Esses dois passos não só fizeram da Justiça Eleitoral a guardiã dos direitos políticos, da soberania popular, mas também uma das grandes responsáveis pela racionalização da máquina administrativa. A Justiça Eleitoral cumpriu e cumpre esse papel a partir de suas funções aqui estudadas e a partir da governança eleitoral.

Já o reconhecimento internacional vem sendo construído pela atuação da Justiça Eleitoral como observador de eleições em outros países. Instituições como a ONU e a OEA têm visto na Justiça Eleitoral brasileira uma instituição forte, íntegra, consolidada, que possibilita a permanência, bem como a evolução da democracia no sentido habermasiano de revolução permanente, ou seja, a democracia se autocorrigindo. Diversos países têm chamado a Justiça Eleitoral brasileira para assumir a missão de acompanhar os processos eleitorais e

também feito acordos para empréstimos de urnas eletrônicas, treinamento de pessoal e outros. Isto reforça ainda mais a necessidade da permanência desta instituição no seio democrático brasileiro.

REFERÊNCIAS

A JUSTIÇA eleitoral de 1932 ao voto eletrônico. Rio de Janeiro: TRE/RJ, 1996. 114 p.

ALBUQUERQUE, A R. Código Eleitoral, legislação em vigor. Araraquara: Bestbook Editora, 2004.

ALESSI, Renato. Principi di Diritto Amministrativo – I soggetti attivi e l'esplorazione della funzione amministrativa. Vol. I, (4a ed.). Milão: Giuffrè, 1978.

AMADO, Gilberto. Eleição e representação curso de direito político. Rio de Janeiro: Sá Cavalcante Editores, 1969. 3a Edição.

ARANTES, Rogério Bastos. Judiciário e Política no Brasil. São Paulo: Idesp, Editora Sumaré, Fapesp, Educ, 1997. _____. “Judiciário entre a justiça e a política”. In: AVELAR, Lúcia e CINTRA, Antônio Octávio. Sistema Político Brasileiro: uma introdução. Rio de Janeiro/São Paulo: Konrad-Adenauer- Stiftung/Editora Unesp, 2007.

ARATO, A. “Representação, soberania popular e accountability”. In: PERUZZOTTI, Enrique e SMULOVITZ, Catalina (org.). Controlling la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias. Buenos Aires, Editorial Temas, 2002.

ARAUJO, Gisele Silva. Participação através do direito: a judicialização da política. VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de ciências Sociais, Coimbra, setembro de 2004. (<http://www.ces.uc.pt/lab2004>)

ARRUDA, Marcos e BADINTER, R. e BREYER, S. Judges in contemporary democracy. An international conversation. Nova York:

New York University Press, 2004 (p. 17-66; 117-174).

BARRETO, Álvaro Augusto de Borba. O Código Eleitoral de 1932 e a representação das associações profissionais. *História em Revista / Núcleo de Documentação Histórica*, Instituto de ciências Humanas, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, v. 8, dez. 2002. pp. 07-26.

BARRETO, V. e PAIM, A. *Evolução do pensamento político brasileiro*. Belo Horizonte/São Paulo: Itatiaia/Editora da USP, 1989. BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *A justiça eleitoral e o seu papel no ordenamento jurídico- democrático*. Brasília: TSE, 1980, 22 p. (procurando nas bibliotecas)

CALVALCANTI, T. e DUBNIC, R. *Comportamento eleitoral no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 1964.

CAMPILONGO, C F. *Direito e democracia*. São Paulo: Editora Max Limonad, 1997.

CAPPELLETTI, M. *Juizes Legisladores?* Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1993; reimpressão, 1999.

CAPPELLETTI, M. e GARTH, B. *Acesso à Justiça*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1988.

CARDOSO, Fernando Henrique. *Autoritarismo e Democratização*. Rio de Janeiro, Editora Terra e Paz, 1975, p. 165-86.

CARDOSO, R. C. L. *Participação política e democracia*. Novos Estudos CEBRAP, São Paulo, n. 26, mar. 1990.

CASTRO, Edson de Resende. *Teoria e Prática do Direito Eleitoral*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.

CASTRO, Marcus Faro de. “O Supremo Tribunal Fededal e a judicialização da política”. *Revista Brasileira de ciência Sociais*, São Paulo, v.

12, n.34, julho de 1997.

CITTADINO, G. “Poder Judiciário, ativismo judiciário e democracia”. *Alceu*, vol. 5, no 9, jul./dez. 2004, p. 105-13.

COMPARATO, Fábio Konder. Réquiem para uma Constituição. IN: FIOCCA, Demian & GRAU, Eros Roberto. *Debate sobre a Constituição de 1988*. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

COSTA, E. *A legislação eleitoral brasileira. Histórico, comentários e sugestões*. Brasília, Departamento de Imprensa Nacional, 1964. DIMOULIS, D. *Manual de introdução ao estudo do direito*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

DUGUIT, Léon. *Traité du droit constitutionnel*. (2a ed.). Paris: Bichard, 1921.

DWORKIN, R. *O império do Direito*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

ESMEIN, A. *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*. Paris: Recueil Sirey, 1903. FAORO, R. *A República inacabada*. São Paulo: Editora Globo, 2007. _____. *Os donos do poder. Formação do patronato político brasileiro*. São Paulo: Editora Globo, 2000.

FAUSTO, B. *História do Brasil*. São Paulo: Edusp, 2006.

FEREJOHN, John. “Judicializing politics, politicizing law”. *Law and Contemporary Problems*, vol. 65, no 3, 2002, pp. 41-69.

FERRAZ JR., T. S. *Poder judiciário e competição política no Brasil: uma análise das decisões do TSE e do STF sobre as regras eleitorais*. São Paulo: Tese PUC-SP, 2008.

FERREIRA, M. R. *A evolução do sistema eleitoral brasileiro*. Brasília: Senado Federal, 2001.

FERREIRA FILHO, M. Aspectos do Direito Constitucional Contemporâneo. São Paulo: Saraiva, 2003.

GARAPON, A. O juiz e a democracia. O guardião das promessas. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

GAUCHET, M. La Révolution des pouvoirs. Paris: Éditions Gallimard, 1995.

GUERZONI FILHO, Gilberto. "A Justiça Eleitoral no Brasil: a desconfiança como elemento fundamental de nosso sistema eleitoral". Revista de Informação Legislativa, Ano 41, no 161, jan./mar. 2004. p. 39-46.

GOMES, S. C. A Justiça Eleitoral e sua competência. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

HABERMAS, J. A inclusão do outro. Estudos de teoria política. São Paulo: Edições Loyola, 2004. _____. Direito e Democracia entre facticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, vols. I e II. Hirschl, R. Towards juristocracy (2004).

HOLANDA, C. B. de. Modos de representação política: o experimento da Primeira República brasileira. Tese de Doutorado em Ciência Política, Rio de Janeiro, IUPERJ, 2007.

KELLY, Otávio. Código Eleitoral Anotado. Rio de Janeiro: A. Coelho Branco Fo Editor, 1932.

KINZO, M. D. G. Representação política e sistema eleitoral no Brasil. São Paulo: Edições Símbolo, 1980. _____. Partidos, eleições e democracia no Brasil pós-1985. Revista Brasileira de ciências Sociais. v.19 n.54 São Paulo fev. 2004. Kramer, L, The people themselves: popular constitutionalism and judicial review (2004).

LACERDA, P. J. M.; CARNEIRO, R. C. e SILVA, V. F. O poder

- normativo da Justiça Eleitoral. João Pessoa: Sal da Terra, 2004.
- LAFER, C. O sistema político brasileiro. São Paulo: Perspectiva, 1978.
- MARCHETTI, V. Governança Eleitoral: o modelo brasileiro de Justiça Eleitoral. Dados, 51(4), 2008.
- _____. Electoral Governance in Brazil. Bazilium Political Science Review, 6 (1), p. 113-133, 2012.
- MELLO, Antonio Carlos Pimentel. A defesa da verdade eleitoral. Vila Velha: Gráfica Espírito Santo, 2004.
- MENEGUELLO, R. “Nota preliminar para um estudo da Justiça Eleitoral”. In: SADEK, M. T. (org.). História Eleitoral do Brasil. São Paulo: Idesp, 1989, p. 101-15.
- MOSAFFAR, S. e SCHEDLER, A. The Comparative Study of Electoral Governance - International Políticas Science Review 23 (I), 2002.
- NICOLAU, Jairo. A participação Eleitoral no Brasil. In: WENECK VIANNA, Luis. A democracia e os três poderes no Brasil. Belo Horizonte: Editora UFMG, Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ, 2002. p. 255-96. _____. História do voto no Brasil. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editora: 2002.
- NONET, P. e SELZNICK, P. Law e society in transition. New Brunswick/NJ: Transaction Publishers, 2005.
- O'DONNELL, G., SCHMITTER, P. C. Transições do regime autoritário: primeiras conclusões. São Paulo: Vértice, 1988.
- O'DONNELL, Guillermo. “Accountability horizontal e novas poliarquias”. Lua Nova, no 44, 1998, p. 27. Oliveira, V e Carvalho, E. Judicialização da Política: um tema em aberto. Política Hoje, vol. 1, no 15,

2006, p.

PAULA FILHO, A. F. Sistemas de controle do processo eleitoral. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1998.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. Direito administrativo. São Paulo: Atlas, 1990.

PORTO, W. O voto no Brasil. Rio de Janeiro: Topbooks Editora, 2002. _____. Dicionário do Voto. Brasília: Editora UnB, 2000.

RACCIOPPI, F. e BRUNELLI, I. Commento allo statuto del Regno. Vol. III. Editrice Torinese (Torino): Unione Tipografico, 1909.

RIBEIRO, F. Pressupostos constitucionais do direito eleitoral. No caminho da sociedade participativa. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1990. _____. Abuso de poder no direito eleitoral. Rio de Janeiro: Forense, 1988.

ROCHA, M. E. G. T. Limitações dos mandatos legislativos. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002. ROSAS, R. “Função normativa da Justiça Eleitoral”. Revista de Direito Público, no 9, julho/setembro, 1969, p. 69-74.

RUSSOMANO, R. “Sistemas eleitorais. Justiça Eleitoral – sua problemática no constitucionalismo brasileiro. Revista de Informação Legislativa, Ano 18, no 71, jul/set. 1981, p. 133-40.

SADEK, M. T. A. A Justiça Eleitoral e a consolidação da democracia no Brasil. Rio de Janeiro: Konrad- Adenauer-Stiftung, 1995.

_____. “A Justiça Eleitoral no processo de redemocratização”. In: LAMOUNIER, B. (org.). De Geisel a Collor: o balanço da transição. São Paulo: Idesp, 1990, p. 153-76.

SANTANA, J. E. e GUIMARÃES, F. L. Direito Eleitoral para compreender a dinâmica do poder político. Belo Horizonte: Editora Forum, 2004.

SANTOS, Ruy de Oliveira. Código Eleitoral anotado. Rio de Janeiro: Metrópole Editora, 1937.

SANTOS, B S E SARTORI, G. Teoria democrática. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1965.

SERVA, Mário Pinto. A Reforma eleitoral. São Paulo: Zenith, 1931.

SILVA, H. N. A Lei das Eleições interpretada pelo TSE. Brasília: Brasília Jurídica, 2002.

TAMER, S. Fundamentos do Estado Democrático e a hipertrofia do Executivo no Brasil. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

TAROUCO, G. Governança eleitoral: modelos institucionais e legitimação. In: Cadernos Adenauer. Justiça Eleitoral. XV (2014), no. 1. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, agosto 2014.

TATE, N. “Why the expansion of judicial power?”. In TATE, N. E VALLINDER, T. The global expansion of Judicial power. Nova York: New York University Press, 1995, p. 27-38.

TATE, N. e VALLINDER, T. “Judicialization and the future of politics and policy”. In TATE, N. e VALLINDER, T. The global expansion of Judicial power. Nova York: New York University Press, 1995, p. 515-28.

TATE, N. e VALLINDER, T. “The global expansion of Judicial power: The judicialization of politics”. In: TATE, N. E VALLINDER, T. The global expansion of Judicial power. Nova York: New York University Press, 1995, pp. 1-10. ; 515-28).

TAYLOR, Matthew. “Justiça Eleitoral”. In: AVRITZER, Leonardo e ANASTASIA, Fátima. Reforma política no Brasil. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. TRE-SP (Passarelli, Eliana, coord.). Justiça Eleitoral, uma retrospectiva. São Paulo: Imprensa Oficial de SP, 2005.

TRINDADE, H. (org). Reforma Eleitoral e Representação Política. Porto Alegre: Editora UFRGS, 1992. Unger R M. O Direito e o Futuro da Democracia, Boitempo, 2004

VALE, T. C. S. C. A Justiça Eleitoral Brasileira: um estudo sobre a sua história da perspectiva da Judicialização da Política. Tese de Doutorado. IUPERJ/IESP, 2009.

VALLINDER, T. “When the courts go marching in”. In TATE, N. E VALLINDER, T. The global expansion of Judicial power. Nova York: New York University Press, 1995, p. 13-26.

VIANNA, O. Instituições Políticas Brasileiras. Belo Horizonte/São Paulo/Niterói: Itatiaia/Editora da USP/Editora da UFF, 1987. _____. Problema de Política Objetiva. Rio de Janeiro: Record, 1974.

WERNECK VIANNA, Luiz; CARVALHO, M. A. R. de; MELO, M. P. C. e BURGOS, M. B. A judicialização da política e das relações sociais no Brasil. Rio de Janeiro: Renan, 1999.

WERNECK VIANNA, Luiz. Corpo e alma da magistratura brasileira. Rio de Janeiro: Revan, 1997.

O CONTENCIOSO ELEITORAL: O CASO LULA

André Motta de Almeida

Doutorando em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco – UFPE, Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Campina Grande – UFCG. andremottaalmeida@gmail.com

1. INTRODUÇÃO

Após a terceira onda de democracia, a partir de 1970 em países da Europa, África e América Latina e antiga URSS, que proporcionou uma considerável mutação de regimes autoritários para regimes democráticos ou em transição, o passo seguinte foi desenvolver parâmetros de análise do novo cenário de competição eleitoral (FUKUYAMA, 2015).

O presente artigo pretenderá avaliar esse novo desenho político, onde as disputas eleitorais são levadas cada vez mais aos órgãos de gestão eleitoral. Nesse diapasão o cerne do estudo diz respeito ao contencioso eleitoral dentro da dimensão do *rule adjudication*, compreendendo que dentro do ciclo eleitoral a resolução de litígios apresenta papel cada vez mais relevante, de modo a promover eleições justas e livres.

Sob tais premissas será empreendido um estudo de caso relativo ao indeferimento do registro de candidatura do ex-presidente Lula, por ocasião da Ação de Impugnação de Registro de Candidatura oposta em seu desfavor, que reverberaram por todo o processo eleitoral, diante do provável impacto na participação e competição política.

O estudo guarda singular relevo por encetar um estudo de caso do contencioso eleitoral de um ator da disputa, a saber, o ex-presidente Luis Inácio Lula da Silva, com reflexos no âmbito pré, concomitante e pós eleitoral, com inequívoco impacto na participação e competição política, sendo um caso emblemático na arena política recente no Brasil, permitindo uma coligação resistente entre o plano ontológico e deontológico.

Em síntese, a proposta é desencadear uma análise do modelo de contencioso eleitoral pátrio, a partir de caso fático pontual, cotejado com pesquisa bibliográfica, de estudiosos sobre a temática, visando melhor compreensão de aspecto tão fundamental para a democracia representativa.

O CONTENCIOSO ELEITORAL: ESTUDOS DE CASO

No modelo de governança eleitoral encetado por Mozaffar e Schedler (2002), e analisado em nossas terras por Marquetti (2008), Tarouco

(2014), entre outros, à Justiça Eleitoral é conferido o *rule adjudication*, concernente às resoluções dos litígios decorrentes da eleição, tornando o desenho institucional eleitoral do Brasil incentivador da judicialização da dinâmica eleitoral.

Assim fixa no Tribunal Superior Eleitoral diversas atribuições, dentre as quais, a atividade de julgar as ações de investigação judicial eleitoral em desfavor das chapas registradas para a eleição de presidente e vice-presidente da República, bem como apreciar os pedidos de registro dos mesmos.

Portanto a análise fática ora desenvolvida se dará em precedente do Tribunal Superior Eleitoral, sem a pretensão de descer a detalhes jurídicos que não fazem parte do escopo do presente ensaio.

O estudo de caso se dará através da apreciação das Ações de Impugnação de Registro de Candidatura de Luiz Inácio Lula da Silva (PT), ao cargo de presidente da República nas Eleições de 2018, que resultaram no impedimento de sua participação no pleito.

SER OU NÃO SER, EIS A QUESTÃO. AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE REGISTRO DE CANDIDATURA: CASO LULA

A restrição ao direito político de ser votado, a saber, a capacidade passiva, afeta diretamente um dos pilares da democracia liberal, visto afastar prerrogativa primária do cidadão e da sociedade, bem assim influenciando na competição política. Não é à toa que Dahl (2015) na clássica formulação de requisitos da Poliarquia elenca a elegibilidade para cargos públicos, o direito de líderes políticos disputarem apoio, e o direito de líderes políticos disputarem votos, dentre os mesmos.

Apenas em situações plenamente razoáveis e proporcionais merece chancela estabelecer limites à possibilidade de ser votado pelo eleitor. Urge destacar que este é um direito do sujeito passivo, candidato, que afeta direitos do sujeito ativo, eleitor, porque envolve aspectos da competição política e de liberdade de escolha do cidadão ao alterar a oferta de candidatos ao pleito.

Sobre esse duplo viés Bastos Júnior e Santos apontam:

Portanto, não são adequadas as interpretações que

subtraem a feição de garantia fundamental aos direitos políticos passivos. O direito a lançar-se como candidato nas eleições é tão fundamental quanto o direito de votar. São duas facetas indissociáveis do *jus suffragi* e que gozam de idêntica dignidade. (...) Desta feita, a restrição do direito público subjetivo de um candidato não afeta somente ao seu patrimônio jurídico, mas atinge a toda a coletividade que vê reduzida a sua liberdade de escolha democrática. Trata-se, pois, de uma garantia institucional que transcende (e excede) ao âmbito de proteção dos indivíduos que são afetados pela restrição do exercício de um direito fundamental seu (2015:244).

No âmbito externo, como conseqüência dos direitos humanos, as limitações ao pleno exercício da capacidade passiva de ser votado encontram reserva e previsão em organismos e tratados internacionais. A Declaração Universal dos Direitos Humanos aponta em seu artigo 21 que todo homem tem a possibilidade de fazer parte do governo de seu país diretamente ou através de seus representantes, dicção bem próxima ao exposto no artigo 25 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos acrescentando a expressão “sem restrições infundadas” que tem relação direta com as restrições políticas.

Já a Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica) do ano de 1969 elenca como fatores ensejadores para regular o exercício dos direitos políticos, exclusivamente: a) motivo de idade; b) nacionalidade; c) residência; d) idioma; e) instrução; f) capacidade civil ou mental; g) ou condenação, por juiz competente, em processo penal.

Em reforço ao arcabouço internacional de garantia do exercício dos direitos políticos a Comissão de Veneza através do Código de Boa Conduta em Matéria Eleitoral (Coleção Ciência e Técnica da Democracia, n.º 34:2002) deduz como legítimas restrições ao exercício dos direitos políticos, cumulativamente: a) haver previsão legal; b) atender ao princípio da proporcionalidade e ser menos estrita que as condições de privação do direito ao voto; c) motivos de saúde

mental ou a condenação de crimes graves.

Bastos Júnior e Santos (2015:224) apontam que a opção política quanto às restrições ao exercício do direito político de ser votado vai de encontro aos dispositivos internacionais, por ser bastante pródiga em hipóteses, inclusive com o incremento de situações restritivas a partir da Lei Complementar 135/2010 (Lei da Ficha Limpa) que aumento de 8 para 16 as causas de inelegibilidades.

No Brasil as vedações ao deferimento do registro de candidatura e, por conseguinte, a efetiva e válida participação no pleito estão afetadas a dois pontos fulcrais. O primeiro são as condições de elegibilidade estabelecidas na Constituição Federal em seu artigo 14, que são: 1) a nacionalidade brasileira; 2) o pleno exercício dos direitos políticos; 3) o alistamento eleitoral; 4) o domicílio eleitoral na circunscrição; 5) a filiação partidária; e 6) a idade mínima fixada na Constituição Federal.

O segundo é que a Carta Política de 1988 fixa as causas de inelegibilidades condizentes ao grau de parentesco, à sucessão indefinida de mandatos para os cargos executivos, permitindo apenas uma reeleição, e dirige à Lei Complementar a possibilidade de determinar outras causas de inelegibilidade com sucedâneo na vida pregressa do cidadão, na normalidade e legitimidade das eleições, visando assegurar a probidade administrativa e a moralidade no exercício da função pública.

Ferreira e Ortiz (2017) fazem severa crítica ao uso de critérios de probidade e moralidade como sustentáculos de restrição aos direitos políticos estariam longe de preceitos democráticos posto atuarem como perseguição aos inimigos dos detentores do poder de ocasião, conforme demonstraria a experiência histórica.

Na mesma linha de raciocínio Marchetti (2011) recorda que foi a Emenda Constitucional de Reforma n.º 4 que fez retornar ao texto constitucional as expressões “vida pregressa” e “moralidade” como causas de inelegibilidade, o que afetou diretamente a competição política e atinge também a ordem legal liberal. Aponta Marchetti:

A definição das condições impostas aos indivíduos para participarem ativamente na política é central

na definição da natureza dos regimes representativos. Afinal, o controle da oferta de candidatos pode servir como instrumento para a manutenção de regimes oligárquicos mesmo em contexto de elevada participação (2011).

Portanto, sob o comando constitucional, nasce a Lei Complementar 64/90 que foi alterada substancialmente com a reforma realizada pela Lei Complementar 135/2010, denominada de Lei da Ficha Limpa, sob o manto de conferir mais limites éticos e morais aos postulantes de cargos eletivos, gerando mais espaços para a judicialização do processo eleitoral, com resultados benéficos ou não à nossa imberbe democracia à espera de definição (MARCHETTI, 2011;12).

Em sentido paralelo Guedes discorre sobre outra preocupação pertinente quanto ao aumento das causas de inelegibilidade trazidas pela Lei da Ficha Limpa:

Pois bem, suspeito que qualquer legislação “ficha limpa”, sobretudo, quando se mostre muito intensa e profunda em sua intervenção no processo eleitoral, além de inefetiva poderá revelar-se anti-efetiva, isto é, além de não purificar moralmente o ambiente político, como era a boa intenção de seus idealizadores, poderá, ao contrário, deformar a sua natureza, rebaixando tanto a qualidade moral dos candidatos como também sua capacidade intelectual. As razões para isso não são difíceis de compreender: é que se, de um lado, a legislação “ficha limpa”, ao tutelar o eleitor, rouba do processo eleitoral um de seus aspectos mais importantes, que é, precisamente, sua capacidade pedagógica (como tudo na vida, uma das mais eficazes formas de aprendizado é precisamente através do erro); de outro lado, a legislação “ficha limpa” cria, de forma indiscutível, na sociedade, a falsa e terrível impressão de que o processo eleitoral e a esfera política são ambientes

necessariamente frequentados por pessoas moralmente pervertidas, afugentando os jovens de seu domínio e, com isso, eliminando as mais qualificadas vocações de homens públicos (2012).

Feitas essas premissas básicas cumpre abordar o caso em concreto da inelegibilidade e consequente indeferimento do pedido de registro de candidatura do ex-presidente Lula.

Com a condenação pelo Juiz Sérgio Moro em 12 de julho de 2017 o ex-presidente Lula começa a ter ameaçada a possibilidade de disputar a presidência da República no ano seguinte. É indubitavelmente um cenário de agitação política eminente. Um *player* como o ex-presidente Lula, com inegável capital político, retirado do jogo eleitoral afeta diretamente a competição política.

Como se depreende o ex-presidente Lula foi um ator relevante em todos os processos eleitorais pós regime militar, sendo “natural” candidato do Partido dos Trabalhadores à presidência da República.

Era 24 de janeiro de 2018 quando o Tribunal Regional Federal da 4.^a Região, com sede em Porto Alegre, nega recurso do ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva, e ainda, acolheu recurso do Ministério Público, não só mantendo a condenação por corrupção e lavagem de dinheiro (Caso Triplex do Guarujá), mas ampliando a pena fixada na origem pelo então juiz federal Sérgio Moro, na esteira da Operação Lava-Jato.

Nesta assentada, em tese, o ex-presidente Lula já estaria atingido pelos efeitos da Lei Complementar 135/2010 (Lei da Ficha Limpa) como incurso no impedimento de candidatura estabelecido no artigo 1.^o, letra e), 6.

O cenário político que alimentava tal desfecho sofreu impacto significativo. Ao tempo da manutenção da condenação e aumento da pena por parte do TRF4 o ex-presidente Lula liderava a corrida presidencial.

O contencioso eleitoral surge após o pedido de registro da candidatura do ex-presidente Lula, tombado no Tribunal Superior Eleitoral sob o número 0600903-50.2018.6.00.0000, no prazo limite fixado na Lei da Eleições, dia 15 de agosto de 2018, com publicação no diário oficial dia 17 do mesmo mês, propiciando a partir daquela data a

interposição das Ações de Impugnação de Registro de Candidatura.

Foram interpostas 8 AIRC (por partidos, coligações, candidatos e Ministério Público) e 8 notícias de inelegibilidade (por parte de cidadãos) contestando o requerimento do registro do candidato do Partido dos Trabalhadores.

Intimada, a defesa do Impugnado apresentou, ao seu tempo e modo, defesa, que em razão do objeto do presente trabalho não merece análise quanto ao mérito. Para fins do trabalho em exame importa destacar a alegação do candidato impugnado que deduziu haver recomendação da Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas pelo deferimento do registro da candidatura em 17 de agosto de 2018.

Assim se pronunciava a recomendação:

O Secretariado das Nações Unidas, o Escritório do Alto Comissário de Direitos Humanos, cumpre a Missão Permanente do Brasil junto ao Escritório das Nações Unidas em Genebra e tem a honra de transmitir, para fins de informação, a petição dos advogados e o pedido por medida provisória apresentado no dia 27 de julho de 2018 a respeito do comunicado de nº 2841/2016, que foi apresentado ao Comitê de Direitos Humanos para análise à luz do Protocolo Facultativo referente ao Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos em favor do Sr. Luiz Inácio Lula da Silva. O Comitê, através de seu Relator Especial sobre Novos Comunicados e Pedidos por Medidas Provisórias, avaliou as alegações do autor datadas de 27 de julho de 2018 e concluiu que os fatos relatados indicam a existência de possível dano irreparável aos direitos do autor previstos no artigo 25 do Pacto. Portanto, estando o comunicado do autor sob exame pelo Comitê, conforme a regra processual no. 92, o Comitê requisita ao Estado-Parte a adoção de todas as medidas necessárias para assegurar que o requerente usufrua e exerça todos os seus direitos políticos enquanto

está na prisão, na qualidade de candidato nas eleições presidenciais de 2018, o que inclui o acesso adequado à imprensa e aos membros de seu partido político; requisita também que o Estado-Parte não impeça o autor de concorrer nas eleições presidenciais de 2018 até que todos os recursos impetrados contra a sentença condenatória sejam julgados em processos judiciais justos e a sentença esteja transitada em julgado. Esta solicitação não sugere que o Comitê tenha chegado a uma decisão a respeito da questão atualmente em exame. (Tradução do autor)

O Tribunal Superior Eleitoral em 31 de agosto de 2018, por 6 votos a 1, indeferiu o pedido de registro da candidatura do ex-presidente Lula, que já se encontrava preso desde 07 de abril do mesmo ano.

O acórdão que resultou no indeferimento do registro tratou sobre a recomendação rejeitando-a por aspectos formais e materiais. Os aspectos formais apontados foram: 1) o Comitê de Direitos Humanos é órgão administrativo, sem competência jurisdicional, não tendo caráter vinculante; 2) o Primeiro Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional, que legitimaria a atuação do Comitê, não está em vigor na ordem interna brasileira; 3) não houve esgotamento dos recursos internos disponíveis, que seria requisito de admissibilidade da comunicação individual; 4) a medida cautelar foi concedida sem a prévia oitiva do Estado brasileiro e por apenas dois dos 18 membros do Comitê, em decisão desprovida de fundamentação.

Na questão material o TSE entendeu que a inelegibilidade advinda da Lei da Ficha Limpa não poderia ser considerada como restrição infundada ao direito político, até porque o Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 4.578 entendeu pela constitucionalidade da Lei Complementar 135/2010, em 9 de novembro de 2011.

De relevo mencionar que o julgamento se realizou no dia 31 de agosto de 2018, uma sexta-feira, não por acaso. Ocorre que nesta data, segundo o Calendário Eleitoral das ELEIÇÕES 2018 (Resolução

TSE 23.555/2017) teve início a propaganda gratuita de rádio e de televisão, e poderia causar estranheza a presença de um candidato com possibilidade de deferimento de registro de candidatura considerado baixo, principalmente em tempos de financiamento público de campanha.

Cabe memorar as manifestações públicas, antes do julgamento do pedido de registro, do Ministro Luiz Fux e do Ministro Gilmar Mendes, ambos integrantes do TSE, asseverando que a inelegibilidade do presidente Lula era, respectivamente, uma “inelegibilidade chapada” e “inelegibilidade aritmética”.

Por oportuno, prudente destacar que há manifestação de diversos estudiosos pugnando pela antecipação do procedimento de registro de candidatura que atualmente está ligado à propaganda eleitoral e, por conseguinte, ao próprio dia da eleição. Por exemplo, nas ELEIÇÕES 2018 entre o fim do período de registro de candidatura (15/08) até o dia da eleição de primeiro turno (07/10) decorreram apenas 52 dias.

Sabendo que o pedido de registro de candidatura é uma fase que demanda um lapso temporal na apreciação é comum haver candidaturas *sub judice* que podem causar fragilidade à confiança do eleitor no jogo eleitoral e na Democracia.

Observa-se que há um manifesto confronto entre o direito político ao exercício do *ius honorum* por um lado e de outro a busca pela observância ao princípio da legitimidade do processo eleitoral, que poderia ser colocado em xeque com uma candidatura fadada ao insucesso, o que poderia, inclusive, ser reputada como uma fraude eleitoral.

As linhas traçadas servem mais de provocação para estudos posteriores do que propriamente como conclusões definitivas. A ciência política objetivando analisar os fenômenos políticos e extrair deles padrões de comportamento, demandam amadurecimento e a distância do fato político examinado, para a partir daí contribuir com o conhecimento científico a que se propõe.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Contencioso Eleitoral num cenário de judicialização da política é indubitavelmente um elemento fundamental para a discussão da participação e competição política. O controle e sistematização dos litígios e embates produzidos no ambiente eleitoral, cada vez mais presentes e com matizes e objetivos os mais diversos, representam um sinal eloquente do amadurecimento da democracia e da busca incessante por sua melhor qualificação.

Destarte, o trabalho acadêmico em exame teve por objetivo avaliar, na dimensão do *rule adjudication* conferido à Justiça Eleitoral no desenho institucional do Brasil, qual a estrutura jurídico-política do sistema de resolução de conflitos a partir de um caso concreto. O eixo central da pesquisa buscou sustentáculo na garantia de pilares da Democracia representativa, a saber, os direitos políticos, a necessidade de afiançar a integridade eleitoral, a partir de um órgão de gestão eleitoral independente e imparcial, de modo a gerenciar o contencioso eleitoral apto a fincar e produzir eleições livres e justas.

Cabe memorar que as eleições presidenciais desde a redemocratização têm sido marcadas por fortes embates e divisão política. Em 8 eleições para o cargo de presidente da República foi necessário a realização de segundo turno em seis ocasiões, o que denota um claro equilíbrio das forças políticas e, por conseguinte, permite deduzir que os processos eleitorais gerem desconforto e insatisfação aos perdedores do prélio eleitoral e a busca do contencioso eleitoral para alterar os rumos apontados pelas urnas.

Assim, entendeu-se necessário o estudo de caso bastante representativo do estado da arte do sistema de resolução de conflitos no cenário político brasileiro. Avaliou-se o modelo de contencioso eleitoral para fins de restrição da participação e competição política, tendo por base fática o pedido de registro de candidatura do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

Pode-se averiguar o impacto da adjudicação eleitoral para a consagração dos direitos políticos, posto que o filtro oportunizado na Ação de Impugnação de Registro de Candidatura interfere no tabuleiro eleitoral no tocante a oferta das candidaturas. Neste cenário diversos fatores atuam, tais como, os limites das restrições impostas

no direito interno, o momento da impugnação, o rito procedimental entre outros aspectos, que afetam não só a capacidade eleitoral passiva, mas ainda a lisura, a confiança e a legitimidade das eleições.

À guisa de conclusão, pode-se afirmar que as eleições ocupam lugar central na afirmação da democracia representativa. Estão irmanados para firmar na escolha do cidadão o pilar fundante da participação e competição política, estando um alinhado sistema de contencioso eleitoral colocado como elemento indissociável.

REFERÊNCIAS

BASTOS JUNIOR, Luiz Magno Pinto, SANTOS, Rodrigo Miotto dos. **Levando a sério os Direitos Políticos fundamentais: Inelegibilidade e controle de convencionalidade**. Revista Direito GV, São Paulo. p. 223-256. JAN-JUN. 2015.

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

DAHL, Robert A. **Poliarquia**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2015.

FERREIRA, Marcelo Ramos Peregrino, ORTIZ, Julio. **Ficha Limpa e o Caso Petro Urrego: controle de convencionalidade das inelegibilidades**. In: Revista Consultor Jurídico, 2 de dezembro de 2017. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-dez-02/ficha-limpa-petro-urrego-mostram-controle-inelegibilidades>>. Acesso em: 18/04/2019.

FUKUYAMA, Francis. **Por que o desempenho da democracia tem sido tão ruim?** Jornal da Democracia, volume 4, Número 2, Outubro de 2015.

GUEDES, Néviton. **Constituição e Poder. A (des)qualificação da política e o Direito Eleitoral** In: Revista Consultor Jurídico, 24 de setembro de 2012. Disponível em: < <https://www.conjur.com>.

br/2012-set-24/constituicao-poder-desqualificacao-politica-direito-eleitoral>. Acesso em: 18/04/2019.

MARCHETTI, V. **Governança Eleitoral: O Modelo Brasileiro de Justiça Eleitoral**. Dados, 51(4), 2008.

_____. **A ficha limpa no contexto da governança eleitoral brasileira**. Interesse Nacional, n. 12, p. 33-42, 2011.

MOZAFFAR, S. and SCHEDLER, A.. **The Comparative Study of Electoral Governance—**

Introduction. International Political Science Review 23 (1), p. 5-27, 2002.

TAROUCO, Gabriela. **Governança Eleitoral: modelos institucionais e legitimação**. Cadernos Adenauer XV, n.º 1, p. 229 a 244, 2014.

SOBRE CANDIDATURAS INDEPENDENTES NO BRASIL

Caetano Cuervo Lo Pumo

Graduado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Estado do Rio Grande do Sul - PUC/RS. Especialista em Processo Civil pela Universidade Federal do Estado do Rio Grande do Sul - UFRGS – e em Direito Público Municipal pela Pontifícia Universidade Católica do Estado do Rio Grande do Sul - PUC/RS. Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. Professor de Pós-Graduação em Direito Eleitoral na UNISC. Advogado militante na área do direito eleitoral desde 2004. Sócio do escritório especializado Lo Pumo & Stockinger Advogados Associados

Everson Alves dos Santos

Graduado em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande – FURG. Pós-graduando em Direito Eleitoral pelo IDDE (MG). Sócio do escritório especializado Lo Pumo & Stockinger Advogados Associados

INTRODUÇÃO

Diversos debates podem ser feitos sobre o tema das candidaturas avulsas ou independentes.

Pode-se discutir a sua pertinência no plano político como contraponto às candidaturas monopolizadas pelas agremiações partidárias; pode-se analisar a viabilidade de alteração do artigo 14, § 3º, V da Constituição Federal; os projetos de emenda à Constituição existentes e a discussão que ocorre no Poder Legislativo; ou, ainda, a viabilidade de tratar do tema no âmbito do Poder Judiciário. Em qualquer circunstância, deve-se ter em conta as condições e a forma de viabilizar as candidaturas avulsas ou independentes, sobretudo considerando a legislação infraconstitucional necessária à sua aplicação, e analisando o seu impacto na prática eleitoral.

2. DA VIABILIDADE DE CANDIDATURAS AVULSAS OU INDEPENDENTES

Parece não haver dúvidas de que o monopólio eleitoral dos partidos se trata de uma opção política de alguns países, não sendo regra no direito internacional. Ao contrário, diversas são as democracias sólidas que dispensam sua participação, não obstante raros sejam os casos conhecidos de sucesso dos chamados *independentes*.

Nos Estados Unidos, por exemplo, existem as candidaturas avulsas dentro de um sistema eleitoral majoritário. Já na Itália, há a possibilidade de candidaturas independentes em listas cívicas no âmbito das eleições administrativas (locais), mantendo-se os partidos no controle dos órgãos de soberania (Parlamento Nacional). Em Portugal, as hipóteses são diversas, incluindo a possibilidade de os eleitores solicitarem diretamente o registro de candidatura à Presidência, independentemente de partidos políticos, além da permissão à inclusão de independentes em listas partidárias, e de listas cívicas em eleições locais.

Nesses três casos, há candidaturas avulsas em sistemas majoritários e listas independentes em sistemas proporcionais, a demonstrar, sobretudo, que as candidaturas sem partidos são viáveis, mas devem considerar as diferentes realidades nas quais estão inseridas e os sistemas eleitorais adotados em cada país.

Falar em candidatura avulsa no sistema proporcional, por exemplo, é algo incompreensível e nega a própria lógica almejada pela proporcionalidade. Exemplos recentes de candidatos populares que atingiram altas votações mostram os riscos aos quais se está exposto ao aceitar essa possibilidade.

Em uma circunscrição com quociente eleitoral de 100.000 votos, por exemplo, se uma candidatura avulsa atingisse 500.000 sufrágios, assumiria sozinha uma cadeira, ao passo que um partido político que recebesse 500.000 votos preencheria cinco vagas. Ou seja, de um lado, 500.000 eleitores representados por um único parlamentar, e de outro, 500.000 eleitores representados por cinco parlamentares.

Para reforçar o argumento e deixar clara a total incompatibilidade das candidaturas individuais no sistema proporcional, convém lembrar que, nesse sistema, o voto não é dado a pessoas, mas a partidos. O voto parlamentar é dividido em duas partes: ao teclar a primeira dezena na urna, escolhe-se uma lista partidária e assume-se o risco de eleger qualquer membro dessa lista. A segunda parte do voto apenas ajuda a indicar a preferência do eleitor entre os candidatos previamente escolhidos pelos partidos.

Em sistemas proporcionais, candidaturas independentes de partidos políticos necessitam concorrer por meio de listas de candidatos, que façam às vezes de um partido, ao menos para fins de distribuição de vagas, como nos exemplos de Portugal e Itália. Entretanto, ainda assim, cabe observar que esses dois países limitam a apresentação de listas de cidadãos às eleições locais. Mesmo em Portugal, que aceita candidaturas sem partidos a nível nacional, é necessária a apresentação do candidato por meio de alguma agremiação.

Em eleições nacionais é importante para o cidadão ter uma ideia mínima de como pensa seu candidato e qual a sua preferência ideológica, e os partidos ajudam nisso. Por maior que seja a crise que lhes afeta, o partido continua sendo um rótulo que permite um conhecimento mínimo acerca dos ideais de determinado candidato. Para questões locais, supõe-se que a confiança e o caráter sejam os elementos mais importantes para a escolha de um representante, mas na hora de decidir os grandes assuntos nacionais (níveis de intervenção estatal, política de costumes e liberdades, etc.) também é

necessário que o eleitor saiba minimamente os compromissos ideológicos de seu candidato e sua posição no espectro esquerda/direita, progressista/conservador, liberal/social, para dizer o mínimo.

Assim, admitindo a crise representativa atual, inegável que os partidos oferecem uma ideia mínima dos compromissos a serem assumidos por seus filiados, mormente na existência do instituto da fidelidade partidária, como ocorre no Brasil.

De qualquer modo, no plano político, conquanto que respeitadas as particularidades dos diferentes países e realidades, as candidaturas avulsas ou independentes são uma possibilidade real e válida, a depender da sua formação e do sistema eleitoral adotado.

Além disso, ainda que inexistente o monopólio de candidaturas em eleições nacionais em alguns países, como Estados Unidos ou Reino Unido, a regra é o domínio dos partidos na esfera política. A mais provável explicação para o fenômeno deve-se ao fato de que a política se organiza por meio de ideias, ideologias e interesses que exigem a presença de grupos organizados (partidos). Acordos e compromissos sobre grandes temas não são realizados individualmente.

O renomado cientista político Arend D'Engremont Lijphart, em obra de 1999, na qual analisou 36 diferentes democracias, apresentou realidades nas quais os partidos, mesmo onde candidaturas independentes eram possíveis, monopolizavam a seara política, a reforçar o argumento de que a natureza da disputa política exige a presença de grupos organizados em torno de ideais e ideologias em comum, os quais se unem para formar e viabilizar governos e oposições, conforme seus interesses políticos e eleitorais. Em todas as democracias apresentadas, a política é organizada em torno de partidos políticos.

Embora isso, não se ignora a razão daqueles que criticam a situação político-partidária brasileira, com sérios problemas de falta de sentimento de representação, ocasionado, sobretudo, pela pouca confiança que a população demonstra nas lideranças partidárias. Sem adentrar em suas razões, importa limitar-se ao fato: os partidos, sejam os mais tradicionais ou os mais novos, estão desgastados perante o povo, raramente possuem democracia em seus níveis internos, e suas opções programáticas e ideológicas são facilmente corrompidas diante de evidentes interesses momentâneos, para dizer

o mínimo.

Neste quadro, a opção política de ter candidaturas avulsas parece razoável, ao menos no enfoque da teoria política, pois, segundo se ouve, podem surgir como um alerta às agremiações na busca por soluções a seus problemas reais e, quem sabe, permitam renascer uma identidade que leve ao desejado “sentir-se representado” que os eleitores desejam.

3. A DISCUSSÃO NO PARLAMENTO

Dito isso, bom lembrar que a viabilidade legal às candidaturas avulsas ou independentes exige a supressão ou alteração do artigo 14, § 3º, V, da Constituição Federal, que consagra a filiação partidária em condição expressa de elegibilidade.

Ou seja, o *locus* do debate não poderia ser outro a não ser o Parlamento, mormente por se tratar de norma originária da Carta de 1988, que compõe uma cláusula fechada de condições estabelecidas pelo constituinte originário e presentes em nosso sistema jurídico desde 1945.

Poder-se-ia dizer que o Supremo Tribunal Federal, guardião maior da Constituição e que atua de forma ativa na concretização de direitos fundamentais, seria palco para solucionar o anseio de alguns atores pela viabilização das candidaturas avulsa e independentes.

A questão, entretanto, seria compreender como poderia se afrouxar a regra constitucional originária, vigente dentro ou fora da Constituição há mais de 70 anos no ordenamento nacional, simplesmente a partir de uma leitura de princípios importantes, mas de conceito amplamente aberto, como o da soberania popular ou da democracia.

Eventual interpretação do artigo 14, §3º, V, da Constituição Federal, que não seja a literal, ou eventual declaração de sua *inconstitucionalidade*, trariam consequências tantas ao processo eleitoral que exigiram uma ampla gama de alterações na legislação ordinária, o que evidentemente implicaria em uma necessária discussão legislativa.

De acordo com Tito Costa, as “condições de elegibilidade são restrições de natureza constitucional relativas a requisitos exigidos dos candidatos, sem o preenchimento dos quais se inviabiliza a candidatura, naquele momento”; são condições que somente a Constituição

pode impor. No mesmo sentido, Carlos Mario Veloso e Walber de Moura Agra:

A Carta Magna elencou alguns requisitos que precisam ser atendidos para permitir que o cidadão possa exercer um mandato político (art. 14, par. 3º). Esses requisitos são taxativos, não podendo mandamento infraconstitucional acrescentar outros, em virtude de sua discriminação encontrar arrimo na Constituição Federal, agasalhado pela força normativa da supralegalidade. Como os direitos políticos são prerrogativas essenciais à cidadania, deixar sua regulamentação ao talante de mandamentos infraconstitucionais serviria para reduzir a amplitude desse direito, quando sua finalidade é justamente o contrário, ampliar com a maior intensidade possível a inserção da população nas decisões do sistema democrático.

Aliás, a tradição brasileira sempre fez dos direitos políticos um tema de natureza constitucional. Inclusive, pós 1946, até mesmo as causas de inelegibilidade se limitavam à Carta Magna, o que somente foi alterado em 1965, não sem a crítica do professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho:

Até a Emenda Constitucional n.º 14, de 03 de junho de 1965, à Constituição Federal de 1946, somente o próprio texto constitucional estabelecia inelegibilidades. **A matéria, pois, era considerada de tal relevância que apenas o legislador constituinte podia regular.** O artigo 2º da referida Emenda veio, todavia, permitir que lei especial criasse casos de inelegibilidade, além dos enunciados na Constituição, a fim de resguardar objetivos e valores que enumerava. Esta Solução prevaleceu na Constituição vigente (1967). Nesta, porém, a especificação

dos casos de inelegibilidade depende de Lei Complementar aprovada, portanto, nos termos do artigo 50 da Constituição.

O exercício dos direitos políticos, bem como suas eventuais restrições, faz parte do mais íntimo núcleo do direito constitucional, em especial na tradição brasileira, de modo que a decisão do constituinte originário somente pode ser alterada por meio das rígidas formas estabelecidas na própria Carta.

E não se diga, com a devida vênia, que o Congresso tem sido indiferente ao debate. Apesar das dificuldades em avançar o tema, recentemente (agosto de 2019) houve audiência pública na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, com diversas manifestações favoráveis à inclusão de candidaturas independentes e críticas ao sistema atual de monopólio partidário das candidaturas. Há, inclusive, relatório favorável na CCJ à constitucionalidade da proposta de emenda à Constituição nº 229/2008, de autoria do Deputado Leo Alcântara, constando no parecer do Relator, Deputado Luiz Philippe de Orleans e Bragança, o seguinte:

Na justificação, o autor argumenta que “a ficção do mandato estritamente partidário produziu apenas migração e infidelidade”, deixando muitos políticos na clandestinidade, não obstante suas bases sociais. Para o autor, a proposta “elimina a formalidade da filiação obrigatória para reconhecer as relações espontâneas e legítimas entre representantes e representados, ao mesmo tempo que cria espaço para o estabelecimento de partidos realmente organizados em torno de programas”.

(...)

Não estão em vigor quaisquer das limitações circunstanciais à tramitação das propostas de emenda à Constituição expressas no § 1º do art. 60 da Constituição Federal, a saber: intervenção federal, estado de defesa ou estado de sítio. Não há vício de

inconstitucionalidade formal ou material nas propostas, bem como foram atendidos os pressupostos constitucionais e regimentais para sua apresentação e apreciação. Diante do exposto, manifestamo-nos pela admissibilidade das Propostas de Emenda à Constituição nº 229, de 2008; nº 407, de 2009; nº 350, de 2017; e nº 378, de 2017.

O debate, portanto, está aceso no parlamento e as dificuldades de alteração do texto são naturais das constituições rígidas, mormente considerando a tradição de mais de 70 anos do modelo atual e do estabelecimento do sistema proporcional para escolha de parlamentares.

Portanto, considerando a realidade na qual está inserida a exigência constitucional da filiação partidária como condição de elegibilidade, e considerando eventual desejo de alterá-la em decorrência de possível insatisfação com a realidade partidária atual, não há outro caminho senão o da reforma política, a ser realizada pelo Congresso Nacional por meio de emenda à Constituição Federal, acompanhada de alteração da legislação infraconstitucional.

4. O DEBATE NO PODER JUDICIÁRIO

Tramita perante o Supremo Tribunal Federal, o Recurso Extraordinário nº 1238853/RJ, cuja discussão está adstrita à admissibilidade ou não de candidaturas avulsas em eleições majoritárias. Esse Recurso chegou ao STF por meio do Agravo em RE n. 1054490/RJ, expediente onde foi reconhecida repercussão geral da matéria em Questão de Ordem.

Nos autos do referido Recurso Extraordinário, o Relator, Ministro Roberto Barroso, já realizou audiência pública com diversos especialistas para tratar sobre assunto. Já naquela ocasião defendeu-se a necessidade de avaliação das consequências práticas de eventual entendimento permissivo desse tipo de candidaturas.

Fato é que a discussão sobre candidaturas avulsas já se encontra judicializada, embora, aparentemente, trate-se de excessivo avanço do Poder Judiciário a análise do mérito da demanda, seja por

qualquer um de seus argumentos.

Para os defensores da permissão dessas candidaturas, o argumento que mais tem sido defendido é a aplicação estrita do artigo 23 do Pacto de San Jose da Costa Rica, que não possui qualquer indicação de que filiação partidária deveria ser um requisito de elegibilidade:

ARTIGO 23 da Convenção Interamericana dos direitos humanos. Direitos Políticos.

1. Todos os cidadãos devem gozar dos seguintes direitos e oportunidades:

a) de participar da direção dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos;

b) de votar e ser eleitos em eleições periódicas autênticas, realizadas por sufrágio universal e igual e por voto secreto que garanta 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 motivos de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal.

Assim, defende-se que a exigência de filiação constante no artigo 14, §º, V, da Constituição Federal iria de encontro à regra convencional, limitando o exercício de um direito político.

Tal ideia, de inconvenção da norma constitucional, deve considerar diversos fatores que afastam a pretensão de, por meio de sua aplicação, permitir candidaturas avulsas ou independentes. Veja-se:

Em primeiro lugar, é necessário ressaltar a posição do Supremo Tribunal Federal acerca da supremacia da Constituição Federal diante dos tratados internacionais, ainda que incorporados ao direito

interno. Registre-se que a situação é totalmente distinta daquela que levou à criação da Súmula nº 25, uma vez que não se alterou nem revogou o Texto Constitucional, limitando-se o argumento à inaplicabilidade da lei infraconstitucional diante do caráter supralegal do Pacto de São José da Costa Rica:

(...) diante do inequívoco caráter especial dos tratados internacionais que cuidam da proteção dos direitos humanos, não é difícil entender que a sua internalização no ordenamento jurídico, por meio do procedimento de ratificação previsto na CF/1988, tem o condão de paralisar a eficácia jurídica de toda e qualquer disciplina normativa infraconstitucional com ela conflitante. Nesse sentido, é possível concluir que, diante da supremacia da CF/1988 sobre os atos normativos internacionais, a previsão constitucional da prisão civil do depositário infiel (art. 5º, LXVII) não foi revogada (...), mas deixou de ter aplicabilidade diante do efeito paralisante desses tratados em relação à legislação infraconstitucional que disciplina a matéria (...). Tendo em vista o caráter supralegal desses diplomas normativos internacionais, a legislação infraconstitucional posterior que com eles seja conflitante também tem sua eficácia paralisada. (...) Enfim, desde a adesão do Brasil, no ano de 1992, ao PIDCP (art. 11) e à CADH — Pacto de São José da Costa Rica (art. 7º, 7), não há base legal para aplicação da parte final do art. 5º, LXVII, da CF/1988, ou seja, para a prisão civil do depositário infiel. [RE 466.343, rel. min. Cezar Peluso, voto do min. Gilmar Mendes, P, j. 3-12-2008, DJE 104 de 5-6-2009, Tema 60.]

Além disso, não se pode desconsiderar a posição da Corte Interamericana acerca da interpretação do artigo 23 do Pacto de San Jose, base legal para o argumento da inconvenção, quando

do processo *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*, ocasião em que o Autor alegou o direito de registrar-se como candidato independente, já que a condição de filiação prévia a partido político não representaria uma das exceções previstas na Convenção. A análise do caso é realizada em brilhante artigo dos professores Luiz Magno Pinto Bastos Júnior e Rodrigo Mioto dos Santos que, ao cabo, trazem a seguinte conclusão da Corte:

El derecho y la oportunidad de votar y de ser elegido consagrados por el artículo 23.1.b de la Convención Americana se ejerce regularmente en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores. Más allá de estas características del proceso electoral (elecciones periódicas y auténticas) y de los principios del sufragio (universal, igual, secreto, que refleje la libre expresión de la voluntad popular), la Convención Americana no establece una modalidad específica o un sistema electoral particular mediante el cual los derechos a votar y ser elegido deben ser ejercidos [...]. La Convención se limita a establecer determinados estándares dentro de los cuales los Estados legítimamente pueden y deben regular los derechos políticos, siempre y cuando dicha reglamentación cumpla con los requisitos de legalidad, esté dirigida a cumplir con una finalidad legítima, sea necesaria y proporcional; esto es, sea razonable de acuerdo a los principios de la democracia representativa. (destaque dos autores) (CorteIDH, 2008, §§ 148-149, p. 43-44)

Diante dessa conclusão, como explicam os autores, entendeu a Corte que a exigência de filiação partidária não violaria a previsão da Convenção Interamericana.

Em artigo que trata sobre o tema, o Advogado Rodrigo Terra

Cyrineu entende que as conclusões de tal precedente não seriam aplicáveis ao caso brasileiro, enfrentando os argumentos da Corte a partir das conclusões de Marcelo Peregrino Ferreira:

A corte entendeu a necessidade de filiação partidária como uma necessidade social imperativa (interesse público imperativo) pelas seguintes razões: i) a necessidade de criar e fortalecer os sistemas de partidos como uma resposta a uma realidade histórica, política e social; ii) a necessidade de organizar de forma eficaz o processo eleitoral num universo de eleitores de 75 milhões de pessoas; iii) a necessidade de financiamento predominantemente público para assegurar o desenvolvimento de eleições autênticas e livres em igualdade de condições e, finalmente, a necessidade de fiscalizar os recursos usados nas eleições.

Conforme Cyrineu, o primeiro argumento seria demais abrangente e não representaria uma “necessidade premente da sociedade brasileira”. O caráter instrumental/funcional do segundo argumento não se aplicaria ao Brasil, especialmente em eleições municipais e estaduais, diante da eficácia de nosso sistema. Por fim, o terceiro argumento também não representaria a realidade brasileira, que permite a doação de pessoas físicas e o autofinanciamento de candidatos.

Com o devido respeito ao ilustre parecerista, ainda que as realidades brasileiras e mexicanas sejam distintas, todos os argumentos referidos são aplicáveis ao caso brasileiro: (I) precisa-se de partidos fortes; (II) as eleições proporcionais e majoritárias são organizadas em torno dos partidos, detentores dos recursos e do tempo de TV; e (III) atualmente, a utilização de recursos privados nas eleições são mínimas, sendo o sistema majoritariamente de financiamento público e, ainda que não o fosse, todas as verbas utilizadas são de responsabilidade dos candidatos e partidos.

Além disso, aplica-se ao caso as observações de caráter geral ditas pela Corte, segundo o qual os estados são legítimos para regular

conforme a lei (no caso, a Constituição), de forma razoável e proporcional, os princípios da democracia representativa.

Com relação à alegação mexicana de que o seu sistema tem sido exitoso na última década, discorda-se de Cyrineu quando afirma que “a realidade brasileira está longe disso e não é preciso gastar tinta para se comprovar a assertiva”.

O êxito do sistema se trata de uma questão demasiadamente subjetiva. Não se olvide que no Brasil tem havido, nos últimos 30 anos, razoável intercalação de ideologias no poder, em todos os níveis federais, o que representa sinal de sucesso democrático. Por outro lado, interessante trazer dado da *Freedom House* que coloca o Brasil como democracia plena desde 2003, com elevados níveis de pontuação referentes ao sistema eleitoral.

Inevitável lembrar que a aplicação pura do Pacto de San Jose ao sistema brasileiro, excluindo-se o mandamento constitucional de filiação partidária, também levaria a repensar todo o sistema de inelegibilidades, usualmente aplicado por todos tribunais eleitorais desde o seu surgimento, já que se tratam de regras que limitam o direito fundamental de ser candidato, para além do que previu o Tratado. Aliás, a aplicação da Lei Complementar nº 64/90, por se tratar norma infraconstitucional, é que poderia ser repensada à luz do RE 466.343, que tratou sobre a inconveniência da prisão do depositário infiel, mas, embora sedutor, tal questão foge do objeto em análise neste ensaio.

Argumenta-se também que a aplicação de princípios relevantes do ordenamento constitucional, como o da soberania popular, da cidadania, do pluralismo político, da prevalência dos direitos humanos e da proibição da obrigatoriedade de associação, seria capaz de possibilitar a existência de candidaturas avulsas e independentes no Brasil.

Aplicar tais princípios contra norma originária da constituição (existente há mais de 70 anos na história jurídica brasileira, e sem arcabouço legislativo que permita sua regulamentação, diga-se) seria levar a jurisdição constitucional longe demais, na esteira do que pensa o professor Carlos Eduardo Dieder Reverbel:

A interpretação lançada pelo magistrado deve ter limites. O juiz deve ficar adstrito ao expressamente previsto pela lei, cumprindo com o que foi deliberado pelo legislador. Em casos teratológicos, como o da lei mal formulada nos seus fins e intenções pode o magistrado, a partir do caso concreto e pela discricionariedade (*equidade*) adaptar a norma à realidade das partes, aplicando a justiça. Há uma ampla margem de discricionariedade, pautada pela *equidade*, à disposição dos juízes. O problema é quando o magistrado quer aplicar uma lei inexistente, ponderando princípios; ou ainda inovar o caso a partir da sua concepção de bem comum, sobrepondo-se às instâncias – constitucional e legislativa – distanciando-se, assim, da interpretação conforme, numa total mutação desprovida de critérios. Pior do que a inconstitucionalidade da lei é uma inconstitucionalidade gerada pelo juiz, via *mutação constitucional*.

Claro que não se nega que a Corte Constitucional exerce um papel político, recebido por outorga do próprio constituinte originário. Entretanto, ainda assim, tal poder não lhe permite se distanciar daquilo que expressamente foi estabelecido quando da promulgação da Carta, a partir de conceitos abertos e abstratos e de um desejo manifesto de solucionar, a seu critério, as mazelas políticas decorrentes dos eventuais “erros” do próprio constituinte, que também são suas opções.

Os limites da Jurisdição Constitucional levam a um debate polêmico e grandes personalidades do direito defendem uma atuação mais ou menos ativa do Poder Judiciário e das cortes constitucionais. Mais polêmico ainda será quando o debate buscar a supressão de norma originária da Constituição Federal. Por isso, em casos como o presente, a sua aplicação traz demasiada carga ideológica e política, o que se mostra quando da escolha da doutrina, quando da interpretação a ser dada à doutrina escolhida e, especialmente, no *locus* e no momento escolhido para utilizar-se da doutrina e de sua

interpretação.

Pensar na jurisdição constitucional a partir de Herbert Lionel Adolphus Hart, como se extrai de Cyrineu, pode levar a diversas compreensões que admitem atuação mais ativa na seara dos direitos políticos, mormente na proteção de quem se encontra excluído do sistema. Mas seria mesmo uma restrição proibitiva a norma constitucional que dá o monopólio do registro de candidatura aos partidos? Hart não tratou disso, de modo que o argumento fica no campo da retórica.

Poder-se-ia pensar em autores mais críticos, como Ingeborg Maus, que vê no Poder Judiciário uma instância sem legitimidade democrática para invadir a seara do legislador e que alerta para os perigos de uma Corte que não encontra limites nem nas normas constitucionais. A autora, embora admita a mudança de posição do Poder Judiciário no pós-guerra, afastando-se da indiferença dos primórdios do liberalismo, não deixa de alertar para o que chama de papel de “imperador-substituto” do Tribunal Federal Constitucional. Tal doutrina, embora minoritária, é bastante respeitada e citada, podendo servir como objeto de reflexão crítica nesta pauta.

Ainda, autores que podem levar a diferentes interpretações, como Jürgen Habermas, que reconhece que “que existe uma mudança na conceitualização dos direitos fundamentais que se reflete na jurisprudência constitucional”, especialmente nos processos que garantam a formação da opinião pública, mas não deixa de destacar que os representantes do parlamento são os legisladores legitimados democraticamente, de modo que há a necessidade de fundamentar a atuação jurisdicional. Conforme Rogério Gesta Leal:

Häbermas não pode aceitar com facilidade a supressão da instância representativa e presentativa de uma sociedade emancipada dos grilhões autoritários das falas políticas monológicas, em nome de uma nova inteligência institucional, ciosa e acima do bem e do mal (como o Poder Judiciário), responsável pela concretização dos valores constitucionais. (...)

Na perspectiva de uma sociedade republicana e democrática habermasiana, marcada pela radicalização dos espaços de participação e interlocução política racional, a idéia de uma instância privilegiada de dicção dos standards e pautas deontológicas normativas é tão arbitrária quanto a centralização do Poder nas mãos de um Parlamento ou Executivo imperiais.

Como o direito trata da fundamentação a ser adotada por quem de competência, incidirão em erro aqueles que optarem por uma atuação excessivamente política do Poder Judiciário na eventual permissão de candidaturas avulsas ou independentes sem que ocorra uma alteração constitucional.

Karl Loewenstein, por exemplo, também manifesta preocupação quando o Poder Judiciário passa a ter *la posición dominante de arbitro supremo en la dinámica del proceso político*, afirmando que:

Estos nuevos intentos de solucionar los conflictos políticos através de una instancia judicial encieran considerables peligros, tanto para la judicatura como para el proceso gubernamental. Los defensores del arbitrio judicial entre los diferentes detentadores del poder hacen patente que, en un Estado de derecho, todas las acciones políticas de cualquier detentador del poder tienen que estar de acuerdo con las disposiciones constitucionales y que es una tarea legítima del Tribunal Constitucional Supremo determinar la extensión de las normas constitucionales e interpretar su contenido. Esta tesis es irrefutable. Pero, contra esto, sí se puede oponer que la intervención de los tribunales puede conducir a borrar las fronteras entre la administración de justicia y la política. Los detentadores del poder, políticamente responsables - gobierno y parlamento -, están expuestos a la tentación de llevar ante el tribunal

un conflicto político. Los jueces, por su parte, están obligados a sustituir las decisiones de los responsables detentadores del poder por sus juicios políticos, camuflados en forma de sentencia judicial. Instalar un tribunal como arbitro supremo del proceso del poder - y éste es el núcleo de la “judicialización de la política” -, transformaría, en último término, el sistema gubernamental en un dominio de los jueces o en una “judiciocracia”.

Convém alertar, sobretudo, aos riscos que o Poder Judiciário e a própria Corte Constitucional correm quando criam um direito constitucional à margem do constituinte originário. Note-se que aqui a situação é ainda mais grave, pois a proposta seria a de alterar uma regra aplicada há mais de 70 anos na tradição jurídica brasileira e que se encontra no Texto originário da Carta de 1988. Trata-se de um caso que coloca em risco o próprio papel da Corte Constitucional, e a legitimidade de suas atuações e decisões podem sofrer sérios questionamentos. A situação será mais grave ainda se os fundamentos da decisão não forem convincentes o suficiente para justificar a mutação constitucional, o que, possivelmente, será inevitável no caso concreto.

5. A LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL

Por fim, se a opção for pela aplicação do Pacto de San Jose da Costa Rica, ou se por meio da releitura do texto constitucional houver a opção pela permissão de candidaturas avulsas, então outro problema deverá ser enfrentado: a inexistência de legislação ordinária apta a regulamentar o tema. Surgirão diversas questões, sendo absolutamente inviável prevê-las todas aqui. De qualquer modo, arrisca-se a enfrentar algumas delas, que, sem sombra de dúvidas, se apresentarão.

I) Qual será o custo de entrada para os candidatos avulsos? Com certeza, 100 ou 200 assinaturas, como aplicado na experiência da década de 1930 seriam absolutamente insuficientes, já que permitiriam o surgimento de milhares de candidatos. Por outro lado, exigir 1% do eleitorado poderia tornar inviável a candidatura avulsa em diversas

circunscrições. Em caso de provimento do Recurso Extraordinário, o tema seria enfrentado pelo Supremo?

II) Os custos de obtenção de tais assinaturas seriam sindicados, como são controladas todas as contas partidárias em período pré-eleitoral? E as dívidas de campanha que tocam não raras vezes aos partidos, como ficariam nas candidaturas avulsas?

III) As urnas seriam adaptadas? Se houver mais de 100 candidatos a cargos do Poder Executivo, haverá mudança no número decimal? Haverá sorteio?

IV) Os recursos públicos deixariam de ser dirigidos apenas aos partidos? E o tempo de TV dos independentes, como será? Ou concorrerão em desigualdade clara de condições?

Por certo, o objetivo, aqui, não é enfrentar todos os problemas que surgirão, mas apenas lembrar que eles serão inúmeros e que o único local para seu debate é o parlamento, inevitavelmente.

6. CONCLUSÕES

A aplicação do Pacto de San Jose da Costa Rica, juntamente com uma jurisdição constitucional mais ativa em termos de direitos políticos, como tem sido feito, levam a uma série de decisões judiciais de alto impacto político, sendo comum o controle não apenas de alterações legislativas ordinárias como também constitucionais.

São diversas as decisões proferidas que têm alterado substancialmente o processo eleitoral brasileiro, podendo ser mencionado o final da cláusula de barreira, a imposição de fidelidade partidária, o fim do financiamento privado de campanha ou, ainda a determinação de utilização mínima de 30% de recursos para candidaturas femininas. Se, por vezes, tais alterações são aplaudidas, em outros casos podem ser vaiadas, mas, sempre, trazem enorme insegurança jurídica aos processos eleitorais.

A par do questionamento se tais alterações têm de fato melhorado a vida política brasileira (algumas, sim, outras, com certeza, não), o fato em concreto é que a possibilidade de excluir a norma de elegibilidade estabelecida pelo constituinte originário parece ser um avanço demasiadamente perigoso, mormente diante do fato de se tratar de norma originária aplicada na história jurídica brasileira

há mais de 70 anos, e absolutamente desacompanhada da legislação ordinária que lhe seria necessária.

Desta forma, entende-se que as candidaturas avulsas: (I) representam uma opção política aceitável, desde que compatível com o sistema eleitoral; (II) devem ser inseridas no sistema pátrio por meio de alteração constitucional; (III) não se fundamentam diante da Convenção Interamericana de direitos humanos; (IV) não admitem interpretação constitucional que afastem sua exigência; e (V) são inviáveis sem a existência de legislação ordinária e complementar regulatória.

7. REFERÊNCIAS

BASTOS JÚNIOR, Luiz Magno Pinto e SANTOS, Rodrigo Miotto. *Levando a sério os direitos políticos fundamentais: inelegibilidade e controle de convencionalidade*. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rdgv/v11n1/1808-2432-rdgv-11-1-0223.pdf> Acesso em 17.fev.2020.

CYRINEU, Rodrigo Terra. As candidaturas avulsas no contexto brasileiro: primeiras impressões tocantes ao Agravo em Recurso Extraordinário nº 1.054.490. In: NETO, Tarcisio Vieira de Carvalho; FRAZÃO, Carlos Eduardo; NAGIME, Rafael (Coord.). *Reforma Política e Direito Eleitoral Contemporâneo. Estudos em Homenagem ao Ministro Luiz Fux*. Ribeirão Preto: Migalhas, 2019, p. 551-573.

COSTA, Tito. *Recursos em Matéria Eleitoral*. 7ª edição. Editora Revista dos Tribunais: São Paulo, 2000.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição Brasileira: Emenda Constitucional n.º 1, de 17 de outubro de 1969*. 2ª Edição, v3, 1977.

FERREIRA, Marcelo Peregrino. *Candidaturas avulsas e o Sistema Interamericano de Direitos Humanos*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-jul-12/marcelo-peregrino-candidaturas-avulsas-sistema-interamericano-direitos-humanos> Acesso em 19.fev.2020.

FREEDOM HOUSE. Disponível em: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2018/brazil> Acesso em 19.fev.2020.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Edições Tempo Brasileiro, 2003. v. I.

LEAL, Rogério Gesta. *Teoria do Estado: cidadania e poder político na modernidade*. Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 2001.

LIJPHART, Arend. *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. Tradução: Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Ariel, 1976.

MAUS, Ingeborg. O judiciário como superego da sociedade – sobre o papel da atividade jurisprudencial na “sociedade orfã”. Traduzido por de Martonio Mont’Alverne Barreto Lima e Paulo Menezes Albuquerque. In: *Novos Estudos*, n.º 58. São Paulo: CEBRAP, novembro de 2000.

REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. *Reforma Política e Eleições: retrospecto, diagnóstico e alternativas para o Brasil*. Porto Alegre: Editora Revista dos Tribunais, 2018.

SOUZA JÚNIOR. Cezar Saldanha de. *O Tribunal Constitucional como Poder - uma nova teoria da divisão dos poderes*. São Paulo: Memória Jurídica Editora, 2002.

VELOSO, Carlos Mario, AGRA, Walber de Moura. *Elementos de Direito Eleitoral*. 5ª edição. Editora Saraiva: São Paulo, 2016.

AS CANDIDATURAS INDEPENDENTES E O IMPACTO NO GRAU DE CONFIANÇA NOS PARTIDOS POLÍTICOS LATINO-AMERICANOS

Celso Fernandes Junior

Mestrando em Ciência Política – UFCG; Membro da Comissão Especial para a reforma política OAB/PB; Advogado. Currículo Lattes <http://lattes.cnpq.br/3430006432717231>

Pedro Nascimento

*Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFCG. Bolsista pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Membro pesquisador Corrupção Pública e Instituições Políticas. Cientista Político de formação pela UFCG. Professor universitário. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4716779210083890>
E-mail: pedrosns_@hotmail.com.*

INTRODUÇÃO

Parecer ser consenso na literatura afirmar que a participação política é um indicativo importante da vitalidade da democracia, ou seja, o envolvimento dos indivíduos com os partidos políticos apresenta-se como importante indicativo de engajamento no processo político.

Por outro lado, no que tange ao afastamento dos eleitores dos partidos políticos, estudos apontam que isso vem ocorrendo em algumas democracias, a exemplo dos Estados Unidos e entre países europeus. Contudo, ainda são incipientes as análises no contexto latino-americano.

As evidências apontam que os partidos políticos não possuem a mesma força de décadas atrás e já não representam mais os seus eleitores como era esperado que representassem. Desse modo, a teoria que se debruça na análise dos partidos e, principalmente, aquela que lhe atribui o monopólio da representação política vem sendo objeto de debate e revisão.

Vários países, inclusive na América Latina, vêm implementando mudanças consideráveis em seus sistemas para permitir o acesso de movimentos sociais, comunidades étnicas e candidatos independentes à competição eleitoral.

O presente trabalho está inserido na agenda de pesquisa que visa estudar se se confirma ou não o movimento que sinalizaria o diagnóstico de fracasso dos partidos políticos. No caso mais específico, esse estudo inicial propõe abrir a discussão se estes novos atores legitimados para a competição eleitoral estariam ameaçando o monopólio partidário da representação política em alguns países da América Latina.

Estas questões são abordadas pela literatura teórica sobre papéis e funções dos partidos políticos (DUVERGER 1970; SARTORI 1982; DOWNS 1999) e pela literatura empírica sobre os processos de transformação dos partidos e sistemas partidários no mundo inteiro a partir do final do século XX.

Os países estudados implantaram, nos seus processos de transição ou de reconstrução democrática, novas instituições políticas e adotaram novas leis partidárias e eleitorais. Em alguns casos o próprio papel dos partidos políticos foi reconfigurado, tanto como atores da

competição democrática, quanto como autores da regulação do seu próprio funcionamento.

Na medida em que houve países em que os partidos ampliaram poder assumindo o controle dos organismos de gestão eleitoral (TA-ROUCO, 2016), houve outros nos quais os partidos políticos perderam espaço para novos atores que passaram a ter direito de brigar pela representação eleitoral, a exemplo dos candidatos independentes, não partidários, movimentos sociais e organizações de outras matizes.

Castells (2018, p.8) retrata que em alguns países surgem lideranças políticas que, na prática, negam as formas partidárias existentes e alteram profundamente a forma política tradicional, em nível nacional e mundial. Aponta que os casos dos Estados Unidos (com Donald Trump), da Inglaterra (no episódio do Brexit) e da França (com Marine Le Pen e Emmanuel Macron, conhecido como “coveiro dos partidos”), são expressões significativas de uma ordem (ou de um caos) pós-liberal. E arremata argumentando que também seria o caso do colapso do sistema político brasileiro.

Outro retrato do momento atual é trazido por Santano (2018, p. 133), afirmando que a erosão da confiança nos representantes é um problema que vem se acentuando a partir da diminuição da participação cidadã nas urnas e do aumento da mobilização política por vias transversais. Apontando estudos de Pierre Rosanvallon, a autora diz que esse momento é chamado de “contrademocracia”, caracterizado pela desconfiança política de tipo democrático e que gera uma sociedade de desconfiança, fragilizada em termos de capital democrático.

Este artigo analisa a teoria que se debruçou sobre a legislação eleitoral e partidária vigente em algumas eleições de alguns países da América Latina desde a redemocratização, para identificar como varia a abertura dos sistemas políticos à competição eleitoral por atores não partidários.

A hipótese que se pretende observar é se a abertura da competição eleitoral para candidaturas apartidárias tem afetado a confiança das pessoas nos partidos políticos.

O procedimento para testar a hipótese será a identificação, na

literatura pertinente e nas legislações eleitorais dos países pesquisados, da permissão do exercício da representação política por atores não partidários, a exemplo de candidatos independentes, movimentos sociais ou outros tipos de organizações.

Alia-se a isso a análise descritiva dos dados do *World Values Survey* (WVS) acerca do grau de confiança nos partidos políticos de cada país da amostragem para verificarmos se houve impacto na confiança depositada pelos cidadãos nessas instituições a partir do implemento das candidaturas apartidárias no sistema eleitoral desses países. Outros países latinos foram adicionados, mesmo não tendo sido aberta a competição eleitoral para candidaturas apartidárias, no intuito de compararmos o grau de confiança nos partidos políticos nessas nações.

OS PARTIDOS POLÍTICOS E A REPRESENTAÇÃO

Mesmo diante dessas polêmicas envolvendo algumas agremiações partidárias e do senso comum de que há uma crise de representatividade, é prudente reconhecer a importância dos partidos políticos, principalmente por serem protagonistas nos sistemas eleitorais reconhecidamente democráticos.

Vários autores defendem a essencialidade dos partidos, considerando que são um dos pilares principais e uma condição necessária à existência de um Estado democrático, assumindo relevância não apenas na seara política, mas também na social. Parece ser irrefutável essa constatação, considerando serem os partidos políticos os porta-vozes dos interesses de grupos sociais e de sua defesa, devendo-se reconhecer seu protagonismo e relevância nessa dinâmica.

As agremiações políticas surgiram com esse propósito, ou seja, para agregar as demandas populares e encaminhá-las à arena política. O governo, entendido como uma coletividade de cidadãos que exerce o poder político e que determina a direção política de uma sociedade, é conduzido pelos partidos políticos em muitas democracias modernas, formando o que se denomina de governo de partidos.

Por outro lado, considerando o pressuposto das organizações partidárias como atores vitais, indispensáveis e necessários na dinâmica política, e que o poder do Estado está nas mãos dos partidos,

emergiu o fenômeno da “partidocracia”, em substituição a um tipo de democracia mais clássico (SARTORI, 1962). Este conceito traz arraigado em si o reconhecimento da prevalência da estrutura burocrática dos partidos na democracia que, sob certo aspecto, deixa de ser do “do povo” e passa para as agremiações. A contenda política deixa de ser entre o povo e passa a ser entre os partidos, que lutam entre si para eleger suas elites. Seria, portanto, uma degeneração da democracia que coloca as elites partidárias no centro da contenda política. Seria a assunção das oligarquias partidárias em detrimento do povo.

Na prática, a ideia de partidocracia vem contribuindo para a rejeição dos partidos políticos nas democracias, em especial na América Latina, devido ao personalismo excessivo, tendo em vista que os cidadãos entendem que a política democrática foi cooptada pelas estruturas partidárias e suas elites.

Nessa mesma linha caminha a percepção de que as agremiações partidárias, que antes eram ferramentas da democracia representativa, acabaram por se constituir em obstáculos para o acesso do cidadão ao Estado. Esse panorama espelha um Estado de partidos, não uma democracia de partidos. No Estado de partidos o Poder Legislativo desnatura-se, deixa de ser a “casa do povo” e passa a configurar uma “casa de partidos”, na qual é deslocada informalmente a esfera da tomada de decisões para as estruturas partidárias. No cenário ideal, ou seja, da democracia de partidos, a esfera da tomada de decisões continua sob o comando do Legislativo, sendo o embate travado livremente nas sessões legislativas.

Sob essa perspectiva e considerando ser o partido o possuidor da exclusividade da representatividade em algumas nações, pode-se afirmar que os partidos põem em xeque a própria teoria da representação nas democracias modernas. Esse parece ser o principal foco de questionamento acerca dos partidos políticos.

Em contrapartida, ainda é ponto de consenso que a exclusão ou extinção dos partidos políticos não é uma solução a ser considerada. Primeiro, por ser um canal de participação política umbilicalmente ligado à essência da democracia participativa. Segundo que não há alternativas viáveis para sua substituição completa.

DEBATES TEÓRICOS ACERCA DA HISTÓRIA DO PARTIDARISMO NA AMÉRICA LATINA E O SURGIMENTO DAS CANDIDATURAS APARTIDÁRIAS

Os partidos políticos latino-americanos enfrentam diversos desafios que provêm das profundas transformações tanto socioeconômicas como na própria política, o que implica, necessariamente numa modificação nas relações entre sociedade e Estado. Isso acaba por afetar o sistema de representação política, no qual os partidos políticos desempenham um papel chave.

Apesar de realidades e particularidades distintas, as décadas de 1970 e 1980 foram marcadas por semelhanças na maioria dos países da região. A crise de ordem econômica, social e política que implicou, entre outras consequências, no colapso do modelo desenvolvimentista por conta de dívidas externas e alta inflação, na precarização das condições de trabalho, no aumento da pobreza, na queda das ditaduras militares, levou ao empenho na reestruturação de marcos constitucionais capazes de promover a instauração ou a reinserção da dinâmica política e democrática em vários países latino-americanos.

Nesse sentido, os processos de reestruturação do Estado democrático desenvolvem-se paralelamente à busca por sistemas de representação, dentro dos quais são aspectos relevantes a capacidade de canalização de demandas e aspirações sociais e a governabilidade, funções essas inerentes aos partidos políticos.

Contudo, esse mecanismo apresenta contrapontos problemáticos na América Latina. Destaca-se, como marca indelével da cultura em alguns países da região, o populismo. Outro aspecto é a despolitização dos cidadãos (BAQUERO, 2000; ALCÁNTARA SÁEZ). A Literatura também aponta que a volatilidade eleitoral (MAINWARING, 2001) e a recorrência de eleições marcadas por traços personalistas (MAINWARING, 2001; MAINWARING; BAQUERO, 2012; RODRÍGUEZ, 2013) são igualmente observadas.

No que tange aos traços personalistas na política da região, Mainwaring e Torcal (2005) ressaltam que sistemas partidários de jovens democracias são marcados por frágeis vínculos programáticos e ideológicos entre eleitores e partidos, vez que são permeados pelas destacadas relações personalistas, o que pode se alterar com

o passar do tempo e a consolidação do regime. Nesse prisma, esses autores apontaram que as recentes modificações decorrentes do surgimento de novas forças políticas, da (re)construção de sistemas de representação e de participação eram parte de um processo de ampliação dos sistemas partidários democráticos, ainda distantes de um amadurecimento.

Quanto ao objeto de estudo deste artigo, cumpre destacar outro problema reiteradamente apontado pela literatura entre as democracias latino-americanas, qual seja: as instituições democráticas, e em especial os partidos políticos, gozam de pouca confiança junto ao eleitorado nos países da região (BAQUERO, 2000; MOISÉS, 2008; GONZÁLEZ, 2011; LINHARES; BAQUERO, 2012). Mesmo que o fenômeno também seja retratado em democracias consolidadas (NORRIS, 1998; 1999), seus níveis na América Latina ainda são considerados baixos, mesmo quando observado em paralelo com outros países em processo de transição para a democracia. Essa constatação importa concluir que, ainda que mantenham sua capacidade de representação, “o desempenho dos partidos tradicionais que falharam na provisão de bem-estar à população, assim como as promessas e mudanças programáticas teriam contribuído para o descrédito nos partidos tradicionais” (RODRÍGUEZ, 2013, p. 42).

A ruptura da relação entre governantes e governados é apontada como a mais grave crise no sistema democrático em nível mundial, tendo como uma das causas da deslegitimação da representação a desconfiança nas próprias instituições. Ao se falar acerca dos escândalos de corrupção, diz-se que embora os efeitos dos escândalos políticos sobre políticos específicos sejam indeterminados, tal situação gera um efeito secundário que é devastador: o de inspirar o sentimento de desconfiança e reprovação moral sobre o conjunto de políticos e sobre a política, contribuindo assim para a crise de legitimidade (CASTELLS, 2018).

Baquero (2000) transpõe um posicionamento correlato, ao passo que considera tais fenômenos como fatores de uma crise da própria democracia, na qual os partidos, pelas responsabilidades que lhes cabem, em especial a de mediação política, se encontram no centro do problema. Para o autor, não se trata de uma crise dos

partidos políticos na América Latina, mas de um momento crítico nos regimes democráticos na região, que inclui essas instituições políticas. Segundo defende, na América Latina os partidos políticos ressurgiram como atores políticos de extrema importância no período pós transição democrática, porém não se consolidaram como instituições efetivas de mediação e representação política.

É possível decifrar os elementos centrais de compreensão da democracia a partir de observações científicas que podem ser feitas, primeiro, com ênfase no «procedimento», quando se baseiam na existência de critérios pré-institucionais eficazes para um *accountability* horizontal, vertical e social. Em segundo lugar, especificamente quanto ao “conteúdo” quando está relacionado à existência de liberdade e equidade política para cidadãos, associações e comunidades. E o terceiro, no “resultado”, ao tentar entender o grau de satisfação do cidadão com seus efeitos. Ou seja, a qualidade de uma democracia pode ser revelada a partir da análise de alguns fatores conjugados, entre eles os instrumentos institucionais, a efetiva existência de liberdades e a satisfação dos cidadãos.

Para Baquero (2000), no período pós-independência os partidos políticos consistiam em verdadeiras facções, com precária intermediação entre Estado e sociedade ou mesmo ausente em alguns casos. Era constante a observância de partido sob a direção e liderança personalista de um líder político, orientados basicamente para a conquista do poder, deixando-se de lado a função primordial de canalização das demandas sociais. Era a prevalência do caráter personalista em detrimento das posturas ideológicas.

Essa conjuntura milita em favor da instabilidade do sistema político e, conseqüentemente, para o descrédito dos próprios partidos políticos.

Estudando os partidos políticos desde sua fundação, Baquero (2000) apontou que o tipo de desenvolvimento econômico observado na América Latina contribuiria para a decadência dessas instituições há várias décadas, vez que os partidos emergiam em meio a crises e se tornaram organizações de natureza imediatista, e não programática, sendo frequente a ausência de ideologias programáticas. Essa característica seria responsável pela derrocada de uma das

mais importantes funções dos partidos, a qual seria muito benéfica à institucionalização dos sistemas partidários e dos regimes democráticos: a educação política.

Já em obras mais recentes, este último autor aprofunda sua análise, acrescentando que nos últimos anos teria se fortalecido um novo ponto de afastamento dos partidos com relação aos eleitores, agora em decorrência do “[...] monopólio do processo legislativo nas mãos do executivo através de decretos leis e/ou medidas provisórias” (BAQUERO, 2012, p. 6). Em suas palavras, “[...] se depender da institucionalização de partidos para viabilizar a democracia estável, a América Latina está longe de alcançar esse objetivo” (BAQUERO, 2012, p. 12), argumento reforçado pela afirmação de que, nos últimos anos, constata-se a tendência crescente de indiferença à política entre os latino-americanos (BAQUERO, 2013).

Todavia, em sentido oposto, Alcántara Sáez e Freidenberg (2002, p. 149) sustentam que mesmo diante dos problemas que dificultam a consolidação democrática nos países da América Latina, salvo exceções, até o início do século XXI, “[...] os partidos políticos não puderam ser substituídos na hora de representar as demandas dos cidadãos e no exercício do governo. Portanto, continuam sendo os vínculos entre regime político e cidadãos”.

Diferentemente de Baquero (2000), tais autores apresentam uma visão mais otimista com relação à representação dos partidos políticos na América Latina, tomando como marco de sua análise a retomada da redemocratização iniciada em meados da década de 1980, momento no qual os países da região poderiam ser ordenados em quatro diferentes grupos, a partir dos cenários políticos existentes.

Argentina, Chile, Uruguai e Peru compõem o primeiro grupo, reunindo países com sólida tradição democrática, seja quanto à constante tradição dos partidos políticos, seja quanto à capacidade de mobilização de importantes setores da população. Nesses países, observava-se uma continuidade do mesmo universo de partidos desde o início da década de 1970. Assim, na Argentina, era marcada por grupos radicais e justicialistas. No Chile, por socialistas, democratas-cristãos, radicais e conservadores. No Uruguai, por colorados, blancos e frente-amplistas. No Peru, apesar da alternância no poder

na década de 1980, PARA e Ação Popular já existiam antes mesmo do processo democrático.

O segundo grupo retratado por Alcántara Sáez e Freidenberg (2002), congregava Bolívia, Brasil e Equador e era caracterizado por modelos mistos de sistemas partidários em que partidos antigos existiam ao lado de outros novos, surgidos a partir do processo de transição. Nesses países o cenário político era mais complexo e caracterizado por partidos que surgiram em meados do século XX e mantiveram uma estrutura mais sólida, ao redor dos quais os novos sistemas políticos democráticos orbitavam, a exemplo do Movimento Nacionalista Revolucionário (MNR) boliviano e do Partido dos Trabalhadores (PT) brasileiro. Tais partidos coabitavam com outros, que apareceram no período autoritário ou de transição democrática, situação que também foi observada no Equador, que manteve o sistema de partidos anterior ao rompimento da democracia.

Panamá, Paraguai, Honduras e Nicarágua foram congregados pelos autores no terceiro grupo, por serem nações nas quais, apesar de se verificar a manutenção da existência de partidos políticos ao longo do tempo, historicamente permaneceram vazios em termos político e social. Nesse grupo, destacava-se o Paraguai, caracterizado pela presença contínua de fraudes eleitorais envolvendo a Ação Nacional Republicana (Partido Colorado) e o Partido Liberal Radical Autêntico, situação que perdurou até as primeiras eleições constitucionais em 1993. Ocorrências parecidas foram observadas em Honduras (Partidos Liberal e Nacional), na Nicarágua (parcialmente, em relação ao Partido Liberal) e no Panamá (PRD e Partido Arnulfista) (ALCÁNTARA SÁEZ; FREIDENBERG, 2002).

O último grupo reúne países onde era praticamente inexistente um marco partidário, seja em virtude da debilidade histórica dos partidos políticos, seja pela força dos governos autoritários recentes. Nesses, o ressurgimento dos partidos e, por consequência, dos sistemas partidários, ocorreu paralelamente ao processo de transição democrática. Isso foi evidenciado em El Salvador (ARENA e FMLN), na Guatemala (FRG, PAN e URNG) e na República Dominicana (PRD). Além disso, Alcántara Sáez e Freidenberg (2002) registram que observaram as mesmas condições, ainda que parcialmente, em

sua análise sobre o Partido Liberal da Nicarágua.

Contudo, nem todos os países latino-americanos estudados pelos autores foram retratados na classificação acima exposta. Costa Rica, Colômbia, Venezuela, Cuba e México não puderam ser classificados em nenhum dos grupos, os três primeiros por conta dos processos de transição anteriores à terceira onda democrática e os dois últimos por sua imersão, até o início do século XXI, em regimes unipartidários (ALCÁNTARA SÁEZ; FREIDENBERG, 2002).

O que se destaca das constatações destes autores, ou seja, com quatro diferentes cenários e ainda de países que não se enquadrariam em nenhuma classificação, é que isso permitiu que eles chegassem à conclusão de que a América Latina experimentava grande heterogeneidade quanto à caracterização dos sistemas partidários e partidos políticos no início do século XXI. Identificada tal heterogeneidade, ao longo do período de democratização recente, considerados 1980 a 2000, Alcántara Sáez e Freidenberg (2002, p. 144) identificaram o que chamaram de “relativa continuidade na composição dos sistemas de partidos”, que consideraram surpreendente pela condição de manutenção, ainda que parcial, de aspectos presentes na ordem anteriormente vigente. Essa constatação foi pontuada pelos autores quando afirmam “[...] De qualquer modo, é um fato que a média [de institucionalização] dos partidos latino-americanos é estável e que as profundas mudanças acontecidas no Peru e na Venezuela durante a década de 1990 são a exceção, e não a regra”.

A partir das conclusões mais antagônicas do que convergentes de Baquero (2000) e de Alcántara Sáez e Freidenberg (2002) e analisadas em perspectiva comparada, evidencia-se que, ao analisar o período recente de democratização na América Latina, lançaram olhares totalmente discrepantes sob o processo em curso na região. Baquero (2000) sustentou o argumento de que as jovens democracias latino-americanas enfrentavam, no início do século XXI, uma crise na qual os partidos políticos estavam no centro do problema, a despeito de apontar outros fatores. Apontou ainda que a estabilidade democrática estaria longe de ser atingida, caso dependesse da institucionalização dos partidos, já que eram recorrentes os casos de partidos que abandonaram seu perfil ideológico para se transmutarem em

facções eleitorais com vistas a atingir os postos de poder, passando a adotar estratégias centristas, do tipo catch-all. Com destaque, o autor apontou que:

Impõe-se, com urgência, um redirecionamento dos partidos a fim de que possam recuperar o espaço de interlocução entre Estado e sociedade. [...] A situação se agrava caso se concorde que os partidos não podem ser substituídos. Se eles ainda cumprem função essencial, a postura de quem se proclama democrático deve ser uma luta pela reestruturação para que, assim, desempenhem eficientemente o seu papel de intermediadores entre Estado e sociedade (BAQUERO, 2000, p. 173-174).

Em sentido oposto, Alcántara Sáez e Freidenberg (2002) robusteceram seus argumentos com a importância dos partidos políticos na construção da democracia na América Latina, bem como a ideia de que seria possível considerar certa estabilidade na configuração dos sistemas partidários latino-americanos, mesmo com prognósticos analíticos de outra ordem e de certa descrença por parte dos cidadãos. Os autores assim registraram:

Dada a centralidade que os partidos continuam tendo, é interessante pensar na necessidade de conhecer ainda mais como funcionam internamente. Isso nos leva a mudar a unidade de análise dos sistemas partidários para os partidos e observar o modo como interagem os diversos atores que os integram: suas características e sua natureza; sua participação nos processos de tomada de decisões; o modo como se produz a política e esta se exerce (ALCÁNTARA SÁEZ; FREIDENBERG, 2002, p. 150).

Como já demonstrado no curso deste artigo, a crise de representatividade é identificada como um dos graves problemas das

democracias contemporâneas, colocando-se os partidos políticos no centro da discussão. Escândalos de corrupção; ausência de punições internas e externas; ausência de democracia intrapartidária; predomínio das oligarquias partidárias e ausência de participação do cidadão na política são o principal combustível para os defensores da implementação das candidaturas apartidárias.

Dahl (1961, p.50) pontuou que a democracia proporciona oportunidades para a participação efetiva; igualdade de voto; aquisição de entendimento esclarecido; exercício do controle efetivo do planejamento; e inclusão dos adultos. Quanto à inclusão, pontuou que o corpo dos cidadãos num estado democraticamente governado deve incluir todas as pessoas sujeitas às leis desse estado, com exceção daqueles que estiverem de passagem e dos comprovadamente incapazes.

Portanto, destacadas as posições debatedoras de Baquero (2000) e Alcántara Sáez e Freidenberg (2002), dentre outros autores, com a importância dos partidos e a necessidade de seu fortalecimento à consolidação dos sistemas democráticos na América Latina, cabe frisar que o regime atingiu certa institucionalização na região, já que condições poliárquicas como eleição de governantes por meio de eleições livres e auditadas, sufrágio universal, liberdade de expressão, contestação ampla e possibilidade de disputar cargos públicos e o pluralismo de fontes de informações encontra-se razoavelmente atendidas.

O panorama recomenda, assim, que sejam envidados esforços no estudo de meios para que a sociedade civil atue e participe, seja através de ferramentas da democracia direta, seja por meio de associações que tenham canais de acesso ao poder, para além dos partidos.

Nesse contexto, identificar como e em que grau os eleitores latino-americanos ainda depositam confiança nos partidos políticos assume grande relevância, pois, é razoável admitir que o surgimento de candidaturas apartidárias pode abalar o grau de confiança dos cidadãos nos partidos políticos.

DADOS, MÉTODO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Para os fins de estudo foram escolhidos como unidades de pesquisa

18 países da América Latina que tiveram suas legislações eleitorais e partidárias analisadas por Tarouco, Duque e Cavalcanti (2017) quanto ao grau de abertura dos seus sistemas partidários às candidaturas não partidárias. Ao longo deste artigo, com vistas à aferição do grau de confiança da população nos partidos políticos, foram objeto de estudo por amostragem Chile, Guatemala, Venezuela, Colômbia, Argentina e Brasil. A escolha baseou-se no fato de esses países guardarem similaridades com outros países da região que agregam as mesmas características, que serão apresentadas e justificadas no curso do trabalho. Outro fato que importou na escolha desses países é que o banco de dados do *World Values Survey* (WVS) *não conta com todos os países da América Latina, principalmente no que tange à comparação em séries temporais. O Brasil e Argentina foram incluídos na amostra com a finalidade de parametrizar o grau de confiança nos partidos políticos também em países que não possuem abertura para candidaturas apartidárias.*

Deve-se registrar que este artigo inaugura a agenda de pesquisa deste pesquisador e que está em desenvolvimento, a qual congrega todos os países da América Latina que admitem o lançamento de candidaturas apartidárias em suas eleições e aqueles que não facultam essa participação na disputa eleitoral. Ao todo, são analisados os mesmos 18 países, mas, aí sim, estudados individualmente, dentro de suas particularidades políticas, sociais e econômicas. No intuito de mensurar o grau de significância e a eventual correlação entre a permissão de lançamento de candidaturas não partidárias e os reflexos no grau de confiança da população aos partidos políticos em cada país, naquela pesquisa são administradas outras variáveis de controle para os testes de correlação e significância estatística. Além do grau de confiança nos partidos políticos a partir do implemento das candidaturas apartidárias, são incluídas como unidades de análise o grau de confiança no regime democrático, o grau de confiança nas instituições, a percepção de crise econômica e o grau de percepção dos níveis de corrupção, todas a partir de dados extraídos do *World Values Survey* (WVS) e analisadas desde a terceira onda democrática até o momento atual.

Assim, para os fins deste estudo inicial, a abordagem é amostral

e descritiva.

Há países que apresentam uma tradição de abertura constante da disputa eleitoral para a participação de candidaturas apartidárias. Esse grupo é composto por seis países que aceitam esse tipo de candidaturas desde suas eleições iniciais. Panamá e Chile jamais baniram as candidaturas individuais. Na República Dominicana, Guatemala e Venezuela, desde a redemocratização são aceitas candidaturas por outros tipos de organizações não partidárias. Nunca houve revogação da permissão de candidaturas apartidárias, seja por candidatos independentes, seja por organizações em Honduras. Essas evidências apontam que a abertura da competição não promoveu o desgaste dos partidos políticos, que se mantêm hígidos nesses países.

Desde o início de sua fase democrática, tanto o Chile quanto o Panamá são países cujas legislações permitem a apresentação de candidaturas independentes. No caso do Chile, a legislação determina que a candidatura tenha o apoio de 0,5% do eleitorado do distrito, no mínimo.

Guatemala e República Dominicana são os dois países em que é concedido a organizações não partidárias o direito de apresentar candidaturas à corrida eleitoral, ao longo de todo o período desde a redemocratização. Porém, jamais estendeu-se esse direito para candidaturas independentes. No caso da Guatemala, esse direito é observado somente nas disputas de âmbito municipal para os *Comités Cívicos Electorales*. Na República Dominicana a prerrogativa é válida para *Agrupaciones Políticas Accidentales* em todas as modalidades.

Apesar do histórico demonstrar que a corrida eleitoral sempre esteve aberta nesse grupo de países para as candidaturas apartidárias, os exemplos retratados nas figuras 01, 02 e 03 contam com altos índices de desconfiança da população nos partidos políticos. Apesar de pouca variação na série temporal, tanto Venezuela quanto Chile apresentam elevados índices de pouca ou nenhuma confiança nos partidos políticos, correspondendo a aproximadamente dois terços dos ouvidos na pesquisa. No caso da Guatemala, a pesquisa ocorreu apenas em uma *onda* (2005-2009), não permitindo a análise de série temporal. Mas, mesmo assim, registra índices de desconfiança tão altos quanto os outros dois países.

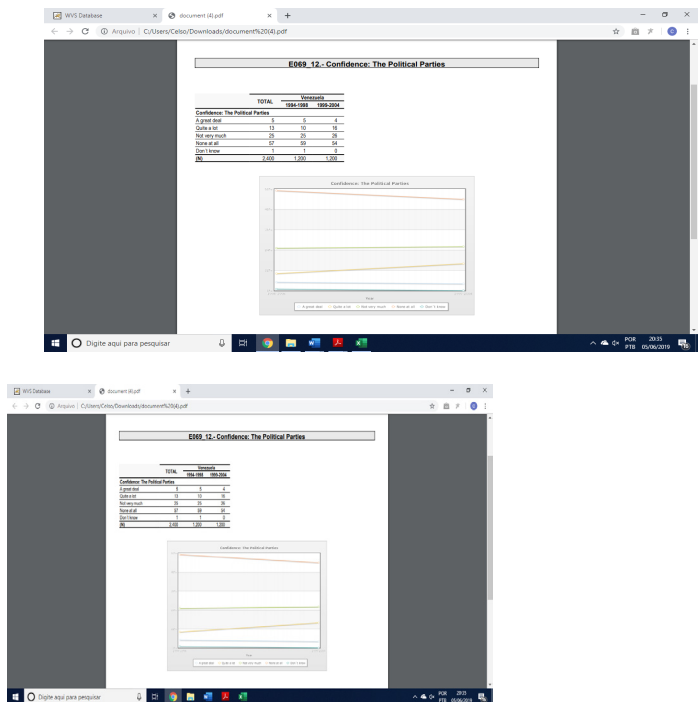
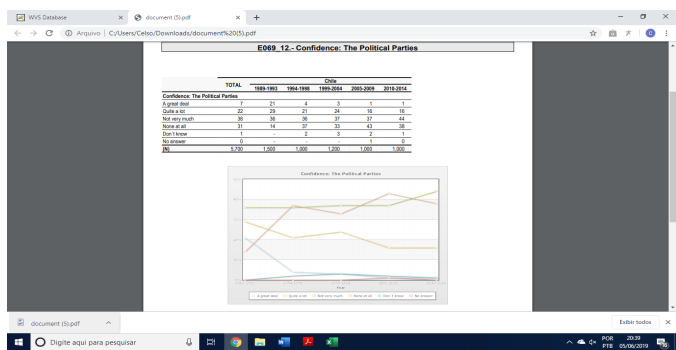


Fig. 01. Fonte: World Values Survey



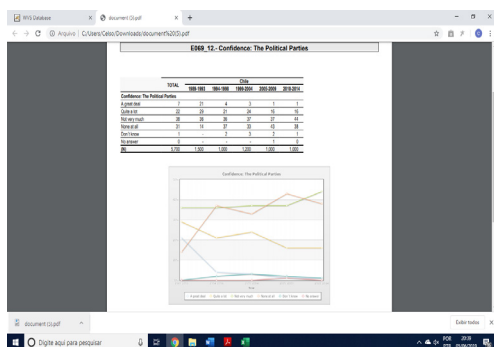


Fig. 02. Fonte: World Values Survey

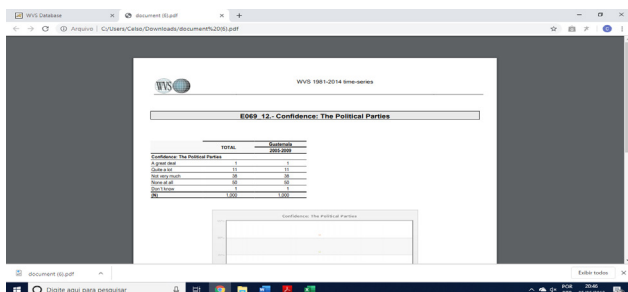


Fig. 03. Fonte: World Values Survey

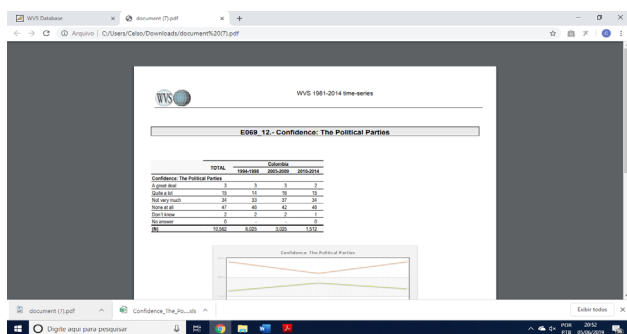
Um outro grupo de países, apesar de não ter aberto a disputa eleitoral para candidaturas apartidárias desde suas primeiras eleições, registrou a abertura da competição a esses atores ao longo de sua história política. Paraguai (a partir de 1991) e México (de 2015 em diante) tornaram a participação eleitoral possível para candidatos independentes. Bolívia (a partir de 2005), Colômbia (de 1986) e Paraguai (de 1993 em diante) permitiram o lançamento de candidaturas ao pleito eleitoral por outros tipos de organizações.

Na Colômbia, a Lei n. 85 de 1985 disciplina que as novas organizações devem seguir os procedimentos idênticos dos partidos políticos, ou seja, proceder ao registro de seus estatutos e símbolos. Contudo, a legislação colombiana define movimento político como associações de cidadãos que agem para influenciar a formação política do país.

No caso da Bolívia, a lei n. 2268 de 2001 destaca que as agrupações de cidadãos, que tenham reconhecida personalidade jurídica, poderão aliar-se a partidos políticos e apresentar uma candidatura.

Por sua vez, o México abriu a competição a partir de 2015, pela primeira vez, permitindo o lançamento de candidaturas apartidárias individuais para os cargos de presidente, senador e deputado. No primeiro caso, a exigência é de que o candidato receba o apoio prévio de 1% do eleitorado nacional, distribuído por 17 entidades federativas. Nos dois outros cargos é necessário o apoio de 2% do eleitorado do respectivo distrito, distribuído pela metade das seções daquela circunscrição.

Pela análise dos dados, registrados na figura 04, a Colômbia apresenta índices baixos de confiança da população nos partidos políticos, bastante similares àqueles observados no caso do Chile, Venezuela e Guatemala. Ou seja, é razoável admitir, até este momento da pesquisa, que não há variação significativa nos índices de confiança da população nos partidos políticos entre aqueles países que sempre permitiram o lançamento de candidaturas não partidárias e aqueles que franquearam esse acesso durante o curso do processo democrático.



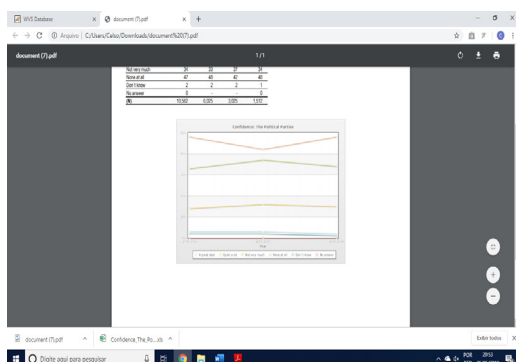


Fig. 04. Fonte: World Values Survey

Por fim, é importante registrar que há um grupo de países que mantém indelével o monopólio dos partidos políticos na disputa eleitoral, ou seja, é constante desde a transição democrática. Argentina, Brasil, Costa Rica, El Salvador, Nicarágua e Uruguai deixam a representação política apenas a cargo dos partidos políticos desde as suas eleições inaugurais. Em praticamente um terço de todos os países analisados não houve abertura da competição a atores não partidários.

Merece registro que na Argentina, desde as eleições de 1985, os partidos podem lançar candidaturas de eleitores não filiados, desde que os estatutos dos respectivos partidos prevejam essa possibilidade. Ou seja, há uma abertura na legislação eleitoral para que a ingerência desse tipo de lançamento seja prerrogativa do partido, não do Estado.

Nas figuras abaixo estão registrados os dados do Brasil e da Argentina, dois países que jamais permitiram candidaturas não partidárias. Porém, as conclusões iniciais a que se chega nesse momento incipiente das pesquisas merecem alguns comentários. No caso do Brasil, não há muita variação quanto aos índices de confiança quando comparados com aqueles dos países retratados nas figuras 01-04, com registro para o aumento das respostas *note at all* de 13 pontos percentuais entre as duas últimas ondas em que a pesquisa se desenvolveu. Percebe-se uma leve diminuição nos níveis máximos de

confiança. Como já afirmado anteriormente, a pesquisa ainda está em andamento para que se avaliem o grau de impacto de outras variáveis sociais e econômicas nesses índices de confiança dos cidadãos com relação aos partidos políticos.

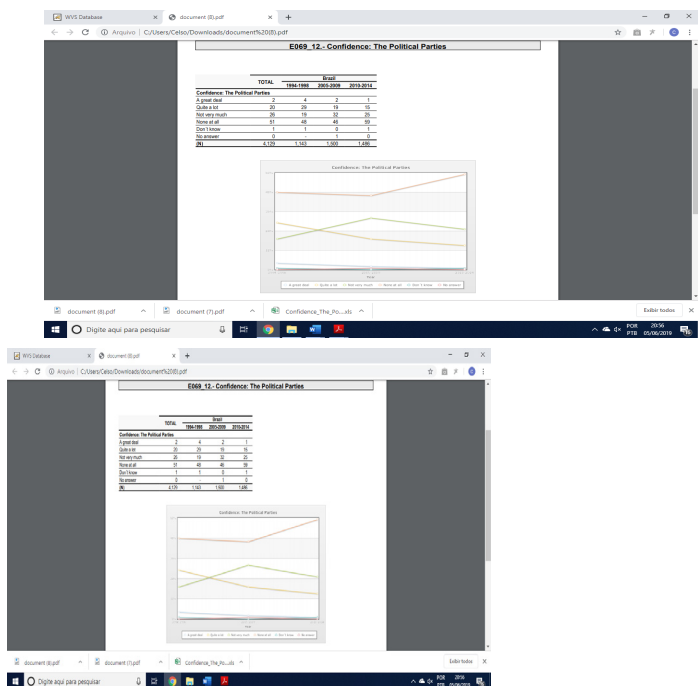


Fig. 05. Fonte: World Values Survey

No caso da Argentina, a figura 06 aponta justamente o oposto. Nas mesmas últimas duas ondas pesquisadas, percebe-se um leve aumento nos índices máximos de confiança da população nos partidos políticos, ao mesmo tempo em que se identifica um decréscimo de 12 pontos percentuais naquelas respostas que indicam nenhuma confiança nos partidos.

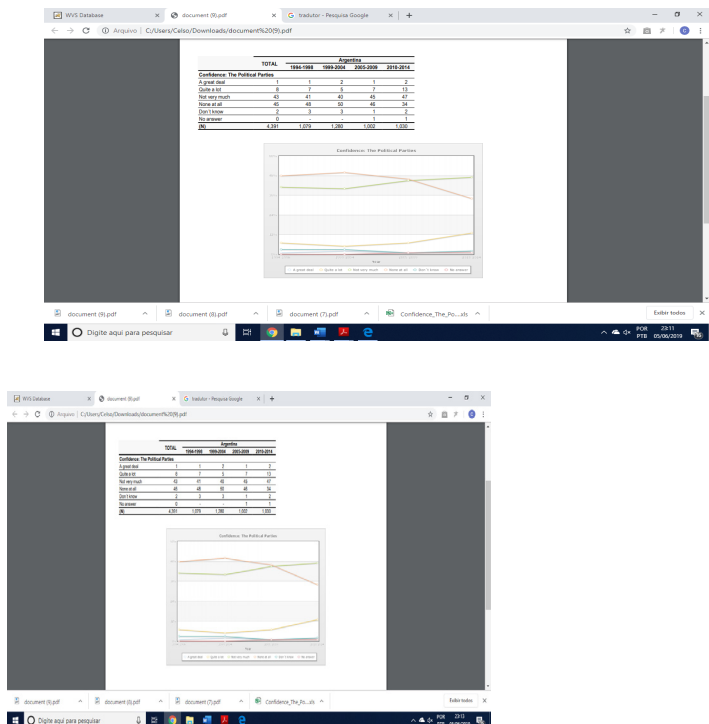


Fig. 06. Fonte: World Values Survey

CONCLUSÕES

Na América Latina, a exemplo do que pode ser observado em outras nações, observa-se um em processo de contestação do papel dos partidos políticos na representação da sociedade na arena política. A despeito dos debates acerca da essencialidade dos partidos como atores importantes no processo democrático, evidenciam-se mais fortemente as teorias e estudos que apontam o crescimento da abertura da participação no jogo político-eleitoral a atores não partidários, como forma de encurtar a o distanciamento entre representados e representantes.

Como consequência, é questionado se a presença desses novos atores tem ameaçado o papel fundamental dos partidos políticos e

sua própria existência no sistema, em especial nas jovens democracias e naquelas em processo de consolidação. Esse é o perfil da maioria dos países da América Latina.

A mensuração do grau de confiança da população nos partidos políticos mostra-se como importante fator contributivo no estudo do tema, destacando-se as análises de política comparada a partir de séries temporais, tanto nos países que apresentam abertura da competição eleitoral desde suas eleições inaugurais, quanto naqueles em que essa abertura ocorreu ao longo do processo de (re) democratização.

A agenda de pesquisa em curso aponta para a necessidade de aprofundamento das análises comparadas, agora agregando-se novas variáveis sociais e econômicas a fim de mensurar o grau de impacto delas nos níveis de confiança da população nas instituições partidárias, principalmente após a implementação da possibilidade de candidaturas apartidárias em alguns países. A aparente identidade entre alguns países da região latino-americana não autoriza ao pesquisador afirmar, com o grau de cientificidade exigida pela ciência política atual, que os efeitos observados em um país seriam os mesmos observados em outra nação geograficamente próxima. Daí a necessidade de o pesquisador integrar variáveis de controle nos testes de correlação e significância estatísticas. Os casos do Brasil e da Argentina refletem essa preocupação.

O processo de consolidação democrática na América Latina e o sucesso pretendido dos seus sistemas partidários deve ser precedido de estudos acerca dos possíveis impactos das medidas implementadas nesses sistemas, sob pena de frear-se esse processo e de retrocesso na institucionalização dos seus sistemas.

REFERÊNCIAS

ALCÁNTARA SÁEZ, M. **Elecciones en América Latina: un análisis comparado**. In: ALCÁNTARA SÁEZ, M.; TAGINA, M. L. (Coords.). *Elecciones y política em América Latina, 2009-2011*. Cidade do México: Instituto Federal Electoral, 2013. p. 9-70.

ALCÁNTARA SÁEZ, M.; TAGINA, M. L. (Coords.). **Elecciones y política en América Latina, 2009-2011**. Cidade do México: Instituto Federal Electoral, 2013.

ALCÁNTARA SÁEZ, M.; FREIDENBERG, F. **Partidos políticos na América Latina**. Revista Opinião Pública, Campinas, v. 8, n. 2, p. 137-157, out. 2002.

BAQUERO, Marcelo. **A desigualdade política na América Latina**. Bases para construção de uma cultura política participativa. Seminário Nacional de Ciência Política: Democracia em Debate, Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2008

CASTELLS, Manuel. **Ruptura: a crise da democracia liberal**. Tradução: Joana Angélica d'Ávila Melo. 1ed. Rio de Janeiro. Zahar, 2018.

DOWNS, Anthony. **Uma teoria econômica da democracia**. São Paulo: Edusp, 1999.

DUVERGER, Maurice. **Os Partidos Políticos**. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Universidade de Brasília. 2001.

MAINWARING, Scott and Pérez-Liñán, A. "Democracies and Dictatorships in Latin America: emergence, survival, and fall". New York: Cambridge University Press, 2013.

MAINWARING, Scott and Perez-Liñán, A. "Cross-Currents in Latin America". Journal of Democracy vol. 26, no. 1, pp. 114-127, 2015.

MAINWARING, Scott e Torcal, M. "Teoria e institucionalização dos sistemas partidários após a terceira onda de democratização." Opinião Pública 11(2): 249-286, 2005.

MOISÉS, J. A.; CARNEIRO, G. P. Democracia, desconfiança política e insatisfação com o regime – o caso do Brasil. *Revista Opinião Pública*, v. 14, n. 1, p. 1-42, jun. 2008

NORRIS, Pippa. “Cultural Explanations of Electoral Reform: A Policy Cycle Model.” *West European Politics* 34(3): 531-550, 2011.

RIBEIRO, E. A.; BORBA, J. **Participação política na América Latina**. Maringá: Universidade Estadual de Maringá, 2015a.

RODRÍGUEZ, L. M. R. Oferta partidária e comportamento eleitoral na América Latina. In: TELLES, H.; MORENO, A. (Orgs.). *Comportamento eleitoral e comunicação política na América Latina: o eleitor latino-americano*. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2013. p. 25-52.

_____. Cultura política, instituições e democracia: lições da experiência brasileira. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 23, n. 66, fev. 2008. p. 11-43.

_____. A desconfiança nas instituições democráticas. *Revista Opinião Pública*, Campinas, v. 11, n. 1, p. 33-63, 2005.

SANTANO, Ana Claudia. **Candidaturas Independentes**. Curitiba: Íthalla, 2018.

SARTORI, Gioavanni. **Teoria Democrática**. [s.l.]: Fundo de Cultura Brasil/Portugal, 1962. P. 136.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Tradução de Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

TAROUCO, Gabriela. “The Role of Political Parties in Electoral Governance: Delegation and the Quality of Elections in Latin America.” *Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy* 15(1): 83-95, 2016.

TAROUCO, Gabriela and A. Pérez-Liñan. Competitiveness of Party Systems in Latin America. 8th European Council for Social Research on Latin America Conference, Salamanca – Espanha, 2016.

TAROUCO, Gabriela; Duque, Débora y Cavalcanti, Renata (2017). “Regulação partidária e novos atores da representação política na América Latina”, en Desafios democráticos latinoamericanos en perspectiva comparada 1, compilado por Lucca, J. B.; Peixoto de Oliveira, R. y Fernández de Lara Gaitán, A., UNR Editora, Rosario. Páginas 242-263



NORMA A LEI 13.877/2019, O RECURSO CONTRA EXPEDIÇÃO DE DIPLOMA E O SOFISMA DA INELEGIBILIDADE SUPERVENIENTE

Rodolfo Santana de Siqueira Ponto

Formado pela Universidade Federal de Sergipe, Advogado, sócio do Siqueira Pinto Advogados, presidente do Instituto de Direito Público de Sergipe, membro-fundador do Instituto Sergipano de Direito Eleitoral, membro da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político- ABRADEP, colaborador de eventos e obras jurídicas.

INTRODUÇÃO

Não é novidade que a legislação eleitoral – talvez mais que a normativa direcionada a outros campos do direito – é alvo de constante tensionamento entre os poderes estatais.

Não raro se percebe, em matéria eleitoral, uma desconexão entre vontade político-eleitoral e vontade popular. Essa, por vezes, ausência de liame, reclama do Judiciário – e de toda sociedade, como deve ocorrer em qualquer processo legislativo – constante atenção para, se for o caso, interferir e eliminar eventual descompasso entre a norma eleitoral e os valores constitucionais.

Contudo, em certos aspectos, observa-se que o Judiciário pode, em atividade de controle, exasperar suas funções, invadindo aquilo que seria de competência do Legislativo, o que, por certo, provoca reações instrumentalizadas através de novas leis, as quais podem ser novamente reprimidas pelo Judiciário, ocasionando uma espécie de *looping* normativo.

Some-se a isso, o poder conferido à Justiça Eleitoral de administrar as eleições, assumindo típica função executiva, bem como de editar as conhecidas resoluções, por meio de uma cúpula que possui mandatos temporários e, pode-se dizer, curtos.

De se ver, portanto, que, sobretudo no campo da legislação eleitoral, o sistema de freios e contrapesos se acentua, como faz prova sua própria história, cheia de leis esparsas, idas e vindas normativas e matérias que ainda hoje são reguladas por resoluções da própria Justiça Eleitoral.

Nesse contexto nasceu a Lei 13.877/2019, a qual, além de uma série de regulações relacionadas ao financiamento eleitoral, visou alterar os marcos temporais para aferição da capacidade eleitoral passiva de determinado candidato, precisamente sobre a incidência (ou não) de causas de inelegibilidade.

A rumorosa tramitação do projeto de lei nº 5029/2019 da Câmara dos Deputados, que veio a se transformar na Lei nº. 13.877/2019, prenunciara o embate doutrinário e jurisprudencial que (esperamos) passará a ser travado.

Após emendas substitutivas, o texto foi aprovado pelo Congresso Nacional e depois contou com o veto da Presidência da República

em mais de um trecho, e posterior derrubada parcial dos vetos pelo Congresso.

Dentre os vetos que findaram rejeitados estão as mudanças no art. 262 do Código Eleitoral, ponto central do debate, que passou a ter em sua redação um novo marco para se aferir a denominada inelegibilidade *superveniente*: a data fixada para que os partidos políticos e as coligações apresentem os seus requerimentos de registros de candidatos, e desde que não previamente arguida em ação de impugnação de registro de candidatura. *Add literam*:

Art. 262. O recurso contra expedição de diploma caberá somente nos casos de inelegibilidade superveniente ou de natureza constitucional e de falta de condição de elegibilidade. (Redação dada pela Lei nº 12.891, de 2013)

§ 1º A inelegibilidade superveniente que atrai restrição à candidatura, se formulada no âmbito do processo de registro, não poderá ser deduzida no recurso contra expedição de diploma. (Incluído pela Lei nº 13.877, de 2019)

§ 2º A inelegibilidade superveniente apta a viabilizar o recurso contra a expedição de diploma, decorrente de alterações fáticas ou jurídicas, deverá ocorrer até a data fixada para que os partidos políticos e as coligações apresentem os seus requerimentos de registros de candidatos. (Incluído pela Lei nº 13.877, de 2019)

§ 3º O recurso de que trata este artigo deverá ser interposto no prazo de 3 (três) dias após o último dia limite fixado para a diplomação e será suspenso no período compreendido entre os dias 20 de dezembro e 20 de janeiro, a partir do qual retomará seu cômputo. (Incluído pela Lei nº 13.877, de 2019)

Vê-se que o novo texto busca regular matéria relativamente

tranquila: período de incidência de causas de inelegibilidade, vale dizer, alterou-se o lapso temporal para ocorrência de hipótese de inelegibilidade apta a ser aventada em sede de recurso contra expedição de diploma - RCED (além das inelegibilidades constitucionais e falta de condição de elegibilidade), recuando-o para antes da data limite para registro de candidatura.

A temática, que houvera sido pacificada pela Jurisprudência, a qual estabelecera inclusive termo de início e fim para aferição de ocorrência de causa de inelegibilidade por meio do RCED, resta agora, em tese, reconceituada.

A nova norma, aparentemente regular, e com mira na segurança jurídica, no entanto, revela uma incursão inconstitucional no sistema de inelegibilidades, pois, como melhor explicado adiante, além de confrontar com outros pontos da legislação eleitoral, carrega, indubitavelmente, forte mácula de inconstitucionalidade.

DA PROBLEMÁTICA EM QUESTÃO

Importa ter em mente, de partida, que a normativa em questão veio revisitar tema de certa forma pacificado na jurisprudência, consoante se observa da súmula 47 do Tribunal Superior Eleitoral .

Diz-se *de certa forma*, pois não raro houve manifestações no sentido de se alterar o termo *ad quem* de incidência de causa de inelegibilidade superveniente, de sorte que, a princípio, seria salutar a regulação do tema pela via legislativa.

Todavia, a Constituição da República impõe uma série de limitações ao legislador ordinário, que não podem passar despercebidas, sobretudo quando a nova lei restringe sobremaneira direitos fundamentais da sociedade e é incompatível com o próprio sistema que visa regular, como ocorreu no caso em tela.

Valendo-se das lições de Rodrigo Zílio e Edson de Resende Castro, tem-se que a classificação quanto às inelegibilidades sempre elencou, no que se refere ao momento da ocorrência, em inelegibilidade antecedente e superveniente, tendo como marco a data de registro de candidatura.

Explicam os citados autores que:

Com base nessas premissas, aliás, foi estruturado todo o mecanismo de controle judicial das inelegibilidades: a inelegibilidade deve ser arguida na primeira oportunidade do processo eleitoral (através de AIRC, que deve ser proposta nos cinco dias posteriores à publicação do edital de candidaturas), sob pena de preclusão, ressalvando-se as causas de cunho constitucional e as supervenientes ao registro – que podem ser veiculadas mediante o RCED. O momento de aferição do *status* jurídico do candidato – se elegível ou não – é quando do requerimento do seu registro de candidatura, pois é a partir daí que a intenção de participação no processo eleitoral se formaliza perante a Justiça Eleitoral. Contudo, porque a elegibilidade é a aptidão jurídica para receber votos válidos, a adequação a esse regime jurídico deve se manter íntegra (no mínimo) até a data das eleições.

Por tais razões, já se pode perceber que a nova Lei ao invés de melhor regular o Recurso Contra Expedição de Diploma, praticamente o extingue, como explica COSTA FILHO: “na medida em que esta importante via de fiscalização da aptidão dos eleitos servirá somente para impugnações fundamentadas em inelegibilidades constitucionais, quase sempre já analisadas no momento anterior do julgamento dos registros de candidatura, ou como elemento estratégico armazenado pelos adversários.”

Eis que nasce o primeiro questionamento: seria possível o legislador ordinário restringir o controle jurisdicional de alterações fáticas ou jurídicas ocorridas após o registro de candidatura, sem que tal restrição vulnere o princípio da inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, XXXV, da CF)?

Note-se que o direito processual, por meio do art. 493 do Código de Processo Civil, estabelece a possibilidade de o Juiz – leia-se Judiciário – tomar em consideração fato constitutivo, modificativo ou extintivo do direito após proposta a demanda.

Poderia o Judiciário omitir-se diante da virtual hipótese de candidato inelegível participar de determinado pleito eleitoral, ainda que a causa de inelegibilidade tenha surgido após o marco estabelecido na nova redação do art. 262 do Código Eleitoral?

Entramos, portanto, em outro ponto. A novel legislação, caso seguida à risca, viola o princípio da vedação à proteção deficiente.

Para melhor conceituar o princípio, valemo-nos das lições de Lênio Streck:

É por isto que não se pode mais falar tão-somente de uma função de proteção negativa do Estado (garantismo negativo). Parece evidente que não, e o socorro vem de Baratta, que chama a atenção para a relevante circunstância de que esse novo modelo de Estado deverá dar a resposta para as necessidades de segurança de todos os direitos, também dos prestacionais por parte do Estado (direitos econômicos, sociais e culturais) e não somente daquela parte de direitos denominados de prestação de proteção, em particular contra agressões provenientes de comportamentos delitivos de determinadas pessoas. (STRECK)

Vale dizer, embora proibido de praticar excessos, garantindo o direito do indivíduo, descabe ao Estado omitir-se de dar segurança a todos os direitos fundamentais.

Nessa esteira, convém rememorar o julgamento, pelo Supremo Tribunal Federal das Ações Diretas de Constitucionalidade 29 e 30, em 2012, nas quais foi debatida a constitucionalidade da Lei da Ficha Limpa.

Naquela ocasião, os Ministros da Suprema Corte puderam se aprofundar sobre o raio de alcance e o sentido do art. 14, §9º, da Carta Maior, o qual confere ao legislador o poder/dever de editar lei complementar para “proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a

influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta”.

No que toca ao tema em discussão, vale transcrever alguns trechos da sobre mencionada decisão:

Desguarnecer o “hoje” da coletividade em favor do “amanhã” do indivíduo, que, em sua essência, reitere-se, não se torna menos digno por ver-se temporariamente inelegível, significa desprezar o critério de elegibilidade que a Constituição preceitua como a “vida pregressa do candidato”, cuja definição não se confunde com “antecedentes criminais da pessoa” ou, mais precisamente, com “condenação ou decisão judicial transitada em julgado”. Embora a inelegibilidade atinja a participação política do cidadão, resguarda-se a integridade da sociedade, pois se defende, objetivamente, do risco previsto e previsível e não de dano posterior e inafastável de pleito eleitoral comprometido por desvalores constitucionalmente desacolhidos.

Assim é que, restara consignada a perspectiva social do sistema de inelegibilidades, garantido o direito político ao sufrágio passivo, mas resguardando a sociedade, conforme vetor constitucionalmente previsto.

Nesse contexto, a nova Lei aponta na direção oposta, pois a ser aplicada, permitiria que os cidadãos em geral elessem como dignatários, candidatos inelegíveis, cuja inelegibilidade tenha surgido após o marco previsto no §2º do art. 262, em sua nova redação.

Questiona-se: é possível restringir as restrições – com o perdão da figura de linguagem – insertas pelo sistema de inelegibilidades?

Por certo que a resposta deve ser negativa.

Se por um lado, haveria de fato a necessidade de maior segurança quanto aos marcos temporais próprios para aferição de eventual incidência de causa de inelegibilidade, pois, a despeito da súmula 47 do Tribunal Superior Eleitoral, percebe-se, ao longo do tempo, certo

vacilo na jurisprudência das cortes eleitorais, por outro, não pode a legislação ordinária, por óbvio, vulnerar valores constitucionalmente assegurados, sobretudo por meio de regulação procedimental, como é o caso.

À sociedade, deve-se permitir infirmar candidaturas ilegítimas, maculadas pela incidência de hipótese de inelegibilidade tratada por lei, ainda que após o marco referido na nova redação do multicitado art. 262 do Código Eleitoral.

Pensar diferente, seria admitir que o remédio (segurança jurídica) possa ser pior que o veneno.

Repise-se que não se está aqui a defender a proibição de o legislador buscar regular com precisão, e com vistas à segurança jurídica, os momentos de aferição das condições de exercício do *ius honorum*.

Mas, o que não se pode perder de mira são os valores insertos na Constituição Federal, que devem nortear todo o processo legislativo, aqui destacada a atuação legislativa em matéria de direito eleitoral, do contrário, ter-se-á o preterimento de valores sociais em favor de indivíduos.

Daí porque se invoca também o princípio da vedação ao retrocesso social, atingido pela norma em questão. E aqui, vale novamente transcrever trecho do voto do Min. Luiz Fux, redator do acórdão no julgamento anteriormente citado:

Como ensina KARL LARENZ (Metodologia da Ciência do Direito. Trad. José Lamego. 4. edição. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2005, p. 556), a redução teleológica pode ser exigida “pelo escopo, sempre que seja prevalecte, de outra norma que de outro modo não seria atingida”. Ora, é exatamente disso que se cuida na espécie: a inserção, pela Emenda Constitucional de Revisão nº 4/94, da previsão do art. 14, § 9º, atualmente vigente estabeleceu disposição constitucional – portanto, de mesma hierarquia do art. 5º, LVII – que veicula permissivo para que o legislador complementar estabeleça restrições à elegibilidade com base na vida

pregressa do candidato, desde que direcionadas à moralidade para o exercício do mandato. Nessa ordem de ideias, conceber-se o art. 5º, LVII, como impeditivo à imposição de inelegibilidade a indivíduos condenados criminalmente por decisões não transitadas em julgado esvaziaria sobremaneira o art. 14, § 9º, da Constituição Federal, frustrando o propósito do constituinte reformador de exigir idoneidade moral para o exercício de mandato eletivo, decerto compatível com o princípio republicano insculpido no art. 1º, caput, da Constituição Federal. Destarte, reconduzir a presunção de inocência aos efeitos próprios da condenação criminal se presta a impedir que se aniquile a teleologia do art. 14, § 9º, da Carta Política, de modo que, sem danos à presunção de inocência, seja preservada a validade de norma cujo conteúdo, como acima visto, é adequado a um constitucionalismo democrático. É de se imaginar que, diante da perspectiva de restrição, pela Lei Complementar nº 135/10, do alcance da presunção de inocência à matéria criminal, seja eventualmente invocado o princípio da vedação do retrocesso, segundo o qual seria inconstitucional a redução arbitrária do grau de concretização legislativa de um direito fundamental – in casu, o direito político de índole passiva (direito de ser votado). No entanto, não há violação ao mencionado princípio, como se passa a explicar, por duas razões. A primeira delas é a inexistência do pressuposto indispensável à incidência do princípio da vedação de retrocesso. Em estudo especificamente dedicado ao tema (O Princípio da Proibição de Retrocesso Social na Constituição de 1988. Rio de Janeiro: Renovar, 2007), anota FELIPE DERBLI, lastreado nas lições de GOMES CANOTILHO e VIEIRA DE ANDRADE, que é condição para

a ocorrência do retrocesso que, anteriormente, a exegese da própria norma constitucional se tenha expandido, de modo a que essa compreensão mais ampla tenha alcançado consenso básico profundo e, dessa forma, tenha radicado na consciência jurídica geral. Necessária, portanto, a “sedimentação na consciência social ou no sentimento jurídico coletivo”, nas palavras de JORGE MIRANDA (Manual de Direito Constitucional, tomo IV: Direitos Fundamentais. 4. edição. Coimbra: Coimbra Editora, 2000, p. 399). Ora, como antes observado, não há como sustentar, com as devidas vênias, que a extensão da presunção de inocência para além da esfera criminal tenha atingido o grau de consenso básico a demonstrar sua radicação na consciência jurídica geral. Antes o contrário: a aplicação da presunção constitucional de inocência no âmbito eleitoral não obteve suficiente sedimentação no sentimento jurídico coletivo – daí a reação social antes referida – a ponto de permitir a afirmação de que a sua restrição legal em sede eleitoral (e frise-se novamente, é apenas desta seara que ora se cuida) atentaria contra a vedação de retrocesso. A segunda razão, por seu turno, é a inexistência de arbitrariedade na restrição legislativa. Como é cediço, as restrições legais aos direitos fundamentais sujeitam-se aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade e, em especial, àquilo que, em sede doutrinária, o Min. GILMAR MENDES (MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 6. edição. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 239 e seguintes), denomina de limites dos limites (Schränken-Schränken), que dizem com a preservação do núcleo essencial do direito. (Trecho do Min Luiz Fux, do Supremo Tribunal Federal).

Utilizando a contra face do argumento utilizado por sua Excelência, vê-se, no que tange às inelegibilidades, um conforto social de que a denominada Lei da Ficha Limpa veio a proteger a sociedade de ver em altos cargos cidadãos juridicamente inaptos.

Atingiu-se, portanto, o grau de consenso básico de que aqueles porventura atingidos por uma causa de inelegibilidade, não possam ser eleitos. É, portanto, nítido o retrocesso advindo da vigência da Lei nº. 13.877/2019, naquilo que toca o presente debate.

CONCLUSÃO

Em suma, pode-se dizer que a mera roupagem de segurança jurídica não é suficiente para nos afastarmos de princípios tão caros ao sistema jurídico. Em marcha progressiva, deve-se buscar o equilíbrio entre a segurança dos mandatos conferidos, e a proteção da coletividade.

Não se pretende, contudo, como já dito, frear a atividade legislativa ou tampouco minorá-la frente ao controle do Judiciário, mas, veda-se, nesse contexto, legislações incompatíveis, que representam retrocessos inadmitidos, e que vulneram, no todo ou em parte, o avanço social tão duramente conquistado.

Poderia se argumentar que caberia o controle da sociedade, através do sufrágio, acerca dos candidatos, porém, tal argumento poria por terra todo o sistema de inelegibilidades, o qual, indubitavelmente, representou grande passo em direção ao progresso.

Cabe, em verdade, um olhar mais atento à formação das leis eleitorais, evitando-se que se desvie do objetivo maior: aprimorar o jogo democrático, e com isso, avançarmos enquanto sociedade.

Importa dizer, nada obstante a defesa aqui feita, que o tema é por demais sensível, pois guarda relação com outro valor de igual importância: a segurança jurídica, portanto, de fato carece de boa regulação pelo Legislativo.

Há, indubitavelmente, uma falha no sistema, pois corriqueiramente é possível observar que discussões acerca da capacidade eleitoral de determinado candidato podem durar mais que o próprio mandato ao qual se concorre.

A segurança jurídica é também devida à sociedade, mas sem

sofismas.

Por todas essas razões, é que deve ser extirpada do ordenamento jurídico qualquer regra que se desvie da finalidade de devidamente guarnecer a sociedade, evitando-se, assim, renunciados retrocessos.

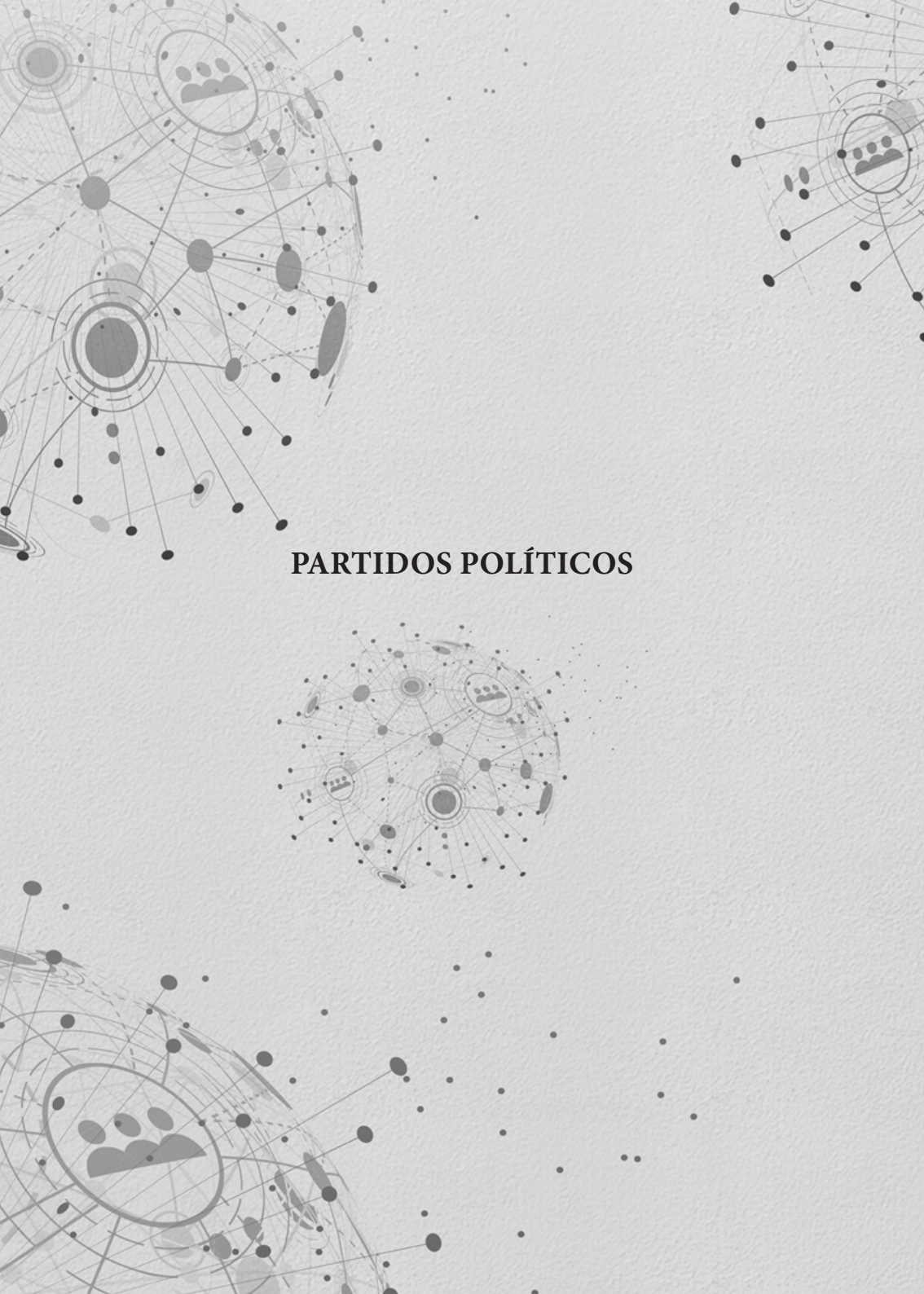
REFERÊNCIAS

COSTA FILHO, Ademar Aparecido da. "Jota." SITE JOTA. 29 de janeiro de 2020. www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/inelegibilidade-superveniente-e-a-nova-redacao-do-artigo-262-do-codigo-eleitoral-29012020 (acesso em 15 de fevereiro de 2020).

MIRANDA, Jorge. Manual de Direito Constitucional, tomo IV: Direitos Fundamentais. 4ª edição, Coimbra: Coimbra Editora, 2000

PEREIRA, Rodolfo Viana e GRESTA, Roberta Maia. Antecipação do registro de candidaturas: uma reflexão em favor da estabilidade no processo eleitoral. In FUX, Luiz;

PEREIRA, Luis Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCINI, Luiz Eduardo (org.). Elegibilidade e inelegibilidades. Belo Horizonte: Fórum, 2018. Streck, Lênio Luiz. Direito Penal em tempos de crise. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007. Zilio, Rodrigo López e CASTRO, Edson de Resende. "Jota." Jota. 27 de Janeiro de 2020. <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/a-superveniencia-as-avessas-uma-nova-modalidade-de-inelegibilidade-27012020> (acesso em 15 de Fevereiro de 2020).



PARTIDOS POLÍTICOS

O JOGO DE ESCONDERIJOS DOS PARTIDOS INVISÍVEIS

Vânia Siciliano Aieta

Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito da UERJ.

Doutora em Direito Constitucional da PUC-SP

com pós-doutoramento pela PUC-Rio e Universidade de

Santiago de Compostela na Espanha.

Advogada especializada em Direito Eleitoral.

E-mail: vaniaaieta@yahoo.it

INTRODUÇÃO

Em meados da década de 70 começamos a observar, no cenário político brasileiro, novos atores sociais que se expressam através de organizações denominadas “Novos Movimentos Sociais”. Estes movimentos se caracterizavam por apresentarem uma proposta de organização supostamente desvinculada dos modelos tradicionais. Crescia o número de lideranças que se engajavam nos partidos exercendo uma dupla militância (nos partidos e nesses grupos de poder) e, por outro lado, os partidos, através de seus militantes, também começaram a “investir” nos movimentos sociais no sentido de exercerem alguma influência política sobre eles. Era inevitável que o tema sobre a relação partidos-movimento tornasse relevante, sobretudo na medida em que ambos começaram a ocupar um espaço comum de participação e representação política na sociedade civil brasileira.

Tornou-se assim um fato comum a presença desses novos movimentos sociais nos chamados agentes externos ou “sujeitos organizacionais” (Igreja, partidos políticos, ONG’s, grupos de assessoria, intelectuais, profissionais liberais), atuando e intervindo no seu funcionamento e na sua dinâmica, especialmente nas associações de bairro. Tais agentes externos eram portadores de projetos organizativos para os movimentos sociais, o que fez com que suas atuações fossem marcadas por fortes disputas dentro do próprio movimento, dando assim um caráter conflitivo a esta relação.

Nos partidos políticos, percebia-se que a disputa se intensificava, uma vez que cada um procurava conquistar a hegemonia do movimento através da “arregimentação” de seus integrantes para o seu projeto “particular”. Nas associações de moradores na América Latina, especialmente Venezuela, Peru, México e Chile, constatava-se que este tipo de movimento provocava profundas cisões advindas principalmente pelas rivalidades partidárias.

Apesar de tratar-se de uma outra realidade, é importante mencionar que as disputas partidárias residem sim nos bastidores desses movimentos ditos “apartidários”. Também neles identificamos um caráter potencialmente de clivagem das identificações partidárias no âmbito desses grupos”, onde há uma certa “dissociação entre o discurso autonomista e a prática comprometida com uma determinada

orientação.

A FALÁCIA DA ASSEPSIA IDEOLÓGICA

Não há dúvida de que a inserção dos partidos nos movimentos sociais provoca uma rediscussão sobre a temática da autonomia, inicialmente colocada pelos movimentos como uma questão prioritária e essencial para a condução e dinâmica de sua prática política. Vários estudiosos inclusive analisaram esses movimentos como sendo formadores de uma nova cultura política em função de sua prática autônoma em relação ao Estado, aos políticos profissionais e aos partidos políticos. É bom que se ressalte que, muito mais do que uma prática efetivamente existente, a autonomia e independência fazem parte do discurso proferido pela maioria dos integrantes desse tipo de associativismo.

Foi possível constatar que o discurso de autonomia, que apresenta esses movimentos sociais supostamente desvinculados das instituições políticas oficiais, constituiu para eles em uma necessidade com o fito de se diferenciarem dos “modos tradicionais de fazer política”.

Neste sentido é que se constitui um traço comum no discurso das lideranças a ênfase em um dito antipartidarismo, bem como a declaração de que são apartidários, mesmo quando são notórias as suas vinculações político-partidárias.

Existe na realidade um “jogo de esconderijos” e apesar de o discurso apartidário predominar entre os participantes desses movimentos, paradoxalmente, inclusive, entre os próprios militantes partidários, na prática, esses grupos não funcionam sob o signo do apartidarismo. Há notória influência dos partidos embora ela seja sempre camuflada, pois a grande maioria dos movimentos sociais estabelece relações e vínculos com agentes externos, sejam eles partidos ou outros grupos de impulsionamento político no rol dos tradicionais aparelhos ideológicos do Estado.

Podemos sistematizar uma série de fatores que se colocam como explicativos para o discurso apartidário proferido por esses ativistas, sejam eles filiados ou não a partidos políticos, quais sejam: é importante que os militantes ressaltem à administração pública o caráter apartidário e neutro dos movimentos para que sejam “bem

recebidos nesse momento em que a Política está tão desacreditada”; a união entre os participantes dos movimentos sociais com identificação ideológica constitui um elemento básico para o funcionamento interno da entidade e o encaminhamento dos seus interesses, tal como nas coligações partidárias; em função da visão negativa hoje sobre os partidos políticos tradicionalmente existentes na cultura política brasileira e da própria crise de representatividade pela qual passam os partidos, esses movimentos vão se revelando como uma ferramenta diferente.

O CONFLITO ENTRE PARTIDOS POLÍTICOS E MOVIMENTOS SOCIAIS

Sobre este aspecto, a presença de partidos no movimento “muitas vezes é mencionada como nefasta, no sentido de desorganizar, fragmentar e desmobilizar. Eram vistos como hóspedes incômodos, invasores de formas autênticas de organização popular”.

Chamo atenção para o fato de que os participantes se unem em função de um problema comum, em defesa de interesses imediatos, no entanto, afastando-se ideologicamente no que diz respeito à filiação partidária. E que, não obstante essas definições partidárias serem frequentemente ocultadas, elas existem. Deste modo, os movimentos sociais apresentam uma “dupla face”: a pública, que enfatiza a igualdade, a união, o consenso; e a oculta, das cisões, das divergências, acusações mútuas.

Feitas essas considerações sobre o complexo jogo de identidades e interesses que envolve as relação dos partidos políticos com os movimentos, fazemos para uma análise dos chamados “movimentos apartidários” e suas correlações com os partidos políticos, vistos que ambos transitam na lógica dos chamados aparelhos ideológicos de Estado, juntos com outros elementos formadores como como Escola, Universidade, Família, Igreja, Mercado, para lembrarmos as preciosas lições de Louis Althusser.

Na verdade, todos esses fatores refletem e convergem para um único ponto: as dificuldades e os conflitos que envolvem a relação entre os partidos e movimentos sociais. É bom que se ressalte que não há uma postura unívoca dos partidos em relação aos movimentos;

existem diferenças na própria avaliação que fazem do que sejam os movimentos e da importância de sua atuação junto a eles, ou seja, existem partidos que não reconhecem esses movimentos como um adversário à altura, não se constituindo, portanto, alvo de preocupação dos mesmos; e há outros partidos que se interessam por acolhê-los por acreditarem que eles se constituem em potenciais redutos eleitorais; e ainda existem aqueles que reconhecem uma importância estratégica nesses movimentos, promovendo assim um trabalho de base contínuo junto à população.

Não se pode negar também que os partidos, não raras vezes, apresentam-se com uma prática política que não se distancia do “fazer político” tradicional e sectário e que apesar de se identificarem com uma “nova cultura política” são portadores de atitudes do passado, sentindo-se como “donos” dos movimentos sociais. Tal postura vanguardista, muito presente sobretudo nos partidos políticos de esquerda, existe em função da concepção instrumental que eles trazem da política como sendo apenas um meio para implementarem seus projetos particulares ainda que de transformação social. Acreditam serem eles próprios peças fundamentais na condução das lutas e na direção política do movimento social, para que este não limite suas ações a questões “reformistas”, de caráter local. Direcionam sua atuação no sentido de fazer despertar a necessidade de o movimento transcender o seu “caráter reformista”, articulando as lutas específicas do movimento com os projetos mais gerais de transformação social

Portanto, a presença dos partidos junto aos movimentos sociais, seja através do clientelismo, ou da infiltração e instrumentalização, existem em função da tentativa desses partidos usarem os movimentos para fins políticos que são definidos fora deles. Sobre este aspecto, a presença de partidos no movimento social “muitas vezes é mencionada como nefasta, no sentido de desorganizar, fragmentar e desmobilizar. Eram vistos como hóspedes incômodos, invasores de formas autênticas de organização popular”.

Chama-se atenção para o fato de que os participantes se unem em função de um problema comum, em defesa de interesses imediatos, no entanto, afastando-se ideologicamente no que diz respeito à

filiação partidária. E que, não obstante essas definições partidárias serem frequentemente ocultadas, elas existem. Deste modo, os movimentos sociais apresentam uma “dupla face”: a pública, que enfatiza a igualdade, a união, o consenso; e a oculta, das cisões, das divergências, acusações mútuas.

Sobre este aspecto, a presença de partidos no movimento “muitas vezes é mencionada como nefasta, no sentido de desorganizar, fragmentar e desmobilizar. Eram vistos como hóspedes incômodos, invasores de formas autênticas de organização popular”.

OS PARADIGMAS ADVINDOS DE OUTRAS EXPERIÊNCIAS POLÍTICAS.

Esses grupos surgiram no período do início dessa década, depois do eclodir dos movimentos sociais de rua daquela época, diante de uma série de processos de acentuada crise política e de representação no Brasil e no mundo, apresentando como foco a contestação do sistema político vigente.

Nos EUA tivemos o *Occupy Wall Street*, deflagrado por desigualdade econômica, corrupção política, desencadeando desobediência civil dos cidadãos, contestando as diretrizes de então do sistema financeiro naquele país, ao ocuparem espaços públicos em Manhattan.

Depois, a chamada PRIMAVERA ÁRABE, em especial a Revolução de Jasmim, na Tunísia, ao longo de janeiro de 2011, onde manifestantes da Praça Tahir estimulando uma onda revolucionária por todo Mundo Árabe e resultando na deposição do governo.

No Egito, o levante também conhecido como Dias de Fúria ou Revolução de Lótus, onde os protestos e os atos de desobediência civil se sobrepuseram às organizações políticas formais. No mesmo bojo dessas manifestações, a Espanha, gera o movimento apartidário INDIGNADOS, também conhecido como *Movimiento 15-M*, na *Puerta Del Sol*, em Madrid, deflagrado pelas redes sociais e idealizados em um momento primeiro pela plataforma civil e digital “Democracia Real Já!” que obteve o apoio inicial de mais de 200 (duzentas) associações de cidadania, convocando 58 (cinquenta e oito) cidades espanholas.

Interessante asseverar que esse movimento, a priori apartidário,

gerou dois na Espanha, entre eles o PODEMOS, de centro-esquerda, tendo como expoente o ideário da cientista política belga Chantal Mouffe, notadamente por seus escritos acerca da Nova Democracia Ocidental, pregando o agonismo em contraponto ao antagonismo na Política, com abordagens multidisciplinares das forças existentes com valores para uma democracia saudável em resposta ao retorno na arena política mundial das lideranças autoritárias. Elegeu em 4 (quatro) meses de existência 5 deputados para o Parlamento Europeu. Além do PODEMOS, gerou um outro partido, o CONFLUÊNCIAS, com pessoas dispersas que iam para as praças se congregar de forma independente da sua orientação política, de modo a tentar reunir diferentes fluxos político-sociais, em uma proposta muito diferente de uma coligação ou aliança partidária. Ninguém se imaginaria, por exemplo, que uma confluência chamada Agora Madrid retiraria do Partido Popular, o PP espanhol, a Prefeitura de Madrid. No campo conservador, o *CIUDADANOS*, se apresenta com uma proposta liberal progressista, europeia, chegando a alcançar 30% da preferência dos espanhóis, estando hoje já em queda livre em razão do impulsionamento do PSOE com a campanha de Pedro Sánchez. Mas acabou com a lógica bipartidarista da política espanhola. No CHILE, observamos o exemplo da Revolta dos Pinguins, concretizados através de grandes movimentos de rua, impulsionados pelo Movimento Secundarista (pinguim por causa do uniforme escolar), ainda no Governo da Bachelet, contestando a pauta de políticas educacionais chilenas, de modelo privatístico, o modelo de voucher, defendido aqui no Brasil para o ensino superior privado.

A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

No Brasil assistimos um processo similar, com a “Revolta da Catraca” e o eclodir do “Movimento Passe Livre” contestando o preço das passagens.

Começaram como movimentos de pautas específicas, no melhor estilo de laboratório de ideias. Contudo, no bojo da grande ebulição política que vivia e ainda vive o Brasil, esses ditos movimentos “partidários” chegaram a contribuir, com sua parcela de participação, na derrubada do governo Dilma. O Brasil apresentava um governo de

centro-esquerda que era o governo do PT e não tinha setores da direita organizados em institutos para apelo e impacto popular. Até então a direita brasileira vinha se apresentando com seus partidos de quadros, sem pegada de massa.

Com o momento de instabilidade política vivido pelos detentores do poder de então, os setores conservadores sentiram a necessidade política de se organizarem em bases mais populares. Com isso, essas organizações começam a se apresentar à sociedade sem vinculação clara com os partidos conservadores, mas com quadros notoriamente ligados a partidos políticos desse viés, como por exemplo Armínio Fraga, Gustavo Franco, Helena Landau.....

A grande maioria desses quadros desejava um novo fôlego para o liberalismo no Brasil, mas sempre negando o sistema político vigente ao dizerem que eles não atendiam ao status quo, ao sistema político atual. Então, assistimos aos institutos supracitados começarem a influenciar muito, usando como veículo de profusão a Internet ao melhor estilo do slogan de apelo “Freedom for Students”.

Nesse contexto, vemos o Movimento Vem para a Rua, o MBL (que se apresentava como uma plataforma “cívica” de oposição, como catalizadores dos grupos antagônicos ao governo passado nas redes sociais. Vale lembrar aqui, para nossas reflexões, fazendo a ressalva acadêmica de uma observância mais empírica, que o material humano que se destacava era de lideranças políticas bem esvaziadas, impulsionadas ao limite por essas ferramentas, entre eles Kim Katagiri, Mamãe Falei, Fernando Holliday, todos do DEM. Causava espécie dizerem não fazerem parte de partidos.

Na realidade o MBL, como plataforma “cívica” de movimento social, como seus baluartes gostavam de se apresentar, poderia não ter orientação política direta dos oligopólios partidários de dirigentes (embora ninguém saiba a realidade dos bastidores) mas tinham certamente vínculo ideológico pautado e definido.

Na esquerda também reproduziram esse fenômeno, mas os vínculos partidários com os ditos “movimentos apartidários” eram mais visíveis e explícitos como por exemplo o caso do JUNTOS, ligado ao PSOL, o próprio movimento do PASSE LIVRE (MPL) e a Bancada Cívica em SP (uma proposta de mandato coletivo de 10/15 pessoas)

que elegeu na capital paulista a Deputada Sâmia Bonfim , do PSOL.

Mais a frente, temos o aparecimento de plataformas que têm a finalidade propiciarem o impulsionamento para a vida política de “quadros cívicos” e não de quadros políticos, tais como:

a) O RENOVA BRASIL que não só forma quadros, com valores éticos propagados pelo grupo impulsionador, mas também os financia

b) O ACREDITO, que elegeu a Tábata pelo PDT, o RIGONI pelo PSB do ES. Eles apresentam uma aparente posição de centro-esquerda nos costumes e são liberais na Economia e se filiaram a partidos de esquerda dissonantes de suas linhas ideológicas.

c) o AGORA – também esse movimento vai na mesma perspectiva, mas com orientação liberal, sendo mais elitizado e de centro-direita e está trabalhando para a campanha do LUCIANO HUCK para a Presidência.

d) Por fim, o LIVRES, que é um grupo que começou a ser construído dentro do PSL, para participar da política interna do partido de forma mais ideológica. No momento em que o Presidente Bolsonaro sai do PP e vai para o PSL eles saem do partido e criam um movimento cívico para influenciar liberais no Brasil. Esse grupo tem ligações com o Instituto MILLENIUM, que financia seus quadros (e, ao contrário dos partidos, sem a vigilância, o controle e as vedações que são impostas aos partidos).

e) Outro grupo, o IBM, o instituto LUDWIG VON MISES, ou apenas MISES BRASIL, é um think tank ultra liberal voltado a disseminação do liberalismo econômico e livre mercado. Também está por trás do LIVRES, mas ambos, MILLENIUM e MISES BRASIL, financiam políticos em todos os partidos de matriz conservadora e estão pulverizados até em outros partidos de centro.

Alguns partidos, por sua vez, fizeram movimento inverso, e tudo fizeram para SEDUZIR esses grupos políticos. O PPS realizou um congresso que o transformou em CIDADANIA e, nesse congresso, chamou tais grupos para inclusive ajudarem a redigir o manifesto do novo partido. Podemos, com rigor atestar, se tratar de um exemplo CONCRETO de sedimentação desses grupos supostamente apartidários no interior dos partidos políticos.

Recentemente, todos esses grupos visaram ingressar nos mais plúrimos partidos políticos para se espalharem e exigiam das agremiações a assinatura de termos que criavam diferenças odiosas entre comportamentos exigidos a parlamentares de um mesmo partido.

O artigo 17 § 1º assevera aos partidos a formulação de normas de organização e fidelidade. Esses grupos, em especial na REDE, mas assim atuaram também no PSB e no PDT, criaram a chamada expressão “filiação democrática”.

O termo é muito bonito e convidativo superficialmente, mas gera um acentuado problema jurídico ao criar dupla norma de regência *interna corporis*, pois tais compromissos assinados em termos com o partido flexibilizam o atendimento às exigibilidades estatutárias das agremiações.

O argumento central desses grupos, em especial dos que buscam penetrar em partidos das mais variadas correntes ideológicas para se espalharem na arena política é que contestam a perspectiva ideológica dizendo se tratar a mesma de uma etapa supostamente superada na sociedade, negando a dicotomia esquerda/direita como paradigma de análise do momento contemporâneo mas observa-se uma falaciosa isenção, até porque neutralidade em Política é um sofisma.

CONCLUSÕES

Feitas essas considerações, é importante ressaltar que ***tais movimentos se apresentam à sociedade sem as vedações e os controles aos quais os partidos políticos são obrigados a se subordinar com as normas de regência do Direito Eleitoral.***

O que é fundamental asseverar para a reflexão da comunidade jurídica é que esses movimentos ***financiam políticos em um campo sem o controle e a fiscalização mais atenta das normas de regência***

eleitoral, quebrando o princípio da igualdade de condições entre aqueles que disputam o mesmo pleito, exigindo, por vezes, das agremiações partidárias receptoras de seus apadrinhados até a assinatura de termos que criam ***diferenças odiosas entre comportamentos exigidos a parlamentares de um mesmo partido***, gerando acentuado problema jurídico com a deflagração de diferentes normas de regência *interna corporis*, que flexibilizam o atendimento às exigibilidades estatutárias, ainda que com a anuência irresponsável de dirigentes no melhor estilo do “*catch all parties*”.....

BIBLIOGRAFIA

AIETA, Vânia Siciliano. Tratado de Direito Político: Democracia. Volume II. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006.

_____. Tratado de Direito Político: Partidos Políticos. Volume IV. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006.

ALTHUSSER, Louis. Aparelhos Ideológicos do Estado: nota sobre aparelhos ideológicos do Estado. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1985.

BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de Teoria do Estado e de Ciência Política. 4ª ed., São Paulo: Editora Saraiva, 1999.

TEIXEIRA, J. H. MEIRELLES. Curso de Direito Constitucional. Org. Maria Garcia. Rio de Janeiro: Editora Forense Universitária, 1991.

LEGENDAS COM VOTAÇÃO INFERIOR AO QUOCIENTE PARTIDÁRIO E A DISTRIBUIÇÃO DAS VAGAS NAS SOBRAS ELEITORAIS: CONSEQUENCIA PARA AS MINORIAS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS NAS ELEIÇÕES DE 2018

Daniel Monteiro da Silva

Atualmente está lotado no Departamento de Direito Processual e Propedêutica - DEPRO da UFRN, Campus Natal/RN. É Professor Adjunto II e leciona na Graduação as disciplinas Teoria Geral do Processo - TGP, Direito Processual Civil I e Direito Eleitoral. Na Pós-Graduação Lato Sensu (Especialização em Direito Tributário) leciona a disciplina “Tributos Municipais”. Na a Pós-Graduação (Especialização em Direito Eleitoral) da Faculdade Mather Cristi ensinou a disciplina “Filiação Partidária e Infidelidade Partidária”. É membro da Comissão de Direito Eleitoral da OAB/RN, desde 2016 e sócio fundador do Instituto Potiguar de Direito Eleitoral - IPDE.

Renan Rodrigues Pessoa

Graduando do Curso de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Estagiário de Graduação do Ministério Público Federal (MPF). Ex-membro da Simulação de Organizações Internacionais (SOI) Ex-editor de seção da Revista de Filosofia, Direito e Sociedade (FIDES). Membro do Grupo de Pesquisa em Direito Eleitoral (GPDE).

INTRODUÇÃO

A representação proporcional por lista aberta vem sendo utilizada desde 1945 para a eleição de deputados e vereadores em todo o Brasil. Esse sistema é caracterizado da seguinte forma: o eleitor define quais candidatos serão eleitos, seja a partir do voto nominal (voto no deputado ou no vereador), seja pelo voto de legenda (voto no partido).

De forma a possibilitar a distribuição das cadeiras do Parlamento entre os partidos, o Brasil adota a combinação do uso do quociente eleitoral com o de um sistema de divisores para distribuir as sobras das vagas restantes. Inicialmente, calcula-se o quociente eleitoral, que é a divisão dos votos válidos totais pelo número de cadeiras. Após isso, exclui-se as legendas que não atingiram o quociente eleitoral. Depois, distribui-se o total de votos válidos de cada partido com o quociente eleitoral, efetuando-se a divisão das cadeiras. Por último, as cadeiras sobrantes são incluídas pelo sistema de divisores

Tal sistemática foi alvo nos últimos anos de duas reformas eleitorais bastante importantes na alteração das regras para a distribuição das vagas no Legislativo brasileiro: a Lei nº 13.165/2015 e a Lei nº 13.488/2017. De forma a evitar que candidatos com votação muito baixa sejam eleitos, a primeira regra alterou o art. 108 da Lei das Eleições, ao instituir que o candidato deveria alcançar um patamar mínimo de 10% do quociente eleitoral para ser eleito para as Câmaras de Vereadores, Assembleias Legislativas ou a Câmara dos Deputados.

O art. 109, § 2º da Lei das Eleições, alterado pelo art. 3º da Lei nº 13.488/2017 foi mais além: instituiu que todas as legendas poderiam participar da distribuição de cadeiras, mesmo que não tivessem alcançado o quociente partidário. A nova regra, que passou despercebida por alguns estudiosos, foi objeto de grande polêmica tanto no Congresso Nacional, como no Supremo Tribunal Federal.

A nova regra foi defendida como uma forma de compensar os pequenos partidos, devido ao fato de que a EC 97/2017 instituiu a partir de 2020 o fim das coligações nas eleições proporcionais. Sendo assim, observa-se que a participação das legendas que não alcançaram o quociente eleitoral na distribuição das cadeiras coloca em choque duas visões distintas sobre a reforma política brasileira: de um lado, a necessidade de se reduzir a alta fragmentação partidária

nas Casas Legislativas e de outro, a necessidade de se proteger as minorias e grupos politicamente excluídos da representação política.

Nesse sentido, o objeto do presente artigo é analisar de que forma a regra que possibilita que todos os partidos possam participar da distribuição de cadeiras no Parlamento impactou as eleições de 2018 para a Câmara dos Deputados.

Apresenta-se dessa forma as seguintes problemáticas: qual a principal consequência da nova regra para as minorias na Câmara dos Deputados nas eleições de 2018? O dispositivo contribuiu para aumentar a fragmentação partidária na Câmara Federal?

Para analisar a problemática, o método de abordagem escolhido para conduzir a pesquisa apresentada neste artigo é o dedutivo, cujas técnicas escolhidas com o intuito de viabilizar o método foi a pesquisa bibliográfica e o uso de dados estatísticos. Assim, foram utilizados os seguintes instrumentos de consulta: a doutrina eleitoralista pátria; o uso das propostas de reforma política no Congresso Nacional; a Constituição e a legislação eleitoral vigente; o uso da jurisprudência do TSE referente a questão das sobras eleitorais e o uso de simulações realizadas por estudiosos da área de Ciência Política e de Direito Eleitoral, fazendo comparações entre a nova regra e a antiga.

Destaque-se que este trabalho quer aclarar entendimentos sobre quais possíveis consequências esta medida trouxe para o sistema eleitoral e partidário brasileiro. Será avaliado também se a participação de todas as legendas na distribuição das cadeiras no Legislativo efetivará o principal escopo do sistema proporcional de lista aberta: a correspondência entre a soberania popular e a representação política no Parlamento.

AS REFORMAS ELEITORAIS DE 2015 E 2017: AS ALTERAÇÕES NAS REGRAS PARA A DISTRIBUIÇÃO DAS CADEIRAS NO PARLAMENTO

As alterações nas regras para o cálculo de quantas cadeiras cada partido receberá no Parlamento brasileiro não é recente. A primeira foi determinada pela Lei 1164/1950, que em seu art. 59, indicou que os lugares não preenchidos pelos quocientes partidários serão distribuídos pelas maiores médias apresentadas pelas legendas. Já a segunda

modificação ocorreu com o advento da Lei nº 9504/1997, que revogou o fato de que os votos em branco são contados como válidos para a determinação do quociente eleitoral (NICOLAU, 2018, p.01).

Todavia, as reformas eleitorais preconizadas pela Lei nº 13.165/2015 e pela Lei nº 13.488/2017 impactaram profundamente na forma como se distribui as cadeiras no Parlamento brasileiro. Com o intuito de reduzir a alta fragmentação partidária no Legislativo e de modo a modificar o complexo sistema partidário brasileiro, ambos os diplomas fizeram alterações relevantes que impactarão a médio prazo a representação proporcional no Brasil (GOMES, 2018, p. 186).

Em primeiro ponto, a Lei nº 13.165/2015 estabeleceu no art. 108 do Código Eleitoral, a seguinte regra: estabelecimento de uma votação mínima para que um candidato ao Legislativo esteja apto para ser eleito. Para isto, era necessário que este obtenha pelo menos 10% do quociente eleitoral para assegurar sua vaga na Câmara de Vereadores, Assembleia Legislativa ou Câmara dos Deputados. Caso contrário, se um partido ou coligação elege um determinado número de cadeiras, mas um dos eleitos não consegue obter o patamar mínimo de votos, o partido perde a vaga conquistada (GOMES, 2018, p. 186).

O objetivo do citado dispositivo é justamente evitar que candidatos com poucos votos sejam de fato eleitos. Tal situação pode acontecer, quando um puxador de votos para a legenda obtém muitos votos ou o partido recebe muitos votos de legenda. Exemplifique-se o caso das eleições de 2002 em São Paulo: o candidato Vanderley Assis de Souza se elegeu deputado federal pelo Partido da Reconstrução da Ordem Nacional (PRONA) por São Paulo com apenas 275 votos, sendo puxado pelo bom desempenho de Enéas Carneiro, que obteve neste pleito, 1,5 milhão de votos (NICOLAU, 2018, p. 01)

Sendo assim, pode-se dizer que a regra que estabeleceu uma votação mínima para a eleição de candidatos ao Legislativo foi importante para estabelecer um piso para evitar que candidatos com menos votos sejam eleitos. Entretanto, há que ser destacada a violação ao princípio da proporcionalidade e a criação de uma possível cláusula de barreira, visto que no sistema proporcional, cada partido deve receber uma proporção de cadeiras no Parlamento correspondente a proporção de seus votos (MACHADO, 2018, p. 61).

Passando para a segunda alteração legislativa, a Lei nº 13.488/2017 em seu art. 3º alterou a redação do § 2º do art. 109 do Código Eleitoral, estabelecendo que todos os partidos (e coligações, já que no momento da edição deste dispositivo, as alianças nas eleições para o Legislativo ainda não eram vedadas pela EC 97/2017) poderiam participar da distribuição das cadeiras não preenchidas sem a necessidade do atingimento do quociente partidário. Ressalte-se que a regra anterior instituía que os partidos e coligações tinham que alcançar o citado índice para participar da distribuição das vagas no Parlamento (CAMPOS, MESQUITA 2019, p. 66)

Originada da emenda nº 01 do Projeto de Lei nº 8612/2017 de autoria da Deputada Federal Alice Portugal (PC do B-BA), a regra foi justificada devido ao fato de que o quociente partidário seria uma regra perversa, visto que retira a possibilidade de candidatos muito bem avaliados de assumirem cadeiras no Parlamento. Da mesma forma, analisando a Justificativa do projeto, a parlamentar destacou que o citado índice seria uma cláusula de exclusão, que beneficia os grandes partidos e prejudica a representação das minorias (BRASIL, 2017, p. 02).

Da mesma forma, do debate que culminou na aprovação da matéria, parlamentares defenderam o mecanismo como uma forma de compensar os pequenos partidos que sofreriam com o fim das coligações nas eleições proporcionais. Como afirma o deputado Ivan Valente (PSOL-SP), a medida é uma demanda dos partidos pequenos ideológicos, o que facilitaria a eleição de seus candidatos: “Dividir as vagas da sobra por todos torna o sistema mais justo. Um partido pode fazer dois deputados com 1,5 quociente. E outro que chegasse a 0,95 do quociente não elegeria nenhum parlamentar” (VALOR, 2017, p. 01)

Destaque-se que a proposta foi aprovada na Câmara dos Deputados na 290ª Sessão Extraordinária, realizada em 4 de outubro de 2017, com o voto favorável de 15 bancadas partidárias – entre essas, a do Democratas – DEM, responsável pela formalização desta ação direta –, contra apenas 5. (BRASIL, 2018, p. 16).

O destaque à votação da Emenda de Plenário nº 1 sido retirado na 292ª Sessão, ocorrida na mesma data, aprovou-se a redação final com

a inclusão da ora questionada redação do § 2º do artigo 109. Já no Senado Federal, autuado sob o nº 110/2017, a proposição legislativa originária da Câmara foi aprovada em Plenário, sem nenhum veto posterior por parte do Presidente da República (BRASIL, 2018, p. 17).

Para José Jairo Gomes (2018, p. 184), a nova medida é democrática, pois permite que todas as legendas participem igualmente da distribuição das sobras eleitorais:

E se o quociente eleitoral não for alcançado por algum partido: Nesse caso, o partido ainda poderá concorrer à distribuição das sobras que eventualmente ocorrerem. Por sobras, compreendem-se os lugares não preenchidos nesta primeira fase de operações. Nesse sentido, dispõe o art. 109, § 2º, do CE (com a redação da Lei nº 13.488/2017): “Poderão concorrer à distribuição dos lugares todos os partidos e coligações que participaram do pleito”. Tal dispositivo altera a regra anterior, que só permitia concorrer à distribuição dos lugares “não preenchidos” os partidos que tivessem obtido quociente eleitoral. A nova regra é mais democrática, pois permite que todos os partidos que participaram do pleito (inclusive os que não tenham atingido o quociente eleitoral) concorram à distribuição das sobras eleitorais.

Porém, a regra não escapou de críticas quanto a sua pertinência para as eleições de 2018 e, sobretudo, por ser uma medida contramajoritária ao que vinha sendo adotado pelo legislador nas últimas reformas eleitorais. Destaque-se que a EC 97/2017 visou a diminuição da alta fragmentação partidária no Congresso Nacional, ao instituir o fim das coligações proporcionais no pleito de 2020 e também a instituição de uma cláusula de desempenho de 1,5% para que as legendas possam ter acesso a propaganda eleitoral e direito aos recursos do fundo partidário e eleitoral.

Portanto, a permissão para que legendas que não alcançaram o quociente partidário na distribuição das cadeiras do Parlamento

pode ser configurada como uma medida que vai no caminho contrário ao que vinha sendo adotado pelo legislador brasileiro nas últimas reformas do sistema eleitoral e partidário no Brasil. Observar os efeitos da citada regra para as eleições de 2018 é essencial para verificar se a medida atuou no aumento da fragmentação partidária no Congresso Nacional.

A PARTICIPAÇÃO DAS LEGENDAS QUE NÃO ALCANÇARAM O QUOCIENTE PARTIDÁRIO NA ALOCAÇÃO DAS VAGAS: UMA ANÁLISE DA REPRESENTAÇÃO DAS MINORIAS NAS ELEIÇÕES DE 2018 PARA A CÂMARA FEDERAL

O art. 3º da Lei nº 13.488/2017 ao instituir que todas as legendas pudessem participar da distribuição das cadeiras no Parlamento, mesmo não alcançando o quociente partidário, visou de certa forma, beneficiar os pequenos partidos, que foram bastante afetados devido a cláusula de barreira e o fim da coligação proporcional instituídas pela Emenda Constitucional nº 97/2017.

Todavia, para saber se a referida regra atingiu por inteiro os seus efeitos, faz-se necessário tecer comparações entre o dispositivo novo e o antigo e os seus impactos matemáticos em um pleito específico. Nesse sentido, neste tópico serão utilizadas simulações entre a regra utilizada para as eleições de 2018 e o dispositivo praticado antes da Lei nº 13.488/2017. Serão avaliados aqui, então, se o dispositivo preconizado pela reforma eleitoral de 2017 causou impactos na já alta fragmentação partidária e na representação dos pequenos partidos na Câmara dos Deputados.

Para isto, consultando a bibliografia especializada sobre a temática, observou-se que o cientista político Jairo Nicolau (2018, p.01) e as pesquisadoras Lara Mesquita e Gabriela Campos (2019, p. 69-70) da Fundação Getúlio Vargas, realizaram esses procedimentos, fazendo comparações entre o total de cadeiras da Câmara Federal nas eleições de 2018, com a aplicação da Lei nº 13.488/2017 e a regra anterior, que não levava em conta os partidos que não atingiam o quociente partidário e que, portanto, não poderiam participar da distribuição das cadeiras.

Colocando em tela a simulação realizada por Jairo Nicolau (2018, p.02), este fez o seguinte exercício: considerou a votação obtida pelos partidos/coligações nas eleições de 2018 para recalcular as cadeiras, caso a fórmula antiga ainda estivesse em vigor. Portanto, foi possível observar quais partidos ganharam e quais perderam com a implementação das novas regras. Ressalte-se que Jairo também incluiu nesta simulação, a regra de que o candidato a deputado federal deve alcançar um percentual mínimo de 10% para se eleger, visto que esta foi também a regra adotada no pleito de 2018.

Fazendo uma constatação mais depurada da simulação feita por Nicolau (2018, p.02), observa-se que se levasse em consideração a fórmula antiga da distribuição das cadeiras, a fragmentação partidária na Câmara dos Deputados continuaria alta. Ressalte-se que apenas o DC e a REDE Sustentabilidade seriam os partidos mais afetados tanto pela regra do quociente partidário. É preciso enfatizar também que o PSL foi um dos principais prejudicados pela reforma eleitoral de 2017, tendo em vista que perdeu 7 cadeiras, dada a regra mínima dos 10% para eleger um deputado federal.

Levando em consideração as pequenas legendas, observa-se que o PSOL, PC do B, AVANTE, PHS, PATRI, PRP, DC e REDE, foram beneficiados pela regra do quociente partidário, tendo em vista que se fosse utilizada a regra antiga, todas essas legendas ou teriam decréscimo em suas bancadas ou, como se viu no caso do DC e da REDE, a extinção das suas representações na Câmara Federal.

Partido	Total de cadeiras em 2018	Total de cadeiras considerando a fórmula antiga
PT	56	54
PSL	52	59
PP	37	36
MDB	34	35
PSD	34	37
PR	33	34

PSB	32	30
PRB	30	33
DEM	29	27
PSDB	29	32
PDT	28	25
SD	13	14
PODE	11	11
PTB	10	11
PSOL	10	9
PC do B	9	8
PPS	8	9
PROS	8	8
NOVO	8	8
PSC	8	8
AVANTE	7	6
PHS	6	4
PATRI	5	4
PRP	4	2
PV	4	4
PMN	3	3
PTC	2	1
DC	1	0
REDE	1	0
PPL	1	1

Enfim, observa-se pelo modelo adotado por Nicolau, que a regra adotada pela Lei nº 13.488/2017 teria um efeito importante na problemática da fragmentação partidária na Câmara dos Deputados, tendo em vista que sem a inclusão do referido dispositivo, o número de partidos na Casa Legislativa passaria de 30 para 28 legendas.

Já a simulação realizada por Mesquita e Campos (2019, p. 70), levou apenas em consideração a participação de todos os partidos na

distribuição das sobras eleitorais, sem a regra dos 10% de votação nominal para a Câmara dos Deputados. Levando em conta esta simulação, o PSL seria o principal beneficiário dessa regra, caso levasse em conta apenas a regra do quociente partidário, passando de 52 para 59 deputados federais. O DEM, perderiam duas cadeiras em relação ao resultado real de 2018.

Partido	Total de cadeiras em 2018	Total de cadeiras considerando apenas pequenos na distribuição das sobras
PT	56	56
PSL	52	59
PP	37	37
MDB	33	33
PSD	34	34
PR	33	32
PSB	32	31
PRB	30	30
DEM	29	27
PSDB	29	30
PDT	28	28
SD	13	12
PODE	11	10
PTB	10	9
PSOL	10	10
PC do B	9	8
PPS	8	8
PROS	8	8
NOVO	8	9
PSC	8	8
AVANTE	7	7
PHS	6	6
PATRI	5	5
PRP	4	4

PV	4	4
PMN	3	3
PTC	2	2
DC	1	0
REDE	1	0
PPL	1	1

Conforme verificado na simulação de Nicolau, o DC e a REDE Sustentabilidade perderiam representantes na Câmara Federal, mostrando que a alteração específica nessa regra possibilitou a eleição dos seus únicos representantes na Casa Legislativa. Quanto as bancadas dos demais partidos, não se verificou alterações que impactassem na representação da Câmara dos Deputados em relação ao resultado real de 2018 (CAMPOS, MESQUITA, 2019, p. 70).

Como se pôde constatar pelas simulações adotadas no presente tópico verificou-se que a regra que possibilita a participação de partidos que não atingiram o quociente partidário na distribuição de cadeiras nas sobras eleitorais possibilitou que os pequenos partidos pudessem não ter decréscimo ou a extinção da sua representação na Câmara dos Deputados durante o pleito de 2018. Todavia, é preciso ressaltar que a regra atuou para aumentar a questão da alta fragmentação partidária na Câmara dos Deputados, o que realça o debate acerca da problemática dos legisladores aprovarem regras nos sistemas eleitorais e partidários com efeitos práticos contrários aos inicialmente pretendidos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dentro de uma visão dedutiva acredita-se que esta pesquisa tenha trazido contribuições científicas acerca do dispositivo segundo o qual se instituiu que partidos que não alcançaram o quociente partidário pudessem participar da distribuição das cadeiras no Legislativo brasileiro. Aprofundou-se o exame das controvérsias pertinentes ao sistema de lista aberta e a representação de minorias e, ainda, dos desafios da efetivação dos objetivos da representação proporcional no Legislativo.

A partir da análise das reformas políticas de 2015 e 2017, verificou-se que o art. 3º da Lei nº 13.488/2017 foi instituído na contramão da perspectiva adotada pelo legislador pátrio em reduzir o número de partidos no Brasil. Sob o influxo de permitir a representação dos grupos minoritários no Congresso Nacional e a alegação de que o quociente eleitoral seria uma forma de beneficiar os grandes partidos, eliminou-se a exigência do atendimento do quociente eleitoral para a distribuição das vagas no Parlamento, quanto às sobras eleitorais.

Na medida em que se verificou os efeitos do novo mecanismo nas eleições de 2018 observou-se que a regra foi importante para a eleição de diversos parlamentares de pequenas legendas para a Câmara dos Deputados. Portanto, afetou de forma positiva a representação das minorias na Câmara dos Deputados nas eleições de 2018. Todavia, é possível destacar que o dispositivo atuou para manter a questão da alta fragmentação partidária na referida Casa Legislativa, na medida em que o número de partidos que compõem a Câmara continuou demasiadamente alto, dificultando a governabilidade e a formação de coalizões majoritárias para governar.

Assim é possível concluir que a participação das legendas, que não alcançaram o quociente partidário, no cálculo de distribuição das sobras e preenchimento de vagas, é uma importante medida para salvaguardar a representação dos grupos minoritários na Câmara dos Deputados, mas vai na contramão da perspectiva do legislador pátrio de atenuar o problema da alta fragmentação partidária no Brasil. Para além disso as reflexões delineadas nesse estudo podem ser úteis às Eleições Laboratório de 2020, na medida em a lógica aqui desenvolvida pode lhes ser aplicada, por simetria, especialmente, diante do contexto do fim das coligações proporcionais.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Emenda Constitucional nº 97, de 04 de Outubro de 2017. Altera a Constituição Federal para vedar as coligações partidárias nas eleições proporcionais, estabelecer normas sobre acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda

gratuito no rádio e na televisão e dispor sobre regras de transição. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc97.htm>. Acesso em: 08 jan. 2020.

_____. **Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965.** Institui o Código Eleitoral. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4737.htm>. Acesso em: 08 jan. 2020.

_____. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.** Estabelece normas para as eleições. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao/pesquisa-a-legislacao-eleitoral>>. Acesso em 09 jan. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Emenda de Plenário nº 01.** Brasília, DF, 2017. Disponível em <www.camara.gov.br>. Acesso em: 10 dez. 2020.

CAMPOS, Gabriela Soares, MESQUITA, Lara. **Reforma política: o impacto das novas leis no pleito de 2018.** Caderno Adenauer XIX (2019), nº 1 – Eleições 2018 e as perspectivas de um novo governo. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2019. Disponível em: <http://www.cepesp.io/uploads/2019/08/MesquitaCampos_Reforma-poli%CC%81tica.pdf>. Acesso em 29 fev. 2020.

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral.** 14. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018.

MACHADO, Raquel Cavalcante Ramos. **Direito Eleitoral.** 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018.

NICOLAU, Jairo. **As eleições de 2018 e a reforma eleitoral que ninguém viu.** Disponível em: <<https://jaironicolau.github.io/2018-10-10-reforma-eleitoral/>>. Acesso em 12 jan. 2020.

CONVENÇÕES: ATOS POLÍTICO-PARTIDÁRIO



Delmiro Dantas Campos Neto

Membro da Comissão Especial de Direito Eleitoral do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; Membro da ABRADep - Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político; Coordenador do Núcleo de Direito Eleitoral da Escola Superior da Advocacia Ruy Antunes - ESA/OAB/PE; Pós-Graduado em Direito Eleitoral pela Escola Judiciária Eleitoral do TRE/PE (2012/2013), Desembargador Eleitoral Substituto do Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco (2017/2019) e Diretor da Escola Judiciária Eleitoral do Estado de Pernambuco (2017/2019).

Maria Stephany Dos Santos

Graduada em Direito na Faculdade ASCES/PE (2013); Pós-graduada em direito eleitoral na EJE (TRE/PE) (2015); Membro da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADep), Membro da Comissão de Direito Eleitoral da OAB/PERNAMBUCO; Participante no Grupo de extensão - Direito Constitucional Comparado - UFMS; Participante no Grupo de Pesquisa observatório eleitoral financiamento eleitoral - eleições 2016 (IDP). Advogada.

INTRODUÇÃO

Parte-se de uma análise perfunctória sobre aspectos relevantes acerca da elegibilidade e, por conseguinte, já atrelado ao contexto e objeto de estudo desse artigo, aborda-se questões preliminares e conceituais em relação ao ato político partidário (convenções partidárias).

Por uma questão didática optou-se destacar pontos importantes das fases que são objeto das convenções partidárias e o entendimento doutrinário e jurisprudencial a respeito.

Sabe-se que, as convenções partidárias marcam o início da escolha de candidatos e celebração de coligações para o pleito político. Note-se que, apesar da Lei dos Partidos e da Lei Geral das Eleições insculpirem a data para realização das convenções (sua formalização) e trazer vedações no uso de alguns meios de comunicação e propaganda para tais fins, a Justiça Eleitoral não interfere na escolha dessa seleção de candidatos.

Essa autonomia é conferida com fins de que o partido político busque de acordo com as suas concepções e seus anseios a organização e gerenciamento de sua estrutura interna em prol da realização de seus objetivos, logo, cabe aos partidos (por meio dessa autonomia) a definição de cronogramas de suas atividades partidárias eleitorais, obedecendo sempre os ditames trazidos pelas normas eleitorais.

A partir dessa constatação, averigua-se uma obnubilação em relação, principalmente, a intervenção do Poder Judiciário em questões que envolvam o partido político e os seus atos *interna corporis*, pela própria natureza constitucional e em prol do enaltecimento da democracia.

Nesse passo, diante das controvérsias apontadas esse ensaio irá analisar todo o procedimento relacionado às convenções partidárias e as suas nuances processuais que, cada vez mais, é de merecer nossa vista.

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O Direito Eleitoral, matéria de Direito Público indisponível por sua própria natureza, emerge diretamente nas relações sociais estando intimamente concatenado a um dos pilares do Estado, principalmente, no que se refere ao seu procedimento de renovação que favorece a democracia, regime político adotado no Brasil. É de suma

importância destacar que este ramo no direito brasileiro possui o fim colimado de proteger a probidade administrativa e a moralidade para o exercício do mandato, trazendo parâmetros objetivos capazes de controlar a corrida incessante pelo poder, garantindo, assim, o enaltecimento da paridade de armas entre os candidatos o que exige, portanto, amparo e cautela de uma justiça especializada com o fito de preservar a referida disputa.

A Justiça Eleitoral foi criada a partir da promulgação do Código Eleitoral de 1932 (Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932) ganhando ares constitucionais a partir da Lei Maior do Estado de 1934, auferindo uma seção própria, não trazendo traços pujantes e diferenciadores da atual sistemática desenvolvida na Constituição de 1988, principalmente, no que concerne a sua estrutura de órgãos (Tribunal Superior de Justiça Eleitoral; Tribunal Regional; Juízes singulares; Juntas especiais admitidas no art. 83, § 3º). Na Constituição de 1937, a Justiça Eleitoral não integrou a base dos órgãos do Poder Judiciário, ante a clarividente inobservância dos preceitos democráticos que vigoravam a época.

A partir da Constituição Federal de 1946, a Justiça Eleitoral passou a ter um enfoque consolidado e incólume nos textos constitucionais até os dias hodiernos (1967 e 1988).

Assim, destaque-se a importância da criação e manutenção da referida estrutura judiciária em prol dos preceitos republicanos, precipuamente, nessa área do direito, que, sofre fortes influências externas capazes de desestruturar a forma de governo um país.

Há de ser destacado ainda, que, o direito eleitoral encontra-se ramificado em variadas leis e, conseqüentemente, há diversos direitos e deveres que devem ser seguidos pelos pretensos cidadãos que almejam exercer o seu direito político passivo. O exercício do direito político passivo encontra-se delineado em âmbito constitucional a partir de seu art. 14, onde se extrai a elegibilidade. Deve-se fazer uma diferenciação teleológica entre as condições de elegibilidade e a elegibilidade, as condições são pressupostos para a aparição da elegibilidade, enquanto a elegibilidade é o direito de ser eleito. Pressupostos (suporte fático), efeitos jurídicos.

Alvim sintetiza que “os direitos políticos passivos correspondem à aptidão jurídica para o lançamento de candidatura e o posterior

recebimento de votos”.Decerto, para que seja factível o livre exercício do direito político passivo, o respectivo cidadão deverá preencher a elegibilidade que impõe a observância das condições de elegibilidade, requisitos de registrabilidade e a não incidência em qualquer causa de inelegibilidade (constitucional ou infraconstitucional).

O cidadão após o devido preenchimento da elegibilidade estabelecido pela Constituição Federal e, ainda, as exigências da legislação eleitoral exercerá o seu *ius honorum* e passará a observar todas as diretrizes insculpidas na legislação ordinária, inexoravelmente, a Lei nº 9.504/97, que estabelece as normas gerais direcionadas aos pleitos eleitorais e a Lei nº 4.737/65, o Código Eleitoral, sem olvidar as diversas resoluções oriundas do Tribunal Superior Eleitoral.

O processo eleitoral obedece a uma cadeia lógica para o fiel exercício do direito político passivo. A princípio, o cidadão deverá estar filiado a algum partido político o6 (seis) meses antes da data do pleito eleitoral, prazo que foi reduzido após a promulgação da Lei nº 13.165/2015 (minirreforma eleitoral), e com o advento da nova minirreforma eleitoral (Lei nº 13.488/2017), esse mesmo prazo, passou a ser exigido no que se refere ao domicílio eleitoral na respectiva circunscrição onde irá concorrer ao pleito eleitoral.

Após o preenchimento de um dos requisitos da condição de elegibilidade (a filiação), o filiado deverá ser escolhido em convenção partidária para que seja possível realizar o seu registro de candidatura.O referido pedido de registro deverá ser instruído com os seguintes documentos:

- I - cópia da ata a que se refere o art. 8º;
- II - autorização do candidato, por escrito;
- III - prova de filiação partidária;
- IV - declaração de bens, assinada pelo candidato;
- V - cópia do título eleitoral ou certidão, fornecida pelo cartório eleitoral, de que o candidato é eleitor na circunscrição ou requereu sua inscrição ou transferência de domicílio no prazo previsto no art. 9º;
- VI - certidão de quitação eleitoral;

VII - certidões criminais fornecidas pelos órgãos de distribuição da Justiça Eleitoral, Federal e Estadual;
VIII - fotografia do candidato, nas dimensões estabelecidas em instrução da Justiça Eleitoral, para efeito do disposto no § 1º do art. 59.

IX - propostas defendidas pelo candidato a Prefeito, a Governador de Estado e a Presidente da República

Com o registro realizado perante a Justiça Eleitoral, a partir do dia 15 de agosto do ano eleitoral, inicia-se o período de propaganda que se finda na antevéspera do pleito, mas ainda poderá haver a distribuição de material gráfico, caminhadas, carreatas, passeatas e carros de som, os atos subsequentes são meramente declaratórios, quais sejam: a diplomação e a posse. O eleitoralista Djalma Pinto com maestria explica:

“o processo eleitoral compreende todos os atos necessários à formação da representação popular. Esses atos vão da constituição do colégio eleitoral à diplomação dos eleitos ou, se existirem ações para sua desconstituição, a decisão cassando ou não o mandato”.-

Ou seja, o Direito Eleitoral assume um caráter único de concretização da cidadania, normatizando todo o processo e, por via de consequência, não pode ser abreviado exclusivamente às eleições.

CONVENÇÕES PARTIDÁRIAS: O ESTOPIM DAS ELEIÇÕES?

De proêmio, frise-se que somente podem concorrer às eleições candidatos registrados por partidos e que estejam em dia com suas obrigações partidárias. Caso o partido político não disponha de normas que regulem a convenção partidária (omissão no estatuto partidário) deverá o órgão nacional diretivo elaborar e publicar no Diário Oficial da União em até 180 (cento e oitenta) dias antes do pleito eleitoral e encaminhá-las ao Tribunal Superior Eleitoral antes da realização de sua convenção, conforme dispõe o art. 7º, § 1º, da Lei nº 9.504/97.

A etimologia do instituto convenção tem origem do latim “*conventio*” e segundo o eleitoralista Agra “significa assembleia ou reunião em que se discute ou delibera sobre determinado assunto”, já Gomes perfilhando o mesmo entendimento aduz “é a reunião ou assembleia formada pelos filiados a um partido político – denominados convencionais – cuja finalidade é eleger os que concorrerão ao pleito”, por sua vez, Camargo aduz “a assembleia ou reunião onde os convencionais, mediante o voto, deliberam sobre a formação de coligações e escolhem os candidatos do partido político que serão registrados na Justiça Eleitoral para disputar as eleições”.

O processo eleitoral inicia-se muito antes do período de seleção de candidatos pelos partidos na convenção partidária (para a disputa do pleito eleitoral). A convenção partidária está inserida na fase pré-eleitoral e não configura o prelúdio desse processo, propriamente dito, haja vista a complexidade (pressupostos) que antecede esse instituto jurídico como, por exemplo, a filiação partidária, o domicílio eleitoral, etc., segundo Alvim “as convenções consistem em assembleias realizadas pelas agremiações partidárias, para que seus filiados com direito a voto – aí chamados convencionais – deliberem sobre assuntos de seu interesse”.

Nesse escopo, deve ser evidenciado que a convenção partidária poderá ensejar dois momentos peculiares no âmbito dos partidos políticos, haja vista que as respectivas deliberações instauradas são denominadas de convenção. Ou seja, os partidos políticos podem realizar encontros anuais, mensais ou semanais (a depender do regimento interno) não, necessariamente, para a deliberação e escolha de candidatos que devem concorrer ao pleito eleitoral. Assim, para que haja um esclarecimento acerca da matéria, é de suma importância destacar que este estudo está voltado para a convenção partidária que escolhe o candidato para concorrer ao pleito eleitoral, a qual deve ocorrer entre os dias 20 de julho a 05 de agosto do ano eleitoral, a outra modalidade de convenção partidária que não possui marco na legislação eleitoral e poderá ocorrer a qualquer momento (desde que haja assentimento do partido) e que deve obedecer estrita ao o estatuto partidário em sua convocação (seja ordinária ou extraordinária), não será objeto de análise neste artigo tendo em conta o

quantitativo de partidos brasileiros, o que demandaria um trabalho mais aprofundado.

Nada obstante, no que se refere à legislação eleitoral delimitar um lapso temporal para a realização da convenção na escolha de candidatos, esta exigência não está atrelada às filigranas procedimentais, isto é, é assegurado ao partido político, autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento, o que abrange as convenções, conforme se extrai do art. 3º, da Lei nº 9.096/95.-

Ademais, é vedado ao Poder Judiciário imiscuir-se em relação às questões *interna corporis* dos partidos, salvo quando os referidos atos não se coadunarem com a legislação aplicável ou estiolarem direitos e garantias dos filiados.

Assim, após a filiação partidária podem os partidos políticos, em período pré-eleitoral, realizarem ato político-partidário com fins de escolha de candidatos que devem concorrer ao pleito eleitoral. Existem três tipos de convenções partidárias: a) Municipal: a qual escolhe os candidatos que pleitearam os cargos de prefeito, vice-prefeito e vereador; b) Estadual: a qual escolhe os candidatos que concorreram ao pleito de governador, vice-governador, deputado estadual, federal e distrital e senador federal; c) Nacional: delibera a escolha de candidatos ao cargo de Presidente da República e respectivo vice.

Para dar maior clareza ao objeto em estudo, passar-se-ia a delinear a seguir todos os pontos correlatos com o ato político partidário.

EDITAL PARA A CONVOCAÇÃO – MEIOS DE PUBLICAÇÃO. PROPAGANDA INTRAPARTIDÁRIA.

O direito à informação, no direito eleitoral, está explicitamente garantido no art. 17, §3º da Constituição Federal “Os partidos políticos têm direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei” Pessuti e Buzato corroborando com este entendimento esclarecem que:

“a propaganda eleitoral tem um papel preponderante, seja como ‘garantia da liberdade de expressão e pensamento’, mas também como o instrumento eficaz e de maior grau de abrangência que os partidos

políticos e seus candidatos contam para propagar suas propostas e ideias, objetivando a conquista dos votos dos eleitores”

Nesse passo, insta destacar que a convocação dos filiados a respectiva convenção partidária e, consequentemente, seleção de candidatos para a disputa do pleito eleitoral possui regras próprias para esta finalidade. Todos os estatutos partidários já trazem o órgão e o procedimento para a realização na convocação de seus filiados.

A publicidade desse ato político partidário deve restar adstrito aos convenccionados, segundo dispõe o art. 36, da Lei nº 9.504/97. Permite-se na quinzena anterior, da realização da convenção partidária, a utilização da propaganda intrapartidária com vista à indicação de nome de candidato, vedado o uso de rádio, televisão e outdoor para tais fins, em prol da paridade de armas.

Propaganda, em si, é um meio de difundir uma mensagem que não só é informativa, mas também persuasiva. Há uma diferença ontológica entre a propaganda partidária e a intrapartidária que reside, especialmente, na esfera de atuação, a primeira é direcionada a atrair novos filiados, enquanto a segunda restringe-se aos já filiados na escolha de candidatos aptos a concorrer ao pleito eleitoral.

Dessa forma, em linhas gerais, a convocação para a participação do ato político partidário obedece a critérios delineados pelo estatuto partidário de cada partido e a sua publicidade está restringida aos convenccionados sendo permitido o uso de faixas e cartazes em local próximo a convenção e vedado o uso de rádio, de televisão, de outdoor, de telão, de entrevistas concedidas pelo candidato, bem como o uso de carros de som para a sua convocação.-

Além do que, com a atual e crescente exposição dos candidatos na *internet*, a Justiça Eleitoral também rechaça a veiculação da convenção partidária através desse meio de comunicação.

A inobservância de tais regras enseja o responsável, quando comprovado o seu prévio conhecimento, no 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.

Ademais, a legislação eleitoral oportuniza a realização das

convenções partidárias em prédios públicos, responsabilizando-os pelos danos ulteriores constatados, conforme se extrai do art. 8º, § 2º, da Lei nº 9.504/97. Para ter direito a tal benesse o partido deverá realizar uma comunicação prévia com 72 (setenta e duas) horas de antecedência a Justiça Eleitoral e caso haja mais de uma solicitação, prevalecerá o primeiro pedido.

INSTRUMENTO DE FORMALIZAÇÃO – ATA DA CONVENÇÃO (REQUISITO DE REGISTRABILIDADE).

A escolha do candidato em convenção partidária dá ensejo ao perfazimento de um dos pressupostos de registrabilidade. As atas da convenção partidária devem ser lavradas em livro aberto, rubricado pela Justiça Eleitoral e publicadas em 24 (vinte e quatro) horas em qualquer meio de comunicação.

A inobservância desse prazo, de 24 (vinte e quatro) horas, enseja em um indício de fraude o que denotaria na anulação do ato e indeferimento dos registros de candidaturas que o tivessem por base, mas essa corrente é minoritária, pois só haverá fraude caso exista irregularidade grave. Ressalte-se que, caso o respectivo partido perca o prazo para a realização da referida convenção partidária haverá uma flexibilização para o seu acontecimento, mas deverá ser demonstrado, *in casu*, a força maior ou caso fortuito (reconhecidas pela Justiça Eleitoral) o que poderá ser feito até a data final de apresentação dos registros de candidatura (15 de agosto do ano eleitoral).

A respectiva ata deverá ser depositada em cartório ou na respectiva secretaria do Tribunal Regional, com o fim precípua de simples conferência com a respectiva cópia que serve de substrato para o registro de candidatura (art. 11, §1º, inciso I, da Lei nº 9.504/97). No que concerne à falsidade da ata de convenção partidária, esta deve ser discutida nos autos do Demonstrativo de Regularidade dos Atos Partidários - DRAP da coligação, e não no processo de registro de candidatura individual, conforme se extrai do entendimento sodalício do Tribunal Superior Eleitoral.-

Já em relação à nulidade da ata de convenção partidária deve restar demonstrado que o vício transgrediu as regras legais e estatutárias. Outrossim, partido político, coligação ou candidato não tem

legitimidade para impugnar a validade de coligação adversária, haja vista a inexistência de interesse próprio.-

A autonomia partidária que também pode ser vislumbrada no art. 7º, §3º da Lei das Eleições, determina que as anulações de deliberações dos atos decorrentes de convenção partidária, deverão ser (tão somente) comunicadas à Justiça Eleitoral no prazo de 30 (trinta) dias, após a data limite para o registro de candidatos. Ou seja, trata-se de mera comunicação, a fim de que a Justiça Eleitoral tome as providências consequentes.

Se da anulação decorrer a necessidade de escolha de novos candidatos, o pedido de registro deverá ser apresentado à Justiça Eleitoral nos 10 (dez) dias seguintes à deliberação, sendo facultado ao partido ou coligação, substituir o candidato inelegível, que renunciar, que falecer após o termo final do prazo do registro (que resta compreendido até as 19:00h do dia 15 de agosto do ano eleitoral), bem como poderá substituir nos casos em que o registro do candidato tenha sido indeferido ou cancelado.

DO DIREITO DE RESPOSTA

A partir da realização das convenções partidárias a legislação eleitoral assegura a utilização do instrumento jurídico do direito de resposta, o qual consiste de garantia ao candidato que sofreu a referida e injusta agressão o direito de ajuizar representação eleitoral com fins de corrigir a informação veiculada e dar a devida resposta, sendo esta divulgada nos mesmos moldes da notícia inverídica ou errônea, a qual poderá ser feita em jornal, propaganda eleitoral na TV, rádio e ainda na internet (ou seja, em qualquer meio de informação). Portanto, esse instrumento jurídico configura-se como um legítimo mecanismo de preservação da isonomia de informações difundidas durante o pleito eleitoral.

José Afonso da Silva de maneira didática esclarece que:

“o direito de resposta na faculdade de ver divulgada, da mesma maneira, pronta e gratuitamente, a contestação ou a retificação de afirmativas inverídicas ou errôneas atribuídas ao seu titular por qualquer meio de divulgação do pensamento”

Já o doutrinador pernambucano Carlos Neves Filho reverbera: “Vê-se, mais uma vez que é livre a propaganda – o que não quer dizer que é irresponsável, posto que sempre se concederá direito de resposta por matéria ou propaganda veiculada com ofensa à honra, na proporção do agravo”.

Desta feita, a hipótese de incidência do direito de resposta pressupõe sempre um acinte, ainda que de forma indireta, por conceito, imagem ou afirmação caluniosa, difamatória, injuriosa ou sabidamente inverídica. Nos três primeiros casos, atinge-se a honra pessoal do cidadão. Vale lembrar que o conceito de honra, depreende-se em vertente objetiva e subjetiva, no primeiro, trata-se da reputação do cidadão perante o contexto social, ao passo que no segundo caso, trata-se de um caráter axiológico individual de cada cidadão, agregado ao autorrespeito.

COMPETÊNCIA PARA APRECIAR E JULGAR OS CONFLITOS INTERNOS NOS ÓRGÃOS DIRETIVOS DE PARTIDO POLÍTICO.

Antes de adentrarmos propriamente na temática, ora estudada, deve ser feita uma pequena síntese acerca do conceito de competência e sua nítida associação com a jurisdição, que tem por fim prevenir e compor os conflitos levados à apreciação do Poder Judiciário, nos dizeres de Liebmann:

“A jurisdição consiste na atividade do juiz de julgar, ou seja ‘valorar um fato passado como justo ou injusto, como lícito ou ilícito, segundo critério de julgamento fornecido pelo direito vigente, enunciando a regra jurídica concreta destinada a valer como disciplina do caso (fattispecie)”.

A jurisdição é uma, porquanto manifestação do poder estatal, mas por questão de conveniência, especializa-se em setores da função jurisdicional (competência), para fins, inclusive, de otimizar e aperfeiçoar o exercício da jurisdição. A competência é, portando, o poder de exercer a jurisdição nos limites estabelecidos por lei (princípio da tipicidade), por meio do qual o juiz (Estado) exerce a sua jurisdição.

A Constituição Federal é quem realiza a distribuição das competências no Poder Judiciário (STF, STJ e Justiças Federais: Justiça Militar, Eleitoral, Trabalhista e Federal Comum), sendo a competência da Justiça Estadual residual.

A Constituição Federal vigente integra a Justiça Eleitoral à estrutura do Poder Judiciário, tratando-a como justiça especializada de natureza federal mantida pela União (art. 92, da CF). No Brasil, a competência das justiças especializadas é determinada em razão da matéria (*ratione materiae*). “Matéria eleitoral” é, portanto, o campo dentro do qual se move a Justiça Eleitoral, tendo sido remetido à lei complementar a tarefa de especificar os contornos precisos (art. 121, CF).

Nota-se que, a Constituição não trouxe com exatidão as matérias que ficam a cargo da competência da Justiça Eleitoral, por este motivo há tantos imbróglios concernentes à questão *interna corporis* dos partidos políticos, haja vista que remansosa jurisprudência indica que tal causa de pedir deverá ficar sob o crivo da Justiça Estadual Comum, mas ao se analisar precedentes exarados pelo Tribunal Superior Eleitoral se a matéria interna do partido tiver reflexos no pleito eleitoral a Justiça Eleitoral é quem terá competência para apreciar o feito:

“[...] a Justiça Eleitoral seja competente para julgar questões interna corporis dos partidos que tenham reflexo no pleito eleitoral. Precedentes. 2. Anulada pela Justiça Comum a intervenção promovida pelo Órgão Estadual do partido no âmbito municipal, há de prevalecer a convenção realizada pelo diretório municipal na qual se deliberou pela formação de coligação entre os partidos PSDB/PDT/PSD. 3. Cabe ao Órgão nacional do partido anular as deliberações e atos decorrentes de convenção na qual tenha o órgão de nível inferior contrariado as diretrizes da direção nacional, consoante prescreve o parágrafo 2º do art. 7º da Lei nº 9.504/97. 4. É inviável o agravo regimental que não infirma os fundamentos

da decisão agravada. 5. Agravo regimental desprovido. (TSE - Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 64-15/SC Relator: Ministro Dias Toffoli DJE de 12.3.2013)

Nesse desiderato, há de ser destacado o processo nº 183-51, sob a Relatoria da Ministro Dias Toffoli que consignou: “Conquanto as questões envolvendo órgãos partidários constituam matéria interna corporis das agremiações, a Justiça Eleitoral tem competência para examinar os efeitos daí decorrentes que se relacionam aos processos de registro de candidatura” e em outra oportunidade o Tribunal, sob a Relatoria da Ministra Rosa Weber manteve o respectivo entendimento: “compete à Justiça Eleitoral examinar as controvérsias internas dos partidos políticos que implicarem reflexos no processo eleitoral”

Em sentido mais rígido e didático o Tribunal da Cidadania reverberou no sentido de que a questão *interna corporis* deve ser dirimida na justiça comum estadual:

CONFLITO DE COMPETÊNCIA. REGISTRO DE CANDIDATURA DE FILIADO EM PARTIDO POLÍTICO NEGADO. CONTROVÉRSIA INTERNA CORPORIS”. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA COMUM ESTADUAL. - Conforme jurisprudência pacífica desta Corte, nas causas envolvendo discussão acerca da validade da convenção partidária, a competência da justiça eleitoral só se caracteriza quando já iniciado o processo eleitoral - A controvérsia sobre a validade de registro de candidatura de filiado em determinado partido político é de natureza “interna corporis”, questão esta a ser dirimida pela justiça comum estadual.- Conflito conhecido para declarar competente o Juízo de Direito da 6ª Vara da Fazenda Pública de Fortaleza.” (STJ, CC 36.655/ CE, Rel. Ministro FRANCISCO PEÇANHA MARTINS, Primeira

Nessa senda, observa-se que as contendas partidárias instauradas antes do período eleitoral, ou seja, na fase pré-eleitoral, continuam sendo dirimidas pela Justiça Comum, entretanto, já se encontra formada a divergência de tese no sentido de exigir a competência da Justiça Eleitoral quando incidam diretamente em questões com reflexos no período eleitoral.

De forma didática pode-se asseverar como marco de interpretação para fins de definição da competência da Justiça Eleitoral, no que toca à apreciação dos assuntos internos dos partidos políticos, a decisão exarada pelo Tribunal Superior Eleitoral nos autos do REspe 103-80 de relatoria do Min. Luiz Fux que assim assentou:

“ante os potenciais riscos ao processo democrático e os interesses subjetivos envolvidos (suposto ultraje a princípios fundamentais do processo), qualificar juridicamente referido debate dessa natureza como matéria interna corporis, considerando-o imune ao controle da Justiça Eleitoral, se revela concepção atávica, inadequada e ultrapassada [...]” O processo eleitoral, punctum saliens do art. 16 da Lei Fundamental de 1988, em sua exegese constitucionalmente adequada, deve ser compreendido em seu sentido mais elástico, iniciando-se um ano antes da data do pleito, razão pela qual qualquer divergência partidária interna tem, presumidamente, o condão de impactar na competição eleitoral” (REspe 103-80, rel. Min. Luiz Fux, DJE de 30.11.2017, grifo nosso).

Atualmente, tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei Complementar nº 301/16, com fins de ampliar a competência da Justiça Eleitoral para apreciar e julgar os conflitos internos nos órgãos diretivos de Partido Político na forma prevista na Lei nº 4.737/65, passando a Justiça Eleitoral a ter competência para dirimir conflitos sempre que houver questões interna *corporis* a serem solucionadas,

independentemente do início ou não do processo eleitoral.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As convenções partidárias estão encampadas na formalização de um dos requisitos exigidos na registrabilidade dos candidatos que devem concorrer ao pleito eleitoral. Há de ser destacado que para o pleno exercício do direito político passivo (elegibilidade) exige-se a associação de três requisitos: condições de elegibilidade; inexistência de uma das causas de inelegibilidade e registrabilidade.

Após o preenchimento, inexorável, de todos esses requisitos o partido que pretender lançar candidato ao referido pleito o formalizará por meio do ato partidário, denominado de convenções partidárias, muitos partidos já possuem todas as filigranas que devem ser obedecidas nessa formalização, mas a legislação eleitoral traz àqueles partidos que não a possuam, um prazo de 180 (cento e oitenta) dias antes da realização do pleito a viabilidade de elaboração e publicação de normas no Diário Oficial da União e, conseqüentemente, o envio para o Tribunal Superior Eleitoral.

A seleção de candidatos está intrinsecamente atrelada a questões *interna corporis* do partido, por este motivo a Justiça Eleitoral não pratica nenhum ato de gerência nesta formalização (escolha).

É de suma importância destacar que essa formalização deve ser direcionada aos convencionados, isto é, não é admissível a publicidade dessa convenção partidária além dos filiados, assim veda-se o uso de rádio, filmagem ou mesmo carros de som na respectiva convocação, bem como após a inserção da internet – como meio de comunicação – veda-se a transmissão da convenção partidária por qualquer tipo de aplicativo.

Após a realização das convenções partidárias a ata será lavrada em livro aberto, o qual é rubricado pela Justiça Eleitoral e publicada em 24 (vinte e quatro) horas em qualquer meio de comunicação. Outrossim, se o respectivo partido perder o prazo para a realização da referida convenção partidária, haverá flexibilização para a sua realização.-

Por fim, tenciona-se mencionar que a problemática em relação à intervenção do Poder Judiciário nas relações partidárias, que envolvam as questões *interna corporis* e, principalmente, as causas que

envolverem discussão sobre a validade da convenção partidária, recairá sobre a competência da justiça eleitoral quando identificado repercussão direta nas eleições próximas vindouras.

De mais a mais, tramita na Câmara dos Deputados Projeto de Lei Complementar nº 301/16, que fulminará, de uma vez por todas, qualquer entendimento controvertido acerca da competência na análise de demandas que possuem como causa de pedir as questões internas do partido passando, portanto, a Justiça Eleitoral a ter competência absoluta em todos esses casos.

BIBLIOGRAFIA

AGRA, Walber de Moura. Manual prático de direito eleitoral. Belo Horizonte: Fórum, 2016;

AGRA, Walber de Moura; CAVALCANTI, Francisco Queiroz. Comentários à nova lei eleitoral – lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009. Rio de Janeiro: Forense, 2010;

AGRA, Walber de Moura; VELLOSO, Carlos Mário da Silva. Elementos de Direito Eleitoral. 3ª Edição. São Paulo: Editora Saraiva. 2012;

ALVIM, Frederico Franco. Curso de Direito Eleitoral. 2º Ed. Curitiba: Juruá, 2016;

BOBBIO, Norberto. Estado, governo, sociedade: Para uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004;

CAMARGO, Luiz Henrique Volpe. Convenções partidárias, pedido de registro de candidaturas e ação de impugnação ao registro de candidaturas. In: ÁVALO, Alexandre et al. (Coord.) O novo Direito Eleitoral brasileiro: manual de Direito Eleitoral. 2. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Juruá, 2014. p. 147-176;

COELHO, Marcus Vinícius Furtado. Direito Eleitoral Processual

Eleitoral Penal Eleitoral. 4º Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016;

DA COSTA, Adriano Soares. Instituições de Direito Eleitoral – teoria da inelegibilidade – direito processual eleitoral. Ed. 1ª. Belo Horizonte: ed. Fórum, 2013;

ENGELS, Friedrich; MARX, Karl Heinrich. Manifesto Comunista. São Paulo: Rocketedition. 2002;

FILHO, Carlos Neves. Propaganda Eleitoral e o princípio da liberdade da propaganda política. Belo Horizonte: Fórum, 2012;

GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. 12º ed. São Paulo: Atlas, 2016;

GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. 3ª Ed. Belo Horizonte: DelRey, 2008;

LIEBMANN, Enrico Tulio. Manual de direito processual civil. Rio de Janeiro: Forense, 1985;

MALMESBURY, Thomas Hobbes de. Leviatã ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil. São Paulo: Abril, 1997;

PESSUTI; BUZATO. Os abusos na propaganda eleitoral: considerações sobre a propaganda eleitoral antecipada e as vedações trazidas pela Lei nº 11.300/2006. In: DEMETERCO NETO, Antenor (org.). O abuso nas eleições: a conquista ilícita de mandato eletivo. São Paulo: QuartierLatin, 2008, p. 95;

PINTO, Djalma. Direito Eleitoral: improbidade administrativa e responsabilidade fiscal. 4º ed. São Paulo: Atlas, 2010;

SILVA, José Afonso da Silva. Comentário Contextual à Constituição. São Paulo: Malheiros. 2005.

**PARTICIPAÇÃO DA
MULHER NA POLÍTICA**

A CANDIDATA COMO RESERVA FINANCEIRA: UM NOVO DESAFIO

Ana Claudia Santano

Professora do programa de pós-graduação em Direitos Fundamentais e Democracia do Centro Universitário Autônomo do Brasil – Unibrasil. Período de pesquisa pós-doutoral em Direito Público Econômico pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná e em Direito Constitucional, Universidad Externado de Colômbia. Doutora e mestre em Ciências Jurídicas e Políticas pela Universidad de Salamanca, Espanha.

Wagner Luiz Zacliffevis

Mestrando em Direito do Centro Universitário Autônomo do Brasil – Unibrasil. Pós-graduado em Direito Eleitoral pela Universidade Positivo. Pós-graduado em Direito Administrativo pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar.

INTRODUÇÃO

Conforme Sandra Moraes de Brito Costa, a ação afirmativa é um gênero que engloba variadas iniciativas voltadas à promoção da integração, do bem-estar e do desenvolvimento de grupos vulneráveis.

Sidney Madruga (2016) frisa a diferença ao elencar que a terminologia minoria representa uma expressão numérica de determinado seguimento em relação a outro, ou até mesmo ao todo. Já a vulnerabilidade está atrelada a grupos constituídos por pessoas a quem a sociedade majoritária nega direitos essenciais.

As ações afirmativas se destinam a combater os prejuízos sofridos por esses grupos vulneráveis, os quais estão submetidos a uma desigualdade que impede ou dificulta o acesso a determinado direito, sendo indiferente a questão quantitativa.

Essas balizas iniciais levam a compreender a mulher como grupo vulnerável, portanto passível de proteção por ação afirmativa, uma vez que em que pese representarem 51,7% da população brasileira e 52, 63% do eleitorado total, ocupam apenas 15% da Câmara dos Deputados e 14,8% do Senado Federal.

Bruno Carazza dos Santos, destaca que o nível de participação feminina no Poder Legislativo é um indicador confiável do grau de amadurecimento das democracias. Isto porque o índice de igualdade entre gêneros de um país, ou mesmo o grau de preocupação em reduzir a diferença entre eles pode ser averiguado pelo número de postos que as mulheres conquistam na cúpula governamental.

Frente a esse cenário, o presente trabalho busca entender o conceito adotado pelo Tribunal Superior Eleitoral de fraude eleitoral, sem, contudo, ser objeto deste estudo a análise crítica. A partir desse cenário, busca-se entender como e se esse conceito pode ser aplicado aos casos em que há a aplicação fictícia de recursos de origem pública nas campanhas eleitorais femininas.

Insta destacar que o objeto central do trabalho são as candidaturas femininas ante a cota de gênero, eis que esse é o tema central dos julgados que serão analisados, combinado com uma revisão bibliográfica do tema.

2. FRAUDE ELEITORAL A PARTIR DO RESPE Nº 1-49

Não há um conceito definitivo de fraude eleitoral, sendo alterado pela doutrina e jurisprudência ao longo dos tempos, sempre em atenção aos julgados da Justiça Eleitoral.

Antes da Constituição Federal de 1988, de acordo com Fávila Ribeiro, a conceituação de fraude eleitoral se assemelhava a fraude no Direito Civil, em que há violação da lei quando existe somente a aparência de obediência aos ditames legais e não a obediência propriamente dita.

Além disso, a doutrina atribuía atenção especial às fraudes que ocorriam em momentos anteriores à votação. Em outras palavras, Fávila entendia que a fraude poderia ser verificada em diferentes fases do processo eleitoral, inclusive após a votação, exemplificando nos casos de substituição de urna.

Nesse sentido, Nelson de Souza Sampaio destacou a fraude no alistamento o que podia resultar na revisão do eleitorado, zona ou município e assim o cancelamento das inscrições subsistentes.

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, o conceito de fraude eleitoral restou elencado no artigo 14, §10, consistindo na causa de pedir da Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME).

Ao analisar o dispositivo, Adriano Soares da Costa traz que a AIME não comporta todas as hipóteses legais de fraude, tendo em vista que somente as fraudes que tinham por finalidade alterar o “resultado eleitoral ou a livre manifestação do eleitor no período de votação” seriam o objeto .

Da mesma maneira, José Jairo Gomes afirmava que a fraude apta a ser discutida em AIME ocorria somente na votação e na apuração, mas não antes, evidenciando entendimentos restritivos em relação ao conceito de fraude.

Esse era o entendimento jurisprudencial dominante, preservando que a fraude objeto da AIME ocorria somente na fase de votação.

Em contrapartida, parte da doutrina não concordava com um conceito tão restritivo de fraude eleitoral. Neste sentido, Walber Moura Agra já trazia que a AIME podia combater as fraudes cometidas em qualquer fase do processo eleitoral.

Em 2015, ocorreu uma alteração na jurisprudência do Tribunal

Superior Eleitoral, por meio do julgamento do Recurso Especial Eleitoral (REspE) nº 1-49/PI, passando a se admitir como fraude o preenchimento do percentual de gênero mínimo com candidatos, no caso específico candidatas, fictícios.

Nesse julgamento o Tribunal enfrentou os fundamentos jurisprudenciais anteriores, passando a admitir em sede AIME a alegação de fraude na fase de registro de candidatura. Dessa forma, o TSE passou a adotar, para fins conceituais:

O conceito de fraude, para fins de cabimento da ação de impugnação de mandato eletivo (art. 14, §10, da Constituição Federal), é aberto e pode englobar todas as situações em que a normalidade das eleições e a legitimidade do mandato eletivo são afetadas por ações fraudulentas, inclusive nos casos de fraude à lei. A inadmissão da AIME, na espécie, acarretaria violação ao direito de ação e à inafastabilidade da jurisdição.

Uma vez reconhecida que o preenchimento fictício da cota de gênero é uma espécie de fraude eleitoral, passou-se à discussão dos efeitos desse reconhecimento, para saber a extensão da cassação que pode ocorrer.

O Tribunal Superior Eleitoral, ao julgar o Recurso Especial Eleitoral nº 19392/PI, fixou que havendo a fraude no preenchimento das cotas de gêneros, ou seja, a ocorrência de candidaturas fictícias, esse fato tem o condão de ocasionar a cassação da totalidade das candidaturas, independentemente do gênero dos candidatos eleitos:

CASSAÇÃO. TOTALIDADE DAS CANDIDATURAS DAS DUAS COLIGAÇÕES. LEGISLAÇÃO. DOUTRINA. JURISPRUDÊNCIA.

8. Caracterizada a fraude e, por conseguinte, comprometida a disputa, não se requer, para fim de perda de diploma de todos os candidatos beneficiários que compuseram as coligações, prova incontestante de

sua participação ou anuência, aspecto subjetivo que se revela imprescindível apenas para impor a eles inelegibilidade para eleições futuras. Precedentes.

9. Indeferir apenas as candidaturas fraudulentas e as menos votadas (feito o recálculo da cota), preservando-se as que obtiveram maior número de votos, ensejaria inadmissível brecha para o registro de “laranjas”, com verdadeiro incentivo a se “correr o risco”, por inexistir efeito prático desfavorável.

10. O registro das candidaturas fraudulentas possibilitou maior número de homens na disputa, cuja soma de votos, por sua vez, contabilizou-se para as respectivas alianças, culminando em quociente partidário favorável a elas (art. 107 do Código Eleitoral), que puderam então registrar e eleger mais candidatos.

11. O círculo vicioso não se afasta com a glosa apenas parcial, pois a negativa dos registros após a data do pleito implica o aproveitamento dos votos em favor das legendas (art. 175, §§ 3º e 4º, do Código Eleitoral), evidenciando-se, mais uma vez, o inquestionável benefício auferido com a fraude.

12. A adoção de critérios diversos ocasionaria casuismo incompatível com o regime democrático.

13. Embora o objetivo prático do art. 10, § 3º, da Lei 9.504/97 seja incentivar a presença feminina na política, a cota de 30% é de gênero. Manter o registro apenas das candidatas também afrontaria a norma, em sentido contrário ao que usualmente ocorre.

Desta forma, resta assente na jurisprudência que o preenchimento da cota de gênero por meio de candidaturas fictícias é uma fraude eleitoral apta a gerar a cassação da totalidade das candidaturas, uma vez que possibilita o aumento do número de candidaturas amparada em outra candidatura fraudulenta, maculando a legitimidade do processo eleitoral.

3. A CANDIDATA COMO RESERVA FINANCEIRA: UMA FRAUDE ELEITORAL?

Os partidos políticos são beneficiários de recursos públicos que podem ser utilizados em campanhas eleitorais. Trata-se, em verdade, do denominado Fundo Partidário, previsto no art. 38, da Lei nº 9.096 de 1995, e o Fundo Especial de Financiamento de Campanha, previsto no art. 16-C, da Lei nº 9.504 de 1997.

A distribuição desses recursos entre os partidos políticos se dá em conformidade com seu desempenho eleitoral, mas a distribuição desses recursos públicos entre os candidatos do partido é realizada por meio de decisão interna da agremiação, havendo algumas normas legais a serem observadas.

O Supremo Tribunal Federal, por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5617, e o Tribunal Superior Eleitoral, por meio da Consulta nº 060025218, confirmaram que os recursos públicos recebidos pelas agremiações partidárias devem guardar proporcionalidade com a cota de gênero nas campanhas eleitorais, ou seja, os partidos políticos devem garantir que os recursos públicos (Fundo Partidário e Fundo Especial de Financiamento de Campanha) recebidos sejam aplicados às campanhas de candidaturas femininas na proporção que essas ocupam na chapa, impedindo que esse montante seja inferior a 30%.

Nesta toada, pode-se imaginar um cenário no qual um partido distribua uma fatia de recursos públicos para uma candidatura feminina tão somente para alcançar a porcentagem mínima a ser preenchida, mas que os valores sequer sejam utilizados em prol dessa candidata, caracterizando uma distribuição fictícia de recursos.

Nessa situação, é possível afirmar que se está diante de uma fraude à lei, além de se tratar de uma conduta que pode afetar a normalidade das eleições, amoldando-se ao conceito de fraude eleitoral estipulado pelo Tribunal Superior Eleitoral a partir do REspE nº 1-49/PI. Seria então o caso de cassação da chapa inteira?

O mesmo Tribunal Superior Eleitoral, por meio do artigo 17, da Resolução nº 23.607 que versa sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos e candidatos e sobre a prestação de contas nas eleições de 2020, traz que em caso de emprego ilícito de

recursos de origem pública nas eleições sujeitará os responsáveis e beneficiários às sanções do artigo 30-A., da Lei nº 9.504/97.

Todavia, em que pese os indícios de que a irregularidade na distribuição de recursos possa afetar a chapa inteira, vê-se que a aplicação do entendimento firmado no REspE nº 19.392/PI não se aplica ao presente caso.

Isso porque, ainda que se reconheça a fraude à lei, essa não tem o condão de aumentar o número de integrantes da chapa, e por conseguinte o número de votos da chapa, fundamentos que sustentam a decisão da cassação da totalidade da chapa na jurisprudência apresentada.

Essa é a questão que se apresenta, e na qual a Justiça Eleitoral deverá enfrentar em breve, a aplicação de recursos de origem pública para atendimento da cota de gênero, sem a devida aplicação.

Todavia, a defesa de cotas de gênero não pode ser a única preocupação atinente a ocupação dos espaços de poder pela mulher. Neste ponto, Edilene Lôbo destaca que as “cotas, importante começo, não são fim, nem servem apenas para destinar um lugar para as mulheres ou para cumprir metas perante a comunidade internacional”, isso porque “é crucial superar o modelo de cotas, para evoluir rumo à paridade, desde já adotando a rotatividade em cargos de direção nas entidades ou instituições em que atuem mulheres e homens, respeitadas as exigências, quando necessárias, de qualificação técnica”.

4. CONCLUSÃO

Frente a um legislativo refratário à adoção da reserva de cadeiras para mulheres nos parlamentos, a justiça eleitoral desencadeou uma revisão em sua jurisprudência acerca da fraude eleitoral.

Sem ter o condão de tecer qualquer análise crítica sobre essa nova conceituação, analisou-se o cenário em concomitância com a obrigação das agremiações partidárias destinarem de forma proporcional às cotas de gênero os recursos públicos recebidos para as campanhas eleitorais.

Ante a possibilidade de desvirtuamento na utilização desses recursos pode emergir, conforme acena o Tribunal Superior Eleitoral, uma nova espécie de fraude. Os resultados sancionatórios ainda

permanecem desconhecidos, mas alertando-se que a aplicação da cassação da totalidade da chapa pode gerar um verdadeiro terceiro turno nas eleições, punindo candidatos que sequer tinham ciência do desvirtuamento e nem obtiveram qualquer espécie de benefício.

O tema é árduo e merece melhores reflexões, não só doutrinário e jurisprudencial, mas em especial no debate legislativo, para que haja um melhor desenvolvimento das normas jurídicas sancionatórias acerca do desvirtuamento de recursos públicos.

Destaca-se, ainda, que eventual responsabilização eleitoral não elide outras responsabilidades, como a criminal e cível. Afinal a fiscalização da utilização de recursos públicos deve permear o debate eleitoral, a um, por simplesmente se tratar de recursos oriundos de fundos públicos, a dois, pelo efeito que a utilização de recursos tem na captação de votos junto ao eleitorado.

REFERÊNCIAS

AGRA, Walber Moura. **Elementos de direito eleitoral**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5617, de 15 mar. 2018. Relator: Ministro Edson Fachin. DJe 03 out. 2018.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5617, de 15 mar. 2018. Relator: Ministro Edson Fachin. DJe 03 out. 2018.

____, Tribunal Superior Eleitoral. Consulta nº 060025218, de 22 meio 2018. Relatora: Ministra Rosa Weber. DJe. 15 ago. 2018.

____, Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental em Recurso Ordinário nº 888, de 18 out. 2005. Relator: Ministro Carlos Eduardo Caputo Bastos. DJ, v. 1, 25 nov. 2005.

BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral. Consulta nº 060025218, de 22 meio 2018. Relatora: Ministra Rosa Weber. DJe. 15 ago. 2018.

____, Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 1-49/PI, de 4 ago. 2015. Relator: Ministro Henrique Neves da Silva. DJe, 21 out. 2015, p. 25-26.

____, Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 19392/PI, de 17 set. 2019. Relator: Ministro Jorge Mussi. DJe 04 out. 2019. p. 105-107.

COSTA, Adriano Soares da. **Instituições de Direito Eleitoral**. 8. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

COSTA, Sandra Moraes de Brito. **Dignidade humana e pessoa com deficiência: Aspectos legais e trabalhistas**. São Paulo: LTr, 2008.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 12 ed. Ver., atual e ampl. São Paulo, SP: Gen, Atlas, 2016.

LÔBO, Edilene A paridade como direito fundamental da democracia substancial no Brasil: Mulher na Política. **Teorias da Democracia e Direitos Políticos** (Org. CONPEDI). V Encontro Internacional do CONPEDI. Uruguai, Montevideu, 8 a 10 de setembro de 2016. Disponível em: < <https://www.conpedi.org.br/publicacoes/910506b2/a53306ij/7JlDuV5xa1KMtNML.pdf> >. Acesso: 18 fev. 2020.

MADRUGA, Sidney. **Pessoas com deficiência e direitos humanos: ótica da diferença e ações afirmativas**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

PANKE, Luciana; IASULAITIS, Sylvia. Mulheres no poder: aspectos sobre o discurso feminino nas campanhas eleitorais. **Opinião Pública** (online), vol. 22, nº 2, Campinas, pp. 385-417, 2016. Disponível em < <http://www.scielo.br/pdf/op/v22n2/1807-0191-op-22-2-0385.pdf> >. Acesso em 19 fev. 2020.

RIBEIRO, Fávila. **Direito Eleitoral**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1988.

SAMPAIO, Nelson de Souza. A Justiça Eleitoral. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, n. 34, p. 111-153, 1972.

SANTANO, Ana Claudia. A naturalização da cultura machista como um forte bloqueio à participação feminina na política.

BERTOTTI, Bárbara Mendonça et al. (Orgs.) **Gênero e resistência**, vol. 1: memórias do II encontro de pesquisa por/de/sobre mulheres. Porto Alegre: Editora Fi, pp. 37-64, 2019.

SANTOS, Bruno Carazza dos. 5 dados sobre a participação feminina na política brasileira. **Politize!** 17 mar. 2017. Disponível em <<https://www.politize.com.br/participacao-das-mulheres-na-politica-brasileira/>>. Acesso em 18 fev. 2020.

**IGUALDADE POLÍTICA DE GÊNERO E OS
CAMINHOS PARA A SUA EFETIVAÇÃO:
O ACERTO DAS RECENTES DECISÕES
DO JUDICIÁRIO QUE DETERMINARAM
A OBRIGAÇÃO DE DESTINAÇÃO
MÍNIMA DE RECURSOS PÚBLICOS ÀS
CAMPANHAS DAS CANDIDATAS E O
PAPEL DO LEGISLATIVO FRENTE À
INAFASTÁVEL POSITIVAÇÃO DA NORMA**

Deborah Amorim de Souza Carvalhido
Advogada Especialista em Direito Eleitoral

INTRODUÇÃO

Ao contrário do imaginário coletivo, a tímida participação das mulheres na política não resulta da mera ausência de interesse pela vida pública. Lamentavelmente, o longo período de discriminação histórica e cultural, somado à resistência em compartilhar espaços de poder e de tomada de decisão, contribuíram – e ainda contribuem – com o distanciamento da mulher com a realidade política, tendo em vista a existência – quase constante – de desestímulos de distintas ordens, tais como: preconceitos, dificuldades de acesso às estruturas partidárias, reduzido investimento em candidaturas femininas e os desafios de conciliar a carreira com as exigências da vida doméstica.

Vale registrar que durante muito tempo as mulheres foram deliberadamente excluídas do processo de formação do Estado sendo certo que, embora não houvesse norma proibitiva, a negativa do direito ao voto e à participação política decorria de uma interpretação restritiva oriunda dos costumes da época – fato que retrata uma situação ainda mais perversa de exclusão.

Nesse sentido, a compreensão do itinerário histórico da emancipação política das mulheres revela uma luta que prescindia a defesa de leis que as incluíssem e as reconhecessem como sujeitos de direitos.

É certo que esse contexto fático de inequívoca normatização desigual dos direitos das mulheres reverbera, ainda hoje, nos papéis sociais que são tidos como referência no processo de identificação de gênero. Assim, à mulher é atribuído o acesso aos espaços privados ao passo que aos homens é franqueado o espaço público de modo que eventual opção feminina pela carreira política, em regra, é objeto de inúmeros questionamentos que – ainda que de maneira sutil ou velada – reforçam preconceitos e distinções que refletem diretamente na igualdade de oportunidades.

Ademais, as consequências de anos de negação do direito de as mulheres participarem do processo eleitoral propiciaram a construção de um ambiente político desigual que, por vezes, corroboram com a equivocada mensagem de que a política não é local para mulher. Longe de esgotar a integralidade do tema, mas com o intuito de justificar a afirmativa acima citada, registra-se que, apesar de a

primeira Senadora da República ter sido empossada em 1979, tão somente em 2016 – há 4 (quatro) anos atrás – é que o Plenário do Senado Federal disponibilizou a estrutura de um banheiro feminino para uso de suas parlamentares.

Feitas tais considerações, deve-se observar que a reduzida presença feminina na política não decorre de uma circunstância ocasional exclusiva ao interesse da mulher e suas escolhas pessoais, e que os obstáculos ao ingresso nos espaços de poder, em sua totalidade, esbarram na problemática da desigualdade de gênero.

Ocorre que a garantia ao princípio da igualdade entre homens e mulheres, não apenas retórica ou formal, é consagrada pela Constituição Federal como direito fundamental que se associa à própria base do regime democrático.

É certo que o direito à igual participação das mulheres na política é hoje não só permitido ou tolerado, senão determinado em lei. Todavia, a constatação do quadro de sub-representação feminina, e suas mais variadas razões, indicam que a luta das mulheres pela plenitude de seus direitos políticos não se trata de um projeto realizado, e sim um projeto ainda em construção.

Nessa esteira, e admitindo-se o cenário normativo constitucional que fundamenta a garantia formal do exercício dos direitos políticos em condições de igualdade de chances e resultados, identifica-se que a garantia material desses direitos - consubstanciada na real concretude da eficácia da norma e em sua aptidão de tornar realidade os comandos legais por ela garantidos - ainda percorre um caminho com vistas à sua concretização.

Conforme assinalado pela Ministra Rosa Weber, no âmbito do julgamento da ADI 5617, em que pese o direito ao voto ter materializado a igualdade e a liberdade ao acesso da escolha dos representantes políticos, o mesmo não pode ser afirmado quanto ao espectro das mulheres na qualidade de sujeitos ativos no processo de representação política.

Sob essa perspectiva, interessante ressaltar a lição do Ministro Luís Roberto Barroso (2017, p. 257) que ao dispor sobre a ideia da efetividade da norma a relaciona com a materialização dos seus preceitos legais no mundo dos fatos, que deve simbolizar a aproximação

- tão íntima quanto possível - entre o *dever-ser* normativo e o ser da realidade social.

O eminente jurista, em suma, confere à efetividade conceito que advém da existência da adequação entre a realização do direito e o desempenho concreto de sua função social. Leciona ainda que o descumprimento de uma norma jurídica garantidora de direitos fundamentais e sua respectiva exigibilidade são objetos passíveis de medidas judiciais:

(...) normas constitucionais definidoras de direitos
(...) investem os seus beneficiários em situações
jurídicas imediatamente desfrutáveis, a serem efe-
tivadas por prestações positivas ou negativas, exi-
gíveis do Estado ou de outro eventual destinatário
da norma.

Isto posto, é possível concluir que a ausência da efetivação material dos direitos políticos – concretizada na verificação do não cumprimento dos efeitos jurídicos decorrentes de previsão normativa formalmente assentada no direito posto - não só pode como deve ter a sua exigibilidade requerida, tendo em vista a legítima prerrogativa tanto do Poder Público quanto do particular de exigir o regular cumprimento da plenitude do gozo de seus direitos, que, no caso em espécie, envolve a consolidação e o aprimoramento da democracia tal como o propósito constitucional de assegurar que homens e mulheres disputem os pleitos eleitorais em igualdade de condições.

Considerando tais assertivas, é forçoso concluir pela amplitude do campo de atuação do Estado como indutor da democracia e guardião dos direitos fundamentais, sendo certo que a ele cabe não só o dever da não discriminação, mas também a obrigação de promover e incentivar ações que visem a concretude da isonomia de gênero. Desse modo, sua responsabilidade com a efetiva garantia material dos direitos políticos das mulheres exige a adoção de mecanismos inclusivos e é compartilhada com todos os atores que compõem o jogo democrático.

Caso contrário, a normatização afeta ao tema apenas incidiria no

campo do simbolismo das intenções de modo a não produzir os efeitos necessários à proteção dos bens jurídicos por ela tutelados.

Há de se falar ainda que, no tocante à participação política, a passagem do paradigma de uma igualdade formal para o de uma igualdade material ganha contornos ainda mais relevantes tendo em vista que o aperfeiçoamento do modelo representativo com a inserção de mais mulheres – como candidatas e eleitas – permite equacionar outras desigualdades sociais e econômicas, repercutindo positivamente no rompimento de um ciclo de perpetuação de preconceitos tanto na esfera pública quanto na privada.

O fortalecimento do debate acerca da imperiosa necessidade de ampliação da participação feminina na política ensejou uma lenta e gradual evolução legislativa voltada à criação de incentivos e ações afirmativas na área.

Na direção desse contexto é que surge o sistema de cotas de gênero que, com vistas à reversão do déficit democrático na representação feminina, impôs a obrigatoriedade de preenchimento de o mínimo de 30% e o máximo de 70% de candidaturas do mesmo sexo quando do registro das chapas proporcionais.

Não se desconhece que, na prática, o percentual mínimo é direcionado às mulheres e que referida norma se restringe ao momento do registro de candidaturas, de modo que sua eficácia é diluída a partir da ausência de pavimentação de campanha dessas mulheres.

Cabe salientar que o processo eleitoral é dinâmico e se desenvolve em várias etapas sendo certo que a participação igualitária, para efeitos de efetividade da norma, consiste em conferir reais condições de disputa no pleito; fato que reclama, entre outras variáveis, o acesso aos recursos de financiamento de campanha.

No âmbito dessa discussão, que reconheceu a falta de recursos financeiros como uma das principais causas da pouca efetividade da referida norma, foi editada a Lei nº 13.165/15 que, ao longo de seus dispositivos, instituiu uma regra transitória que - entendida como medida de natureza afirmativa - dispunha que nas três eleições subseqüentes à aprovação da respectiva lei os partidos ficariam obrigados a aplicarem o mínimo de 5% (cinco por cento) e o máximo de 15% (quinze por cento) - do total do montante do Fundo Partidário

destinado ao financiamento das campanhas eleitorais - nas campanhas de suas candidatas.

O ponto a se ressaltar é que a fixação dos limites acima mencionados além de desconsiderar a proporcionalidade instaurada pelo sistema de cotas, corroborava para a perpetuação da significativa vantagem conferida aos homens na disputa eleitoral. Para melhor elucidar a questão, vale colacionar as razões do Ministério Público oferecidas em parecer, nos autos da ADI 5617:

A diferença entre o percentual mínimo de reserva de vagas para as mulheres (30%) e o percentual máximo de recursos do fundo partidário direcionado às candidaturas de mulheres (15%) insere-as em situação de flagrante desigualdade em relação aos candidatos homens, pois estes poderão ocupar 70% das vagas a serem registradas, com disponibilidade de 85% dos recursos partidários em suas campanhas. Não se consegue vislumbrar razão sociológica, ética ou jurídica a justificar essa disparidade, que agrava a desigualdade reinante e, por isso, viola a ordem constitucional.

Há de se falar ainda que expressiva novidade legislativa veio acompanhada da permissão de que os recursos do Fundo Partidário destinados ao custeamento de programas de difusão e participação política das mulheres fossem alocados nas campanhas de candidatas, de modo a incluí-los como uma das fontes financiadoras do cumprimento da obrigação anteriormente fixada.

Em que pese o fato de o Congresso ter considerado a importância do capital financeiro na disputa eleitoral, é preciso destacar que a solução encontrada compreendeu um redirecionamento de recursos que apesar de compartilharem objetivos semelhantes possuíam finalidades diversas.

A constitucionalidade das alterações trazidas pela lei nº 13.165/15, no que se refere a importante previsão quanto à obrigatoriedade da reserva de recursos do Fundo Partidário destinados ao financiamento

de campanhas eleitorais de candidaturas femininas, foi objeto de questionamento junto ao Supremo Tribunal Federal.

Em apertada síntese, as inconstitucionalidades suscitadas incidiam sobre: (i) a fixação dos percentuais mínimo e máximo do montante do Fundo Partidário destinado às campanhas das candidatas; e (ii) o curto prazo de vigência da política afirmativa ora estipulada.

Quanto às razões que fundamentaram o reconhecimento do STF pela quebra da igualdade de gênero da norma impugnada, cumpre registrar – em linhas gerais e de maneira não exaustiva – os principais argumentos que consolidaram a interpretação constitucional conferida à matéria.

No tocante à fixação do limite máximo de 15% (quinze por cento), alegou-se que a definição desse percentual inverteria o sentido das cotas eleitorais de gênero tendo em vista que ao invés de se estabelecer uma discriminação positiva – oriunda do reconhecimento de uma ação afirmativa que visa tutelar a realização de direitos fundamentais por meio da concessão de tratamento jurídico diverso justificado por desigualdades históricas – a norma criou uma *“odiosa distinção entre os limites dos recursos a serem aplicados em campanhas de candidaturas de cada sexo”*.

Além de contrariar a concretude do princípio da igualdade, a inovação legislativa também se mostrou inconstitucional sob o ângulo da autonomia partidária, visto que a determinação do referido percentual máximo impediria que os partidos políticos aplicassem – de acordo com seus objetivos, ideologias ou estratégias políticas – um volume maior de recursos nas campanhas femininas.

Quanto ao limite mínimo de 5% (cinco por cento) entendeu-se que a norma integraria um sistema de cotas eleitorais, razão pela qual deveria ser interpretada de maneira sistêmica. Fato que demandaria, em atendimento ao princípio constitucional da proporcionalidade, a equiparação do patamar mínimo dos recursos destinados às campanhas femininas na exata proporção das candidaturas que devem ser preenchidas por mulheres, em consonância com o que prevê a legislação - art. 10 §3º da lei nº 9.504/97.

O que significa dizer que a proporção mínima dos recursos destinados ao financiamento das campanhas das candidatas deve ser

razoavelmente coerente com a quantidade de vagas reservadas às mulheres quando na disputa do pleito eleitoral; do contrário, a norma geraria uma situação teratológica de discriminação que inviabilizaria a redução das desigualdades, ao passo que admitiria ainda mais distinções baseadas unicamente no critério de gênero.

Nessa toada, cumpre sublinhar que o novo parâmetro incidente sobre a norma do percentual mínimo teve como base regra afeta às candidaturas proporcionais, não obstante a inexistência de vedação de utilização dos recursos do Fundo Partidário para o financiamento das campanhas majoritárias.

Em relação ao prazo de vigência da norma, qual seja, “*três eleições se seguirem à publicação da lei*”, os apontamentos ventilados foram uníssonos em considerar o parâmetro temporal absolutamente exíguo e insuficiente. Desse modo, a inconstitucionalidade restou demonstrada a partir da compreensão de que o reduzido prazo contraria a materialização da equidade de gênero no tocante à participação política das mulheres, bem como é incompatível com preceitos constitucionais relativos ao regime democrático, ao pluralismo político, e aos princípios da eficiência e da finalidade.

Embora livre para fixar a duração de uma política afirmativa, o STF entendeu que o legislador ordinário deve considerar aspectos técnicos que justifiquem de maneira razoável a durabilidade da medida assim como deve privilegiar a estrita observância aos parâmetros constitucionais balizadores da definição da ação construída com a finalidade de superar desigualdades estruturais, porquanto a distribuição do mínimo dos recursos do Fundo Partidário para as campanhas femininas deve perdurar enquanto for justificada a composição mínima das candidaturas.

Ainda de acordo com entendimento da Corte Constitucional, no tocante aos dispositivos que permitiam a acumulação do percentual destinado à promoção ou difusão da participação política da mulher e sua posterior utilização no financiamento das eleições futuras de suas candidatas, entendeu-se que a decisão de investir tais recursos em finalidade diversa da sua destinação original não está no âmbito da discricionariedade dos partidos políticos que, em razão da proteção do princípio da igualdade de gênero, não possuem a legitimidade

de eleger uma regra de fomento em detrimento de outra. Em suma, conferiu-se aos recursos direcionados à criação de programas voltados a difusão do aumento da representação feminina na política, natureza autônoma.

Paralelamente a esta decisão, e com a criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) por intermédio das Leis nº 13.487/17 e nº 13.488/17, o Tribunal Superior Eleitoral foi instado a responder consulta quanto aos efeitos da decisão da Corte Constitucional sobre os recursos do FEFC.

Por unanimidade, o TSE respondeu afirmativamente os questionamentos postos, de modo a consignar que a interpretação alcançada pelo STF em relação ao Fundo Partidário constitui a única vertente constitucional possível no tocante aos critérios de distribuição mínima dos demais recursos públicos que, em última análise, visam conferir meios capazes de pavimentar candidaturas femininas e, portanto, não podem admitir forma discriminatória.

É certo que os respectivos provimentos jurisdicionais representaram um avanço para a materialização dos direitos políticos das mulheres, de maneira que os incrementos relativos à representação feminina e ao volume dos recursos destinados às campanhas das candidatas, no pleito de 2018, indicam o acerto da medida.

Nota-se, entretanto, que é possível que as incongruências decorrentes da ausência de regulamentação mais específica sobre a essa temática - cuja competência é restrita ao Legislativo - proporcionou uma série de questionamentos e possibilitou interpretações que permitiram a minimização dos efeitos da regra, cuja finalidade precípua é o enfreteamento da sub-representação feminina na política.

Curiosamente, no pleito de 2018, observou-se uma expressiva ampliação no número de candidaturas femininas para os cargos de vices e suplentes. Em comparação com as eleições de 2014, identifica-se um aumento de 61% do número de candidatas registradas a vice-governadora. Para 1º e 2º suplência ao cargo em disputa no Senado Federal, o incremento do percentual é de 111% e 185%, respectivamente.

É fato incontestável que a sub-representação feminina se dá em todas as esferas de poder, sendo positiva a identificação do aumento

de candidaturas de mulheres para cargos majoritários. Entretanto, substancial crescente numérica reclama olhar mais detido, tendo em vista que pode sinalizar uma estratégia defensiva dos partidos políticos que, na imperiosa necessidade de cumprimento da cota mínima, optam por financiar candidaturas femininas que, na verdade, favorecerão predominantemente candidatos masculinos, dado que a chapa é uma e indivisível e os valores expendidos nas campanhas não são examinados isoladamente.

Urge assentar que o reconhecimento da licitude da destinação de referida cota não deve ser utilizado para justificar a concentração desarrazoada de recursos em cargos majoritários, sob pena de configuração de fraude – consubstanciada na manipulação das regras para favorecer um grupo específico de candidatos, de maneira a restringir ou, a depender do caso, anular a possibilidade de participação política dos demais grupos.

Não há como rechaçar a significativa relevância das candidaturas proporcionais no tocante à lógica de ampliação dos espaços de representação política. Isto porque, a presença de mais mulheres nas casas legislativas favorece a discussão de temas relacionados a direitos e interesses da pauta feminina assim como fortalece o processo político como um todo, influenciando, inclusive, em pressões por melhorias nas estruturas partidárias.

Além disso, cumpre lembrar que a desigualdade de financiamento das candidaturas do sexo feminino torna-se ainda mais evidente nos pleitos proporcionais, de modo que a completa preterição da destinação de recursos a esses cargos eletivos reproduz medida incoerente que vai de encontro ao parâmetro constitucional que respaldou as decisões que tornaram obrigatória a alocação mínima de 30% dos recursos nas campanhas eleitorais de candidatas.

Vê-se, pois, que a implementação da ação afirmativa que ora se examina demanda uma adequação na composição entre as verbas destinadas às campanhas proporcionais e majoritárias, com vistas a maximizar a superação do déficit injustificável de participação das mulheres na política.

Não existe fórmula pronta, sendo certo que a definição de norma legal para esse fim carece de estudos mais aprofundados. Porém, considera-se positivo e necessário que o Congresso se debruce sobre esta temática e estabeleça regras capazes de corrigir tais distorções, sem, contudo, deixar de lado a estrita observância aos avanços alcançados.

Ainda sobre esse ponto, registra-se que a normatização acerca do número de candidaturas femininas lançadas e o número de candidatas destinatárias das verbas do Fundo Partidário e do Fundo Eleitoral também deve considerar o princípio da autonomia partidária, não sendo admissível estipulação de regra que engesse sobremaneira a liberdade das agremiações elaborarem estratégias políticas que potencializem sua competitividade na disputa.

Em conclusão, salienta-se a importância do Judiciário como garantidor e indutor dos direitos políticos das mulheres bem como o relevante papel do Legislativo ante o seu inafastável dever de aprimoramento da norma - cuja liberdade de conformação deve necessariamente observar os parâmetros constitucionais fixados, não cabendo retrocessos.

Em que pese o reconhecimento dos avanços na matéria, é preciso consignar que a discriminação contra a participação feminina na política constitui desafio ainda a ser superado, fato que demonstra a atualidade e urgência de se adotar outras medidas que, além, de sustentarem a continuidade dos progressos alcançados, tenham o condão de fomentar novos mecanismos que visem a materialização da real equidade de gênero.

Nesse sentido, valioso ressaltar trecho do voto do Ministro Luiz Fux, exarado na decisão da ADI 5617, que ao citar estudo da professora Susan Carroll, afirma que a representação feminina na política é realizada tanto pela ausência de impedimentos quanto pela presença de encorajamento de apoio.

A verdadeira igualdade política de gênero requer que às candidaturas femininas sejam disponibilizados os mesmos instrumentos que viabilizam as candidaturas masculinas. Em última análise, requer o direito à voz e a vez das mulheres na vida pública!

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

BACKES, A.I.; VOGEL, L.H; COSTA, J.C.A; ALVES, M.V.C. **Breve Análise dos Dados sobre Candidaturas de Mulheres nas eleições de 2018**. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, Disponível em: < <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/comissao-de-defesa-dos-direitos-da-mulher-cmulher/arquivos-de-audio-e-video/breve-analise-dos-dados-sobre-candidatas-eleitas-receitas-nas-eleicoes-de-2018> >

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 5.617/DF**. Relator: Ministro Edson Fachin. Julgada em: 15 de março de 2018. Publicada no DJE em: 04 de outubro de 2018.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Consulta n.º 0600252-18.2018.6.00.0000**. Relatora: Ministra Rosa Weber. Julgada em: 22 de maio de 2018.

Número de mulheres eleitas cresce 52,6% em relação a 2014. Disponível em: < <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Marco/numero-de-mulheres-eleitas-em-2018-cresce-52-6-em-relacao-a-2014> > .

PERCALÇOS E DESAFIOS DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA FEMININA NO BRASIL

Harrison Alexandre Targino

Advogado e Professor. Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC/SP (1996), Conselheiro Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; Professor Titular da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB) e do UNIPÊ. Membro fundador do IDEL PB (Instituto de Direito Eleitoral). Membro da Comissão Nacional de Direito Eleitoral da OAB.

Davidson Oliveira Damasceno

Bacharelando em Direito pela Universidade Estadual da Paraíba – UEPB. Bolsista de iniciação científica pelo PIBIC/UEPB/CNPQ. Membro do Grupo de Pesquisa JUDITE (Justiça, Direito e Tecnologia- UEPB) com linha de pesquisa nas áreas: Hermenêutica Jurídica, Teoria Geral do Direito e Teoria da Justiça.

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A representação política numa democracia – regime de governo do povo, para o povo e pelo povo, na sempre lembrada afirmação de Abrahm Lincoln – é, ou ao menos tem de ser, conferida a todos os seus cidadãos. Isso ocorre, porque nesse regime de governo os indivíduos detêm o poder de determinar seu futuro, elegendo os rumos e os objetivos quais sejam melhores para si. Em outras palavras, os indivíduos, detêm a possibilidade de autodeterminar-se, sendo soberanos em sua nação e o senhor das decisões vindouras. (BONAVIDES, 2010)

Essa autodeterminação e o exercício da soberania popular, dar-se, em muitas nações inclusive a brasileira, através da democracia indireta, ou seja, na forma representativa; sendo assim, o povo delega a uma parcela da população a competência para lhes representar. Isto posto, ver-se que são os próprios indivíduos que representam seus pares, e essa representação é garantida a todos através dos direitos políticos - categoria dos direitos fundamentais – os quais muito custaram para serem conquistados, sendo frutos de uma emancipação humana a custos de revoluções.

Destarte, foram conferidos aos cidadãos tais direitos, e consequentemente a capacidade de representar seus concidadãos. Com isso, por constituírem direitos inerentes a todos os indivíduos, sem distinção, todo cidadão deveria estar apto a representar seus semelhantes.

Porém no curso da história, a efetivação dos direitos políticos se apresenta aquém do nível ideal, sendo esses mitigados em vários aspectos, mas principalmente no que se refere a representação política, haja vista que por muitas vezes ficam de fora do cenário de adequada representação atores fundamentais que compõe a sociedade inicialmente desconsiderada.

O déficit de representação foi sempre intenso em relação às mulheres e outros segmentos sociais. Mesmo constituindo-se em metade da população, em regra, só a após intensa luta sufragista se conseguiu garantir este direito básico.

O déficit no empoderamento feminino tem sido notado em diferentes países, levou a vários documentos internacionais de

compromisso contra a desigualdade entre sexos na ocupação dos espaços públicos, como a Convenção sobre os Direitos Políticos da Mulher (1953) e a Convenção para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1979), que conclamam os Estados a formularem políticas e estratégias voltadas à suplantação da diferença.

No Brasil, herança de uma cultura patriarcal que se evidencia no espaço político, a atuação das mulheres foi muito cerceada, sendo por muito tempo impedidas até de proferirem o exercício basilar da cidadania: o voto. A construção histórica do respeito e igualdade e participação tem sido objeto de intensa luta com avanços significativos, mas e persistência cultural de retrocessos.

Na nossa sociedade ainda se mostra tímida a participação da mulher na política, evidenciando a desigualdade de gênero existente, onde os homens ocupam maior parte dos postos de mando e representam os principais participantes no comando dos rumos da sociedade.

Entre nós, apesar de específica legislação visando garantir a presença feminina na política, há uma histórica permanência de intensa desigualdade quanto à ocupação de cadeiras parlamentares pelas mulheres.

Pode-se citar vários incontestes dados a espelhar a realidade de desigualdade.

Segundo o *Mapa Mulheres na Política 2019*, relatório da ONU e da União Interparlamentar, o Brasil ocupa a posição 149 em ranking de representatividade feminina no governo (em um total de 188 países.).

Segundo a mesma pesquisa, No ranking de representatividade feminina no Parlamento, o Brasil ocupa a posição 134 de 193 países pesquisados, com 15% de participação de mulheres. São 77 deputadas em um total de 513 cadeiras na Câmara, e somente 12 senadoras entre os 81 eleitos.

Já o *Global Gender Gap Report 2018*, relatório do Fórum Econômico Mundial sobre as desigualdades de gênero em 149 países, o Brasil ocupa a 112ª posição no ranking sobre o empoderamento político das mulheres.

O ranking de participação das mulheres na política de 2017, no

qual o país ocupa a 115ª posição dentre os 138 países analisados. Nessa pesquisa, desenvolvida pelo Projeto Mulheres Inspiradoras, com base no banco de dados do Banco Mundial (BIRD) e do Tribunal Superior Eleitoral do Brasil (TSE), evidenciou-se que no que toca a representatividade feminina no Legislativo Federal – o qual é reflexo desse poder nas outras entidades federativas – o Brasil está em um nível aquém da média mundial atingida em 1990, cuja apresentação é de 12,7% enquanto que no parlamento brasileiro hoje elas representam apenas 15% de todos os eleitos, enquanto que, hodiernamente, a média mundial é de 23%. (MONTESANTI, 2018).

A situação agrava-se ainda quando compara-se com outros países, onde a representação feminina no Congresso é bem superior, como, a exemplo de Ruanda (63,8%), Bolívia (53,1%), Cuba (48,9%), e Finlândia (41,5%), Estados Unidos (19,4%); ou seja, a representatividade feminina brasileira na política chega a ser mais baixa do que os países subdesenvolvidos como da África. (GANDRA, 2017).

Porém, mesmo distante dessa meta, aos poucos a participação política das mulheres no Brasil vem aumentando. De acordo com o TSE, nas eleições de 2018 houve um crescimento de 52,6% de números de mulheres eleitas comparado as eleições de 2014. Nessa conjuntura nas eleições presidenciais de 2018, de cerca de 77 milhões de mulheres alistadas, apenas 9.204 concorreram a algum cargo eletivo nas Eleições Gerais de 2018. Destas, foram eleitas 290 mulheres. Enquanto que nas eleições de 2014 foram escolhidas apenas 190 para assumirem os cargos disputados. Todavia, esses números já representam um avanço pois pela primeira vez no Brasil o percentual de registro de candidaturas femininas ultrapassou os 30%.

Ainda de acordo com o TSE, para a Câmara dos Deputados foram eleitas 77 parlamentares em todo o Brasil, tendo um acréscimo de 51% em relação ao pleito de 2014. De outro lado, nas Assembleias Legislativas foram eleitas 161 deputadas estaduais, representando um crescimento de 41,2% em relação a 2014, quando foram eleitas 114 mulheres para o cargo. Na outra Casa Federal, Senado, foram eleitas sete mulheres que fazem com que o número de representatividade feminina nesta casa fique em 13%. (TSE, 2018)

Em âmbito municipal os dados apresentam simetria ao cenário

nacional, vez que os índices de participação feminina ainda denunciavam uma escassa inserção política. Nas eleições de 2016 as mulheres somaram cerca de 153.314 candidatas contra 310.061 candidaturas do gênero masculino; entretanto, mesmo o índice de candidatura chegando a quase 50%, ao verificar os índices de eleitas para cargos proporcionais, ver-se que apenas 14% do total foram eleitas. (GANDRA, 2017).

É indubitável que esse quadro não condiz com uma sociedade democrática desenvolvida, já que parcela considerável dos seus integrantes – mais metade da população – não se encontra devidamente representada, e tampouco conseguem alcançar grande número de cargos representativos.

A efetiva inclusão da mulher na política, decorrência da igualdade de gênero, está contemplada dentro dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 das Nações Unidas. Uma das metas vinculadas a igualdade de gênero é justamente “garantir a participação plena e efetiva das mulheres e a igualdade de oportunidades para a liderança em todos os níveis de tomada de decisão na vida política, econômica e pública”.

Sendo a maioria do eleitorado e 44,7% das pessoas filiadas a partidos políticos no Brasil, a mulher merece e quer seu espaço na arena pública.

A QUESTÃO DE GÊNERO NA POLÍTICA BRASILEIRA E SUA EVOLUÇÃO HISTÓRICA

O Estado brasileiro conta com cerca de 51% de sua população composta por mulheres, ou seja, mais da metade da população. Frente a esse contingente, é notório que na sociedade há uma grande quantidade de anseios requeridos pelo público feminino nas mais variadas questões sociais.

Um dos principais anseios, senão o principal, diz respeito a tão sonhada igualdade de gênero que ainda se encontra obstaculizada na sociedade brasileira. Depurando-se sobre as pautas femininas, ver-se que todas perpassam pelo debate político, haja vista que é a partir desse espaço público que saem importantes soluções para os dilemas enfrentados pelo público feminino.

Há décadas a mulher brasileira vem buscando atacar um panorama herdado dos primórdios da sociedade nacional: a política como espaço só para homens.

Ao lançar um olhar mais atento para a história verifica-se que a odisseia rumo à participação da mulher nos espaços públicos não é curta.

Na primeira Constituição republicana (1891) a participação feminina nem sequer era citada, visto que era natural a exclusão da mulher no cenário público (PINTO, 2003); assim, nesse tempo não havia menção na legislação proibindo da mulher participar do cenário político porque tal ambiente era considerado um ambiente masculino (NICOLAU, 2002).

Porém já em pequena escala, começaram os embates perquirindo uma igualdade de gênero ante a política. Várias tentativas isoladas e corajosas se sucederam, como a da dentista gaúcha Isabel de Souza Matos, que em 1885 requereu o alistamento eleitoral embasada na Lei Saraiva (de 9 de janeiro de 1881, que regulamentou o voto para cargos eletivos no período imperial) que possibilitava o voto aos detentores de títulos científicos. Registro foi garantido em 1887, mas posteriormente foi-lhe negado o exercício do voto, quando foi convocada a Assembleia Constituinte em 1890, já na República Velha.

Ainda em 1890, a baiana Isabel Dillon também reivindicou o direito ao voto e o direito de ser votada, ao tentar candidatar-se a deputada na primeira Constituinte da República. Fundamentou seu pedido na Lei Eleitoral de 1890 que garantia direito ao voto aos maiores de 21 anos que soubessem ler e escrever, sem restrição outra. Nem conseguiu se alistar e muito menos candidatar-se. A tentativa de Isabel Dillon foi retratada na peça *Voto Feminino*, encenada durante os trabalhos constituintes entre 1890 e 1891 em um teatro na então Capital da República.

A primeira Constituinte republicana teve intenso debate sobre o direito de voto das mulheres, tendo sido rejeitadas as emendas que o contemplavam. Para os adversários do voto feminino, alegavam os riscos à estabilidade da família brasileira.

A Constituição de 1891 considerava eleitores os cidadãos maiores de 21 anos que se alistassem na forma da lei, sem explicitação quanto

à situação das mulheres, o que redundou na interpretação da proibição, pelo fato de ter sido desaprovadas propostas específicas sobre direito de voto da mulher durante o processo constituinte.

Muitos entenderam, entretanto, que a redação constitucional não restringindo, permitiria ou que, no mínimo, possibilitaria a edição de regra em lei ordinária garantindo o direito de voto.

Nos anos que se seguiram, várias foram as iniciativas para permitir o voto feminino; primeiro no litoral paulista, em Santos, onde se concedeu o direito das mulheres ao voto, suprimido novamente no ano seguinte.

Depois, foi a vez de Minas Gerais que em 1906 permitiu a três mulheres votarem. Segundo Branca Moreira Alves na comarca de Minas Novas (MG), três mulheres, Alzira Vieira Ferreira Netto, mais tarde formada em Medicina, Cândida Maria dos Santos, professora em escola pública, e Clotildes Francisca de Oliveira, haviam já se alistado como eleitoras e votado.

Dando continuidade à luta das mulheres, ainda no início da República, em 1910, foi criado o Partido Republicano Feminino, pela educadora Leolinda Daltro. Utilizando dos mesmos mecanismos de mobilização das sufragistas inglesas, o PRF organizava manifestações e passeatas reivindicando o direito ao voto feminino, além de denunciar a precária situação das trabalhadoras mulheres e a dificuldade de acesso educacional.

Em 1921 o senador Justo Chermont (PA) apresenta o primeiro projeto de lei sobre o voto feminino, que chegou a ser aprovado em primeira discussão, sem entretanto ter sido aprovado ao final. Já o projeto Maurício de Lacerda, no mesmo sentido, nem chegou a ser discutido.

Nos anos seguintes, Bertha Lutz lidera ampla mobilização, através da Federação Brasileira pelo Progresso Feminino, para garantir o voto feminino, pressionando governantes dos estados e da nação.

O Estado do Rio Grande do Norte teve o privilégio de ser o primeiro a contemplar, em sua legislação própria, o direito ao voto feminino. Graças ao esforço de Juvenal Lamartine que, como candidato ao governo do estado manifestou o desejo de contar com o concurso da mulher “não só na escolha daqueles que vêm representar o povo”,

como também, “entre os que elaboram e votam a lei que tiver de aplicar.” (cf. João Batista Cascudo Rodrigues).

Quando da elaboração da Lei Eleitoral do estado, em 1927, Juvenal Lamartine solicitou ao então governador a inclusão de emenda que terminou por constar das disposições transitórias, com a seguinte redação: *“Art. 17. No Rio Grande do Norte, poderão votar e ser votados, sem distinção de sexos, todos os cidadãos que reunirem as condições exigidas por esta lei.”*

Foi com fulcro nesta norma que a professora da Escola Normal de Mossoró, Celina Guimarães Viana, requereu sua inclusão na lista de eleitores, que foi deferida, tornando-a a primeira eleitora brasileira a alistar-se.

No ano seguinte, em Minas Gerais, a advogada Maria Ernestina Carneiro Santiago Pereira, conhecida como Mietta Santiago, requereu direito de voto, argumentando que a proibição do voto feminino contrariava o artigo 70 da Constituição de 1891, que considerava eleitores “os cidadãos maiores de 21 anos que se alistarem na forma da lei”, sem nenhuma vedação às mulheres. Conseguiu o direito ao voto e, de forma inédita, o direito de concorrer ao cargo de deputada federal.

Ainda em 1928, o Rio Grande do Norte também teve, na cidade de Lages, a primeira prefeita da América do Sul com 60% dos votos válidos.

Finalmente em 1932, foi acatando os reclames da população e as pressões políticas feitas por organizações femininas que o presidente Getúlio Vargas promulgou o Código Eleitoral de 1932, permitindo o voto feminino para toda nação (ALVES, 1980). A redação final do código, trazida pelo Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932, considerou eleitor “o cidadão maior de 21 anos, sem distinção de sexo (...)”

Nas eleições para a Constituinte de 1933, elegeu-se, entre “os deputados do povo”, apenas uma mulher, Carlota Pereira de Queiroz, por São Paulo. Outra candidata, Berta Lutz, alcançaria a primeira suplência, pelo Distrito Federal. Entre as “deputadas das profissões”, foi escolhida mais uma mulher, Almerinda Gama, representante classista do Sindicato dos Datilógrafos e Taquígrafos e da Federação

do Trabalho do Distrito Federal.

A Constituição de 34, promulgada em 16 de julho de 1934, veio dispor que eleitores seriam “os brasileiros de um ou de outro sexo, maiores de 18 anos”, que se alistassem na forma da lei (art. 108). Mas determinava em seu art. 109: “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 Constituição de 1937 repetiria, em seu art. 117, a disposição do art. 108 da Carta anterior.

As Constituições posteriores garantiram o pleno direito de voto da mulher.

Se Carlota de Queiroz veio a ser eleita primeira deputada federal do país em 1933, para o Senado da República, as primeiras mulheres eleitas foram Júnia Marise (Minas Gerais) e Marluce Pinto (Roraima), em 1990.

Passados quatoros anos (1994) o Brasil teve sua primeira mulher eleita para o Governo estadual, Roseana Sarney, no Estado do Maranhão. Por fim, só no ano de 2010, com 510 anos de Brasil e 121 anos de República que a pátria brasileira teve sua primeira mulher Presidente da República.

Ao analisar esse breve relato histórico verifica-se que as conquistas femininas na política, em que pese suas constantes lutas desde dos primórdios, ocorreu de forma lenta e gradual, evidenciando a preterição da mulher em face a tais espaços que ainda nos dias atuais não apresentam a efetividade de participação pretendida, pois conforme afirma Dallari (1994) a participação política pressupõe o envolvimento individual e coletivo com as atividades políticas de sua sociedade, determinando os rumos futuros da população; e para tal fato no Brasil atual, não se vislumbra tamanha participação das mulheres.

Diante desse panorama é perceptível que após muitas lutas e conquistas ano a ano, prevalece a velha cultura na política brasileira como o espaço político sendo lugar masculino; devendo ser estimuladas políticas públicas que incentivem a participação do gênero feminino em tais espaços de mando como fazem a Lei de cota de

gênero eleitoral no tocante ao estabelecimento de registro mínimo de candidatura de 30% a cada sexo, como também a determinação que 30% do fundo eleitoral seja destinado a essas candidaturas.

Contudo, não basta a criação de tais institutos, também devem ser fiscalizados a correta aplicação para que não haja fraude ou desvirtuamento, pois só assim, o país conseguirá dar passos firmes na caminhada da inserção da mulher na política.

MULHERES NA POLÍTICA: INCENTIVOS E POLÍTICAS DE EQUALIZAÇÃO

Visando a alterar esse quadro relatado no tópico anterior e estimular a inserção política das mulheres, o Poder Público através de leis e regulamentações vem buscando desenvolver estratégias para promover a referida inserção.

Dentre essas estratégias, a que mais se destaca é a garantia de candidaturas mínimas, ou de vagas mínimas, prevista no art. 10, §3º, da Lei n. 9.504/97, uma espécie de ação afirmativa.

No Brasil, a cota eleitoral de gênero foi instituída, no âmbito da legislação eleitoral, em 1995, a partir do Projeto de Lei nº 783, de 1995, de autoria da então Deputada Marta Suplicy (PT/SP), subscrito por outras trinta parlamentares. O projeto de lei previa que cada partido poderia registrar candidaturas mínimo 20% das vagas destinadas a mulheres.

A Lei n. 9.100/1995 terminou dispondo, em seu art. 11, § 3º que:

Art. 11 (...)

§3º Vinte por cento, no mínimo, das vagas de cada partido ou coligação deverão ser preenchidos por candidaturas de mulheres.

Se desde 1934, o percentual de mulheres eleitas girava em torno de 1% a cada quatro anos, em 1992, as mulheres representaram 8%, ao passo que em 1996 o percentual passou para 11% do total.

Com a nova Lei das Eleições, Lei n. 9.504/1997, o percentual mínimo de mulheres candidatas passou a ser 30%. Em verdade, 30 % para um gênero e 70% para outro gênero. Tal percentual estava previsto

no art. 10, §3º da redação original da lei, *in verbis*:

Art. 10. Cada partido poderá registrar candidatos para a Câmara dos Deputados, Câmara Legislativa, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais até cento e cinquenta por cento do número de lugares a preencher.

§ 3º. Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação deverá reservar o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo.

Porém, tal redação se mostrou insatisfatória, visto que em razão do termo *deverá*, vários partidos e coligações alegavam que poderiam descumprir a cota em razão de não haver em seu contingente o número de pessoas destinadas a cumprir essa determinação, dessa forma alegavam ser obrigados a apenas reservar, mas não as preencher.

A Lei nº 12.034, em 2009, alterou a redação do art. 10, § 3º da Lei nº 9.504/97, para substituir o termo “deverá reservar” por “preencherá”. A nova redação tornou impositivo o preenchimento das vagas para as candidaturas de mulheres.

A partir de então o Tribunal Superior Eleitoral estabeleceu jurisprudência no sentido da obrigatoriedade do registro. E teve repercussão efetiva. Em 2010, o percentual de candidatas à Câmara dos Deputados foi de 19,42%, ao passo que já em 2014, esse percentual passou para 28,62%.

Pari passu, surgiram também outras iniciativas buscando não apenas reservar um percentual mínimo de candidaturas, mas sim um percentual mínimo de vagas para as mulheres nos legislativos. Sobre isso, tramitam algumas propostas na Câmara dos deputados e no Senado Federal buscando a construção de listas preordenadas em que haja um número mínimo de vagas destinadas as mulheres.

Da Câmara saíram as Propostas de Emendas a Constituição (PECs) nº nº 205, de 2007, de autoria do Deputado Luiz Carlos Hauly

e outros e a PEC nº 371, de 2013, de autoria da Deputada Iriny Lopes e outros. A primeira busca reservar 30% das vagas da Câmara dos Deputados para as mulheres e bem como um terço da um terço da representação dos Estados e do Distrito Federal no Senado Federal para elas. Na mesma linha, a segunda, busca reservar 30% das vagas para o público feminino nas duas casas. Tais propostas ainda estão em trâmite. (RODRIGUES, 2017)

Do Senado Federal saíram duas outras PECs, a de nº 98 de 2015, e a nº 23 de 2015. Ambas almejam reservar vagas para ambos os gêneros pre-ordenadamente em todas as esferas do legislativo (federal, estadual e municipal), com a diferença apenas que a primeira busca uma aumento paulatino de 10%, 12% e 16% de vagas reservadas nas legislaturas posteriores a sua promulgação; enquanto que a segunda busca um reserva de 50% das vagas para cada sexo a partir de sua promulgação. Insta salientar aqui que ambas ainda estão em tramitação, tendo a primeira sido aprovada no Senado e aguardando aprovação da Câmara. (2017a)

A minirreforma política aprovada em 2015, com a Lei n. 13.165, trouxe consigo algumas determinações acerca do tema. Com relação à promoção da participação feminina, a Lei alterou a redação do inciso V e do § 5º do art. 44 e acrescentou o § 5º-A ao mesmo artigo, além de modificar a redação do inciso IV do art. 45 da Lei nº 9.096, de 1995. As principais conquistas foram a determinação de destinação de percentual do fundo partidário de no mínimo 5% e máximo de 15% para aplicação nas campanhas das candidatas, e a determinação de reserva de um tempo mínimo de 20% do programa e das inserções na veiculação de mídias eleitorais (entretanto, essa última medida veio a ser revogada posteriormente com a Lei nº 13.488/2017).

As últimas medidas sobre o tema foram tomadas, em 2018, pelo TSE quando editou a Resolução 23.575/2018 a qual em seu parágrafo 4º do artigo 21 determinou que os partidos políticos devem observar a determinação de no mínimo 30% dos gastos totais contratados na campanha para cobrir as despesas das campanhas de suas candidatas; lembra-se que esse recurso é proveniente do fundo eleitoral. Ainda, nesse mesmo diapasão, foi entendido pela Corte que esse percentual

de 30% deve ser observado também para reserva do tempo mínimo de propaganda eleitoral gratuita nos rádios e na televisão para divulgação das candidatas.

Em que pese as diversas iniciativas expostas acima, a participação feminina ainda é baixa. Um dos motivos desse cenário diz respeito as manobras que os partidos políticos utilizam para burlarem tais dispositivos legais sem serem penalizados; comprometendo assim a efetividade destes institutos. A principal burla intentada pelos partidos à época de eleições é relativa ao percentual mínimo de 30% para registro de candidaturas de cada gênero.

Mesmo com essa garantia que salvaguarda a inserção no cenário político para ambos os sexos, principalmente para o feminino, na prática o objetivo não foi atingido, haja vista que os partidos e coligações tendem a fraudar as referidas exigências, registrando mulheres somente para atingir o percentual mínimo exigido por lei. Vislumbra-se essa prática pelo fato que várias mulheres registradas não realizam qualquer ato de campanha, chegando ao ponto de não votarem nem em si mesmas.

Mediante a esse quadro, os Tribunais eleitorais vêm buscando apurar tais fraudes, visto que essa prática não caracteriza apenas uma desobediência a uma disposição legal, mas atenta contra a democracia por desvirtuar uma das principais medidas de políticas públicas que buscam diminuir a desigualdade de gênero no país, e consequentemente afeta a efetiva representação política das mulheres que constituem metade da população brasileira.

Com isso, considera-se que na medida que houver maior fiscalização e combate a esses desvirtuamentos de institutos de incentivo, maior também será a efetividade das estratégias de equalização dos gêneros, provocando, portanto, o crescimento e inserção da mulher na política brasileira.

FRAUDE ÀS AÇÕES AFIRMATIVAS E AS RESPECTIVAS AÇÕES CORRETIVAS DAS INSTÂNCIAS ELEITORAIS

Todo o exposto sobredito deixa evidente a necessidade que urge na política brasileira acerca da representação feminina. Esse desejo por mais mulheres na políticas, por pautas desse gênero serem atendidas,

não se restringe apenas aos cenários de Casas legislativas, ou discussões de ciência política. Pelo contrário, onde mais esse anseio se mostra latente é no dia a dia, no cotidiano de sociedade.

Nota-se isso nos inúmeros movimentos que cresceram exponencialmente nos últimos anos, nas diversas reuniões e palestras realizadas na rede de ensino desde a educação básica até as Universidades, nas vastas comissões em Instituições da sociedade civil, etc.

Contudo, mediante todo esse panorama permeou-se por tempos uma controvérsia: de um lado existia o anseio por mais mulheres na política, de outro havia leis (cotas de gêneros) para promover essa inserção feminina nos espaços políticos. Em um cenário ideal a mera positivação de dispositivos legais bastava para atingir o objetivo de atender o desejo representacional feminino.

No entanto, mesmo com a edição desses dispositivos legais uma lacuna se estabeleceu entre o ser (prática) e o dever ser (teoria). A existência de tal janela se justifica com a baixa efetividade das ações afirmativas eleitorais impostas pela lei.

A eficiência da lei de cotas eleitorais de gênero exige fiscalização, pois algumas das agremiações partidárias tendem a burlar o instituto com a inscrição de candidaturas de mulheres apenas para cumprir o requisito formal. Todavia, essas mulheres não são candidatas na prática, pois muitas vezes não fazem qualquer ato de campanha, não realizam prestação de contas, não fazem propaganda eleitorais, e até mesmo não votam nem em si.

Logo, as instâncias eleitorais, sobretudo as jurídicas, em face desse cenário não poderiam quedarem-se inertes. Destarte, essas tem se preocupado com a situação, e vem elaborando ações corretivas no sentido de combater a fraude das “candidaturas fictícias”, as quais burlam o art. 10 §3º da Lei das Eleições (Lei 9054/97).

O Ministério Público, em diversos estados, ingressou com ações judiciais pugnando pelo reconhecimento da fraude ao dispositivo retro mencionado. Nesse sentido, o Tribunal Superior Eleitoral decidiu que para a apuração desse ilícito pode ser consideradas vias adequadas tanto o Ação de Investigação Judicial (Respe 243-42.2012.6.18.0024) como também a Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (Respe 149/2015).

Nesse sentido, Brasil a fora, foram propostas tais medidas pelo *parquet*, visando o combate a referida fraude, algumas chegando a lograr êxito e imputar penas para as coligações que promoveram o ilícito. Tal situação pode, a exemplo, ser encontrada nos julgados do Tribunal Regional Eleitoral do Estado de São Paulo. Senão Vejamos.

RECURSO ELEITORAL. ELEIÇÕES 2016. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. ABUSO DO PODER DE AUTORIDADE E FRAUDE ELEITORAL. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA. COTAS DE GÊNERO. ART. 10§3º DA LEI 9054/97 (...) Atingimento de cota para o sexo feminino apenas com o fim de se eleger mais candidatos. Cumprimento de mera formalidade. Ato desprovido de conteúdo valorativo e sem incentivo à participação feminina na política. A apresentação de mero espectro das candidaturas femininas aqui questionadas configura fraude ao dispositivo em comento e consequentemente abuso do poder com a gravidade necessária a macular a lisura do pleito de 2016. Justificativas para a ausência de qualquer ato de campanha evidentemente contrárias aos fatos auferidos e comprovados nos presentes autos. Fraude eleitoral configurada. Aplicação da sanção de inelegibilidade do art. 22, xiv da lc n 90, tão somente aos responsáveis pela conduta. Pena de cassação a todos aqueles que foram diretamente beneficiados pelo ato ilegal, já que possibilitou o deferimento de regularidade de atos partidários – DRAP da coligação “SD, PMN, PROS” e consequentemente, viabilizou suas candidaturas ao pleito proporcional de 2016 e as respectivas eleições, ainda que como suplentes. Sentença reformada. De ofício. Recurso provido, para julgar procedente a ação de investigação judicial eleitoral.

(TRE-SP – RE: 37054 SANTA ROSA DE VIRTEBO

Nesse julgado, o balizador da decisão da magistrada foi o pífio quantitativo de voto, haja vista que as candidatas registradas não obtiveram sequer um voto, nem o seu próprio. A partir disso, somou-se outros aspectos como atos de propagandas de campanhas ausente, ausência de prestação de contas, dentre outros.

Nessa conjuntura, a 55ª Zona Eleitoral do Mato Grosso, ao julgar a AIJE nº 684-80.2016.6.11.0055, decidiu também pela configuração da fraude ao o art. 10 §3º e incidência da pena de cassação dos mandados dos beneficiados.

Decerto que na análise jurisprudencial tem corroborado à evidência de fraude a apresentação de demais provas, a exemplo de ausência de movimentação financeira nas contas de campanha, a não realização de propaganda eleitoral ou a ausência de pedidos manifestos de votos. Contudo, o elemento norteador de todas as evidências, sob o qual pautou-se a ação do parquet e se deu início às investigações foi a quantidade de votos (não) recebidos pelo gênero feminino.

Mediante a crescente preocupação com o tema, o Tribunal Superior Eleitoral foi instado a decidir e firmar posicionamento balizador para a matéria.

Assim, no mês de setembro de 2019 em julgamento do Recurso Especial Eleitoral Respe 19392 em uma AIJE (ação de investigação judicial) do caso da cidade de Valença do Piauí - PI, o qual se questionava a existência de “candidaturas fictícias” femininas em beneficiamento de uma coligação, a Corte Máxima estabeleceu seu veredito sobre o assunto.

Após acirradas discussões, o Tribunal da Democracia por quatro votos a três entendeu pela configuração de candidaturas fictícias, ou seja, fraude a ações afirmativas pois as evidências do caso concreto deixavam claro que houve a burla do instituto das cotas de gênero eleitorais (art. 10 §3, Lei 9054/1997) com a inscrição de candidaturas femininas apenas para viabilizar a candidatura dos demais da

coligação.

As circunstâncias do caso concreto que levaram a Corte ao entendimento da configuração de fraude e incidência de candidaturas laranjas foram que as candidatas receberam um pífio quantitativo de votos (zero a um voto), não participaram de atos de campanha, não realizaram gastos com propaganda publicitária, etc.

Com isso, ante a configuração da fraude, impôs o TSE que a toda coligação proporcional na qual foram registradas as candidaturas fictícias fosse cassada, vez que a mera inscrição de candidaturas laranjas serviram apenas para viabilizar e beneficiar a candidatura dos demais.

Desta forma, pontuou a Corte que em que pese ter havido apenas cinco registros de candidaturas femininas que se mostraram fictícias, a pena não poderia se restringir a essas, uma vez que a punição, deste modo, não alcançariam todos os beneficiados com o ilícito. Vejamos a Ementa da decisão do TSE (2019):

RECURSOS ESPECIAIS. ELEIÇÕES 2016. VEREADORES. PREFEITO. VICE-PREFEITO. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL (AIJE). ART. 22 DA LC 64/90. FRAUDE. COTA DE GÊNERO. ART. 10, § 3º, DA LEI 9.504/97.1. O TRE/PI, na linha da sentença, reconheceu fraude na quota de gênero de 30% quanto às candidaturas das coligações Compromisso com Valença I e II ao cargo de vereador nas Eleições 2016, fixando as seguintes sanções: a) cassação dos registros das cinco candidatas que incorreram no ilícito, além de sua inelegibilidade por oito anos; b) cassação dos demais candidatos registrados por ambas as chapas, na qualidade de beneficiários.2. Ambas as partes recorreram. A coligação autora pugna pela inelegibilidade de todos os candidatos e por se estender a perda dos registros aos vencedores do pleito majoritário, ao passo que os candidatos pugnam pelo afastamento da fraude e, alternativamente, por se

preservarem os registros de quem não anuiu com o ilícito. PRELIMINAR. LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO. DIRIGENTES PARTIDÁRIOS. SÚMULA 24/TSE. REJEIÇÃO.³ O TRE/PI assentou inexistir prova de que os presidentes das agremiações tinham conhecimento da fraude, tampouco que anuíram ou atuaram de modo direto ou implícito para sua consecução, sendo incabível citá-los para integrar a lide como litisconsortes passivos necessários. Concluir de forma diversa esbarra no óbice da Súmula 24/TSE.TEMA DE FUNDO. FRAUDE. COTA DE GÊNERO. ART. 10, § 3º, DA LEI 9.504/97. ROBUSTEZ. GRAVIDADE. AFRONTA. GARANTIA FUNDAMENTAL. ISONOMIA. HOMENS E MULHERES. ART. 5º, I, DA CF/88.4. A fraude na cota de gênero de candidaturas representa afronta à isonomia entre homens e mulheres que o legislador pretendeu assegurar no art. 10, § 3º, da Lei 9.504/97 - a partir dos ditames constitucionais relativos à igualdade, ao pluralismo político, à cidadania e à dignidade da pessoa humana - e a prova de sua ocorrência deve ser robusta e levar em conta a soma das circunstâncias fáticas do caso, o que se demonstrou na espécie.⁵ A extrema semelhança dos registros nas contas de campanha de cinco candidatas - tipos de despesa, valores, data de emissão das notas e até mesmo a sequência numérica destas - denota claros indícios de maquiagem contábil. A essa circunstância, de caráter indiciário, somam-se diversos elementos específicos.⁶ A fraude em duas candidaturas da Coligação Compromisso com Valença I e em três da Coligação Compromisso com Valença II revela-se, ademais, da seguinte forma: a) Ivaltânia Nogueira e Maria Eugênia de Sousa disputaram o mesmo cargo, pela mesma coligação, com familiares próximos (esposo e filho), sem nenhuma

notícia de animosidade política entre eles, sem que elas realizassem despesas com material de propaganda e com ambas atuando em prol da campanha daqueles, obtendo cada uma apenas um voto; b) Maria Neide da Silva sequer compareceu às urnas e não realizou gastos com publicidade; c) Magally da Silva votou e ainda assim não recebeu votos, e, além disso, apesar de alegar ter sido acometida por enfermidade, registrou gastos - inclusive com recursos próprios - em data posterior; d) Geórgia Lima, com apenas dois votos, é reincidente em disputar cargo eletivo apenas para preencher a cota e usufruir licença remunerada do serviço público.7. Modificar as premissas fáticas assentadas pelo TRE/PI demandaria reexame de fatos e provas (Súmula 24/TSE).CASSAÇÃO. TOTALIDADE DAS CANDIDATURAS DAS DUAS COLIGAÇÕES. LEGISLAÇÃO. DOUTRINA. JURISPRUDÊNCIA.8. Caracterizada a fraude e, por conseguinte, comprometida a disputa, não se requer, para fim de perda de diploma de todos os candidatos beneficiários que compuseram as coligações, prova incontestada de sua participação ou anuência, aspecto subjetivo que se revela imprescindível apenas para impor a eles ineligibilidade para eleições futuras. Precedentes.9. Indeferir apenas as candidaturas fraudulentas e as menos votadas (feito o recálculo da cota), preservando-se as que obtiveram maior número de votos, ensejaria inadmissível brecha para o registro de “laranjas”, com verdadeiro incentivo a se “correr o risco”, por inexistir efeito prático desfavorável.10. O registro das candidaturas fraudulentas possibilitou maior número de homens na disputa, cuja soma de votos, por sua vez, contabilizou-se para as respectivas alianças, culminando em quociente partidário favorável a elas (art. 107 do Código Eleitoral), que

puderam então registrar e eleger mais candidatos.¹¹ O círculo vicioso não se afasta com a glosa apenas parcial, pois a negativa dos registros após a data do pleito implica o aproveitamento dos votos em favor das legendas (art. 175, §§ 3º e 4º, do Código Eleitoral), evidenciando-se, mais uma vez, o inquestionável benefício auferido com a fraude.¹² A adoção de critérios diversos ocasionaria casuismo incompatível com o regime democrático.¹³ Embora o objetivo prático do art. 10, § 3º, da Lei 9.504/97 seja incentivar a presença feminina na política, a cota de 30% é de gênero. Manter o registro apenas das candidatas também afrontaria a norma, em sentido contrário ao que usualmente ocorre. INELEGIBILIDADE. NATUREZA PERSONALÍSSIMA. PARCIAL PROVIMENTO.¹⁴ Inelegibilidade constitui sanção personalíssima que incide apenas perante quem cometeu, participou ou anuiu com a prática ilícita, e não ao mero beneficiário. Precedentes.¹⁵ Embora incabível aplicá-la indistintamente a todos os candidatos, constata-se a anuência de Leonardo Nogueira (filho de Ivaltânia Nogueira) e de Antônio Gomes da Rocha (esposo de Maria Eugênia de Sousa), os quais, repita-se, disputaram o mesmo pleito pela mesma coligação, sem notícia de animosidade familiar ou política, e com ambas atuando na candidatura daqueles em detrimento das suas. CASSAÇÃO. DIPLOMAS. PREFEITA E VICE-PREFEITO. AUSÊNCIA. REPERCUSSÃO. SÚMULA 24/TSE.¹⁶ Não se vislumbra de que forma a fraude nas candidaturas proporcionais teria comprometido a higidez do pleito majoritário, direta ou indiretamente, ou mesmo de que seria de responsabilidade dos candidatos aos cargos de prefeito e vice-prefeito. Conclusão diversa esbarra na Súmula 24/TSE. CONCLUSÃO. MANUTENÇÃO. PERDA.

REGISTROS. VEREADORES. EXTENSÃO. INELEGIBILIDADE. IMPROCEDÊNCIA. CHAPA MAJORITÁRIA.¹⁷ Recursos especiais dos candidatos ao cargo de vereador pelas coligações Compromisso com Valença I e II desprovidos, mantendo-se cassados os seus registros, e recurso da Coligação Nossa União É com o Povo parcialmente provido para impor inelegibilidade a Leonardo Nogueira e Antônio Gomes da Rocha, subsistindo a improcedência quanto aos vencedores do pleito majoritário, revogando-se a liminar e executando-se o aresto logo após a publicação (precedentes). (Recurso Especial Eleitoral nº 19392, Acórdão, Relator(a) Min. Jorge Mussi, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 193, Data 04/10/2019, Página 105/107)

A referida decisão representa um grande avanço na luta pela promoção e incentivo das mulheres na política, pois vem a combater a corriqueira prática dos partidos na tentativa de burlar as ações afirmativas eleitorais. Acredita-se, portanto, que este caso seja como um exemplo para frear as tentativas de fraude ao instituto das cotas de gênero.

Não obstante, é imperioso ter cautela em meio a esse cenário. Não se pode baseado nesse precedente querer punir toda e qualquer acusação de fraude as cotas de gênero. É necessário que se avalie as circunstâncias de cada caso, pois em que pese já ter a pena como medida de sanção, esta só poderá ser aplicada quando for restar configurada de maneira inequívoca que houve fraude a tais ações afirmativas.

Tomando esse cuidado, a Corte Máxima Eleitoral vem estabelecendo jurisprudência nesse sentido ao aduzir em vários casos que o mero quantitativo baixo de votos não é capaz, por si só, de configurar a incidência de candidaturas fictícias. Essa variável pode ser tratada como um forte indicio e caso corroborada com demais provas, possa ser que venha a se reconhecer a prática ilícita. No entanto, apenas o

indício da pífia quantidade de votos não tem o condão de sozinho fazer configurar a fraude. Vejamos as decisões do TSE (2019) sobre isso:

ELEIÇÕES 2016. AGRAVO INTERNO EM AGRAVO. AIME. ALEGAÇÃO. FRAUDE. REGISTRO DE CANDIDATURAS FEMININAS FICTÍCIAS. DESCUMPRIMENTO DO PERCENTUAL MÍNIMO DE GÊNERO. ART. 10, § 3º, DA LEI Nº 9.504/1997. OBSERVÂNCIA DA EXIGÊNCIA LEGAL. DEFERIMENTO DO DRAP. MANUTENÇÃO DOS MANDATOS DOS CANDIDATOS ELEITOS PELA COLIGAÇÃO. INCIDÊNCIA DO ENUNCIADO SUMULAR Nº 24 DO TSE. FUNDAMENTO NÃO AFASTADO. NEGADO PROVIMENTO AO AGRAVO INTERNO. 1. **A Corte regional, ao analisar os fatos e as provas constantes nos autos, concluiu que não ficou evidenciado o caráter fictício da candidatura de Maria Estela Porto Soares, pois a ausência de votos a ela atribuídos e o desinteresse em divulgar sua candidatura não são, por si sós, elementos de prova suficientes para assentar o caráter fictício do requerimento,** sobretudo quando outros elementos de prova, como a abertura de conta-corrente específica de campanha e a participação em reuniões sobre prestação de contas de campanha, apontam a higidez de sua candidatura. 2. De acordo com a orientação desta Corte, é necessária a presença de provas robustas para configurar a fraude em candidaturas femininas. Precedente. 3. “O recurso especial, quando fundamentado em suposta divergência jurisprudencial, não comporta conhecimento nas hipóteses em que, a pretexto de modificação da decisão objurgada, se pretenda o revolvimento do conjunto fático-probatório dos autos” (AgR-REspe nº 871-35/PI, rel. Min.

Luiz Fux, julgado em 12.4.2016, DJe de 13.6.2016). 4. Deve ser mantida a decisão agravada, ante a inexistência de argumentos aptos a modificá-la. 5. Negado provimento ao agravo interno.

(Agravo de Instrumento nº 111, Acórdão, Relator(a) Min. Og Fernandes, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 113, Data 14/06/2019, Página 39)

Assim como o pífio quantitativo de votos por si só não pode ser encarado como prova robusta para configuração do ilícito de fraude, outras provas sozinhas tem o mesmo tratamento, a exemplo da falta de prestação de contas, da ausência de atos de campanha, dentre outros. Desse mesmo modo, a Corte Máxima Eleitoral decidiu em plenário no último dia 20 de fevereiro de 2020 pela improcedência de dois Recursos Especiais Eleitorais, pois entendeu que no caso concreto não havia a comprovação da fraude, pois as únicas provas trazidas aos autos teriam sido relacionadas a quantidade de votos e erros na prestação de contas (TSE, 2020).

Ainda sobre isso, pode-se citar que tal entendimento vem sendo consolidado nos últimos julgamentos, pois a Corte está estabelecendo o filtro que meros indícios isolados não são suficientes para configurar a fraude. Senão Vejamos:

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. ELEIÇÕES 2016. VEREADOR. AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO (AIME). FRAUDE. ART. 14, § 10, DA CF/88. COTA DE GÊNERO. ART. 10, § 3º, DA LEI 9.504/97. CANDIDATURA FICTÍCIA. NÃO CONFIGURAÇÃO. REEXAME DE FATOS E PROVAS. SÚMULA 24/ TSE. DESPROVIMENTO.1. Na decisão monocrática, manteve-se aresto unânime do TRE/BA de improcedência dos pedidos em Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME) ajuizada com suposto em suposta fraude em quatro candidaturas

femininas proporcionais no Município de Conde/BA nas Eleições 2016.2. A prova da fraude à cota de gênero (art. 10, § 3º, da Lei 9.504/97) deve ser robusta e levar em conta a soma das circunstâncias fáticas do caso (REspe 193-92/PI, de minha relatoria, sessão de 17/9/2019).3. Na espécie, não há prova de cometimento do ilícito. Segundo o TRE/BA, “[...] **inexistem nos autos sequer indícios de que tais candidatas tenham sido ludibriadas, nem de que tenha havido abordagem espúria de outros candidatos, ou oferecimento de qualquer tipo de vantagem para que registrassem sua candidatura e posteriormente desistissem da disputa**” (fl. 321v).4. O parentesco de uma das candidatas com representantes partidários em nada altera essa conclusão, pois não é vedado que pessoas da mesma família sejam filiadas a uma mesma legenda.5. **A falta de prestação de contas de outra das candidatas, isoladamente, também não possibilita por si só consignar a fraude.**6. Conclusão diversa demandaria reexame de fatos e provas, inviável em sede extraordinária, a teor da Súmula 24/TSE.7. Agravo regimental desprovido. (Recurso Especial Eleitoral nº 264, Acórdão, Relator(a) Min. Jorge Mussi, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 226, Data 25/11/2019, Página 19-20)

Todavia, quando se une todas as provas, a força que não tinham de maneira individual passam a ter no coletivo, vez que o conjunto probatório de todas elas em uma única situação pode vir a configurar de maneira robusta a incidência de candidaturas fictícias e a burla das ações afirmativas.

Frente ao supra narrado, portanto, percebe-se que o Brasil está caminhando com passos importantes no que toca a inserção das mulheres na política. As medidas descritas de efetiva sanção para

aqueles que intentam burlar os institutos de incentivo da participação feminina nos espaços políticos, representam importantes avanços pois visam combater uma prática que por anos permeou na política brasileira, e representava um dos maiores entraves à efetividade do instituto das cotas de gênero.

Desse modo, espera-se que com o tempo, a partir de ações como estas possa-se atender o objetivo final desta inserção feminina na política e diminuir do déficit representacional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A busca pelo espaço das mulheres na política representa uma luta histórica, não só no Brasil mas também em todo o globo. Em relação a pátria verde-amarela essa batalha se estende desde os primórdios da Nação. No entanto, o que se ver nos últimos anos é uma crescente nos movimentos que buscam promover o incentivo da participação feminina nos espaços representacionais políticos.

A lei 9054/97 em seu art. 10 §3º ao estabelecer o percentual mínimo para cotas de gênero nos registros de candidaturas representou um importante avanço em prol da promoção de mulheres na política. No entanto, o que enfraquecia (e enfraquece) o referido instituto são as fraudes promovidas pelos partidos ao cadastrarem candidaturas femininas fictícias apenas para viabilizar a candidatura dos demais.

Esse problema originado desde da implementação das cotas, há mais de vinte anos vinha sem qualquer perspectiva de solução. Todavia, as instâncias eleitorais vem executando ações na tentativa de corrigir a problemática e suprir a lacuna existente entre o objetivo da lei e a concretização de sua finalidade.

Com isso, as medidas adotadas pelo Ministério Público Brasil a fora em denunciar os possíveis desvirtuamentos com a consequente sanção imposta pelo TSE em cassar o registro das candidaturas denunciam uma mudança de paradigma no enfretamento da situação. No entanto, é necessário tomar cuidado para a tentativa de cassar registros após a eleição sob essa justificativa não se torne uma extensão das disputas partidárias pelo poder. Em razão disso, vem acertando o Tribunal Superior Eleitoral impor um filtro de provas robustas para configuração do ilícito ensejador de penalização.

Posto isto, sem pretender esgotar o assunto, o presente trabalho científico objetivou analisar a evolução da participação feminina na política brasileira avaliando a luz dos impactos das ações afirmativas eleitorais como instrumento de estímulo e as fragilidades que debilitam a efetividade do instituto.

Sendo assim, percebeu-se que a história representacional feminina na política brasileira vem apresentando grande avanços, sobretudo recentemente, pois as Instituições eleitorais estão buscando corrigir as falhas que macularam por tempos a inserção da mulher nos espaços públicos representacionais.

A correção da baixa efetividade das cotas de gênero eleitorais se apreseta como um importante exemplo desses avanços. Só assim, com todos observando os limites legais e fazendo cumprir os institutos de incentivo já criados, poder-se-á no estado brasileiro aumentar a efetividade das cotas de gênero eleitorais e ações afirmativas como um todo, aumentando, consequentemente a participação feminina na política, fato que paulatinamente acarretará uma maior equalização de poderes na caminhada pela tão sonhada igualdade de gênero.

REFERÊNCIAS

ALVES, Branca Moreira. Ideologia e feminismo: a luta da mulher pelo voto no Brasil. Petrópolis: Vozes, 1980. p. 125.

BONAVIDES, Paulo. Ciência Política. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

BRASIL. 55º Zona Eleitoral. Sentença. Processo nº 684-80.2016.6.11.0055. Representante: Ministério Público Eleitoral. Representados: Partido Social Cristão e Outros. Juiz Eleitoral: Gonçalo Antunes de Barros Neto. Cuiabá-MT, 02 out. 2017, pag. 12). Versão eletrônica. Disponível em: < <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/documentos/505531499/edital-de-intimacao-n-42-2017-03-10-2017-do-tre-mt> >. Acesso em: 01 fevereiro de 2020.

_____. Instituto Brasileiro De Geografia e Estatística (IBGE).

População do Brasil 2020. Disponível em <<https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/>>. Acesso em: 25 de fevereiro de 2020.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo de Instrumento nº 111. Agravante: Ministério Público Eleitoral. Agravado: Coligação Biguaçu de Todos. Relator: Og. Fernandes,. Brasília, 14 de junho de 2019. Jurisprudência do TSE. Versão Eletrônica. Disponível em <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/decisoes/jurisprudencia>> Acesso em: 25 de fevereiro de 2020.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Eleições 2016: mulheres representam mais de 30% dos candidatos. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2016/Setembro/eleicoes-2016-mulheres-representam-mais-de-30-dos-candidatos>>. Acesso em: 10 fevereiro 2020.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Plenário nega recursos contra supostas candidaturas fictícias em Amarante (PI)**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Fevereiro/plenario-nega-recursos-contrasupostas-candidaturas-ficticias-em-amarante-pi>>. Acesso em: 10 fevereiro 2020.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso especial eleitoral nº 19392 Valença do Piauí. Recorrente: Maria De Fátima Bezerra De Souza Caetano. Recorrida: Coligação Nossa União É Com O Povo. Relator: Jorge Mussi. Brasília, 17 de setembro de 2019. Jurisprudência do TSE. Versão Eletrônica. Disponível em <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/decisoes/jurisprudencia>> Acesso em: 25 de fevereiro de 2020.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso especial eleitoral nº 19392 Valença do Piauí. Recorrente: Maria De Fátima Bezerra De Souza Caetano. Recorrida: Coligação Nossa União É Com O Povo. Relator: Jorge Mussi. Brasília, 04 de outubro de 2019. Jurisprudência do TSE. Versão Eletrônica. Disponível em <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/decisoes/jurisprudencia>> Acesso em: 25 de fevereiro

de 2020.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso especial eleitoral nº 264. Recorrente: Luiz de Lira Leire. Recorrido: Partido Humanista da Solidariedade (PHS) Municipal. Relator: Jorge Mussi. Brasília, 25 de novembro de 2019 Jurisprudência do TSE. Versão Eletrônica. Disponível em <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/decisoes/jurisprudencia>> Acesso em: 25 de fevereiro de 2020.

_____.Tribunal Regional Eleitoral São Paulo. Acórdão. Recurso eleitoral no nº.370-54.2016.6.26 - Classe no 930 - Santa Rosa De Viterbo - São Paulo. Recorrente: Ministério Público Eleitoral. Recorrido: Michelle Pozitano Lima Reis e outros. Relatora: Juíza Cláudia Lúcia Fonseca Fanucchi. São Paulo – SP, 01 set. 2017, pág. 21. Versão eletrônica. Disponível em <<http://www.tre-sp.jus.br/jurisprudencia/pesquisa-de-jurisprudencia/jurisprudencia>> Acesso em: 01 fevereiro de 2020.

DALLARI, D. de A. Que é participação política. Coleção Primeiros Passos. São Paulo, Brasiliense, 1994.

FERRARI, Murillo. Mulheres ocupam mais espaço nos Parlamentos após prática de cotas eleitorais. **Jornal O Estado de São Paulo**. 07 mar. 2019. Disponível em <<https://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,mulheres-ocupam-mais-espaco-nos-parlamentos-apos-pratica-de-cotas-eleitorais,70002746748>>

GANDRA, Alana. Brasil ocupa 115º lugar em ranking de mulheres na política. **Agência Brasil**. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2017-03/brasil-ocupa-115o-lugar-em-ranking-de-mulheres-na-politica>>. Acesso em: 01 maio 2019.

MONTESANTI, Beatriz. **Mulheres são 15% do novo congresso, mas índice ainda é baixo**. Uoleleições 2018. 08 out. 2018. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/eleicoes/2018/noticias/2018/10/08/mulheres-sao-15-do-novo-congresso-mas-indice-ainda-e-baixo>>.

htm>. Acesso em: 15 de abril de 2019.

NICOLAU, Jairo. **História do Voto no Brasil**. Rio de Janeiro: J. Zahar, 2002

_____. **Sistemas eleitorais**. 6. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

PINTO, Celi Regina Jardim. Uma história do feminismo no Brasil. São Paulo: Perseu Abramo: 2003. p 16.

PORTO, Walter Costa. *Dicionário do voto*. Brasília: UnB, 2000.

RODRIGUES, Ricardo José Pereira. **A evolução da política de cota de gênero na legislação eleitoral e partidária e a sub-representação feminina no parlamento brasileiro**. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.12, n.1, 1º quadrimestre de 2017. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791.

SCHUMAHER, Schuma; CEVA, Antônia. Mulheres no poder: trajetórias na política a partir da luta das sufragistas do Brasil.1. ed.- Rio de Janeiro: Edições de Janeiro, 2015.

The background of the page is a light gray with a subtle, embossed texture. It features several abstract network diagrams. These diagrams consist of nodes (represented by small black dots) connected by thin, dark lines. Some nodes are larger and contain icons: a group of three stylized human figures, a single person icon, and a circular icon with a grid pattern. The diagrams are arranged in a way that suggests a global or interconnected network, with some clusters being more dense than others. The overall aesthetic is modern and technological.

FAKE NEWS

FAKE NEWS: COMPARTILHOU, VIRALIZOU



Eneida Desiree Salgado

Mestre e doutora em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná. Estágio de pós-doutoramento junto ao Instituto de Investigaciones Jurídicas da Universidad Nacional Autónoma de México. Estágio de pós-doutoramento junto ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Paraná. Professora do Departamento de Direito Público e do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFPR desde 2008. Pesquisadora e líder do Núcleo de Investigações Constitucionais da Universidade Federal do Paraná. Coordenadora do Política Por/De/Para Mulheres

Luiza Cesar Portella

*Mestranda em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná.
Advogada atuante nas áreas do Direito Eleitoral e Administrativo.*

1. *FAKE NEWS*, *FAKE DEMOCRACY*: OS EFEITOS DAS NOTÍCIAS FRAUDULENTAS NA DECISÃO ELEITORAL E A OFENSA À AUTENTICIDADE.

“Se, o resultado da eleição for fruto de uma *fake news*, capaz de ter essa expressão, anula a eleição.” (FUX, 2018). Em entrevista ao fórum ‘Amarelas ao Vivo’, promovido pela Revista Veja em 24 de abril de 2018, o então presidente do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), Ministro Luiz Fux (2018), afirmou que “As *fakes news*, elas acabam contaminando o ambiente político e ferindo de morte o princípio democrático.” Declarou, também, que a divulgação de notícias falsas poderia resultar na cassação do candidato eleito, em virtude de abuso de poder midiático. O Ministro, contudo, não estabelece, na entrevista, parâmetros que acarretariam esses resultados, informando, apenas, que *fake news* que interessa ao TSE é aquela que influi no processo eleitoral.

Em outra entrevista, concedida à BBC News (PASSARINHO, 2017), o Ministro já havia antecipado que, na sua gestão, o TSE atuaria preventivamente e que as candidaturas que se valessem de artifícios seriam exemplarmente punidas. Porém, a ameaça apresentada na entrevista não fora acompanhada de explicações sobre a forma de fiscalização e responsabilização.

A mesma reportagem revela opinião do Procurador Regional Eleitoral no Distrito Federal, José Jairo Gomes, segundo o qual as consequências apontadas pelo Ministro dependeriam da ocorrência de desequilíbrio no pleito, o que aconteceria na hipótese de “volume relevante” capaz de gerar distorção no resultado eleitoral. Novamente a explicação é vaga e não informa devidamente o eleitor nem o candidato a respeito do conceito de *fake news*.

Algo tão relevante a ponto de autorizar a autoridade eleitoral a desconsiderar o resultado das urnas certamente demanda um conceito definido, sob pena de insegurança jurídica e amplo grau de discricionariedade na jurisdição eleitoral. Não é, no entanto, o que parece acontecer.

Os estudos sobre o tema apontam determinadas características para as chamadas *fake news*. Em artigo dirigido especificamente a desenvolver uma definição para o termo, Axel Gelfert (2018)

diferencia *fake news* de outras formas de desinformação a partir do elemento “*news*”, insistindo que a denominação seja reservada para a apresentação deliberada de afirmações falsas ou imprecisas na forma de notícias. Assim, são necessários ao menos três elementos - a apresentação como uma notícia, a capacidade de enganar seu público alvo e ser intencional: “Fake news is the deliberate presentation of (typically) false or misleading claims as news, where the claims are misleading by design”

Com o mesmo propósito, João Paulo Meneses (2018) apresenta sua definição de *fake news* como “um documento deliberadamente falso, publicado online, com o objetivo de manipular os consumidores”. Não se encontra aqui, assim, a necessidade da *news* ter a forma de notícia. Raquel Recuero e Anatoliy Gruzd (2019) enfrentam o problema com um olhar sobre o Brasil e afirmam a necessidade de três elementos, coerentemente com o explicitado por Gelfert, mas agregando o ambiente de sua difusão: “ (1) o componente de uso da narrativa jornalística e dos componentes noticiosos; (2) o componente da falsidade total ou parcial da narrativa e; (3) a intencionalidade de enganar ou criar falsas percepções através da propagação dessas informações na mídia social”. Os autores ainda sublinham componentes dessa difusão, como os algoritmos de visibilidade da estrutura de rede e a escolha do compartilhamento pelos atores.

A legislação brasileira, como se verá, não traz um conceito de desinformação nem de *fake news* para além dos fatos “sabidamente inverídicos” trazidos nos crimes contra a honra do Código Eleitoral (Lei n. 4.737/1965) e no direito de resposta da Lei das Eleições (Lei n. 9.504/1997). Mas há claro indício de (ou promessas, ao menos, de) atribuição de consequências graves quando de sua verificação.

A fraude, hipótese de cabimento da ação constitucional de impugnação de mandato eletivo (AIME, prevista no artigo 14, §10), tampouco tem sua configuração delimitada normativamente. Ainda no ano de 2009, o então Ministro substituto do TSE, José Antônio Dias Toffoli, ao abordar a temática da fraude ao Direito Eleitoral, defendia que “[...] a fraude no direito eleitoral independe da má-fé ou do elemento subjetivo, perfazendo-se no elemento objetivo, que é o desvirtuamento das finalidades do próprio sistema eleitoral.”

(TOFFOLI, 2009, p. 45). Esclarece que não existe na legislação eleitoral relação taxativa de casos de fraude e, portanto, cabe ao Poder Judiciário a sua definição (TOFFOLI, 2009).

Essa indefinição quanto aos elementos do conceito de fraude e de *fake news* acaba por emprestar à autoridade eleitoral a possibilidade de invalidar eleições sem que se possa antecipadamente prever a construção do raciocínio, sem que se possa comparar a robustez dos elementos probatórios com os elementos dos conceitos. Sem previsibilidade e sem segurança jurídica. A validade, ou não, da decisão do eleitorado acaba por depender de uma avaliação puramente subjetiva, o que confronta os pressupostos de um Estado constitucional de Direito.

Sequer a análise dos acórdãos que abordam *fake news*, referentes às Eleições de 2018, publicados pelo Tribunal Superior Eleitoral e pelos Tribunais Regionais Eleitorais, permite identificar o desenvolvimento do conceito e, o que atinge diretamente a validade da manifestação da soberania popular, das consequências concretas à candidatura que se beneficia pela divulgação de notícias fraudulentas.

2. COMUNICAÇÃO ELEITORAL ENTRE A LIBERDADE DE EXPRESSÃO E AS RESTRIÇÕES LEGISLATIVAS: A VAGUEZA NA DEFINIÇÃO DE *FAKE NEWS*.

Um dos temas que mais sofreu alteração nas sucessivas reformas eleitorais foi a comunicação nas campanhas. Cada vez mais se agregam restrições à propaganda eleitoral, e, concomitantemente à arrecadação de recursos financeiros, reduzindo drasticamente o volume de informações difundidas pelos meios tradicionais. Novos instrumentos passaram a ser utilizados para formar a vontade do eleitorado: as redes sociais.

Extremamente preocupado com as faixas, cartazes, cavaletes e *outdoors*, com as mensagens que são expostas em um espaço público e, assim, que podem ser contrastadas com outras narrativas e mensagens, o Parlamento não vem dando conta das mensagens em grupos privados, seja no Facebook, seja em aplicativos como o WhatsApp. Essa comunicação política eleitoral feita de maneira dirigida, em grupos de tamanhos variados e com ampla potencialidade

de proliferação, não é desenhada de maneira a inspirar o dissenso e o debate. Ao contrário: como a formação dos grupos se dá por afinidade ou até por laços de parentesco, a mensagem recebida traz consigo um grau de confiabilidade e de definição. E aí está o principal campo das informações fraudulentas.

Apesar dos discursos e das promessas de sanção, a legislação eleitoral - aqui representada pelas três principais leis que regulam a matéria - ainda é tímida ao tratar do assunto. Todas elas tratam de sanções possivelmente aplicáveis em casos de criação e divulgação de *fake news*. No entanto, nenhuma apresenta conceito definido da conduta que gera a sanção.

No Código Eleitoral encontram-se duas referências a propaganda ilícita e sabidamente inverídica: no capítulo que trata das nulidades da votação - art. 222 - e no que define os crimes eleitorais - art. 323, 324 e 326-A. Fala-se em emprego de processo de propaganda vedado por lei, divulgação de fatos sabidamente inverídicos capazes de influenciar o eleitorado e imputação de falsa de crime a outrem. Apenas. Encontra-se aqui a possibilidade de anular uma eleição e de condenar alguém pelo cometimento de crime, estando elas integralmente sujeitas à compreensão do julgador.

A Lei Complementar n. 64, por sua vez, apresenta mecanismo para investigar a “utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social”. Tal ação prevê, também, sanções graves, como a cassação do registro e do mandato, porém, enfrenta o desafio de indicar limite a partir do qual o uso dos meios de comunicação serão considerados abusivos. Sem contar com a dificuldade de vincular, efetivamente, a responsabilidade pela veiculação do abuso.

A Lei Federal n. 9.504, que estabelece normas para a eleição, contém dispositivos esparsos que, a depender da vontade do intérprete, podem repelir a difusão de notícias fraudulentas: art. 57-B, §2º, art. 57-D, art. 57-H, e art. 58. A depender da vontade do intérprete porque nenhuma delas efetivamente faz referência - tampouco conceitua - a criação e divulgação de notícias falsas, pelo contrário. À exceção do artigo 58 que, ao assegurar direito de respeito remete ao impreciso conceito de ‘sabidamente inverídico’, a abordagem é direcionada à autoria da propaganda.

A insegurança, porém, pode ser reduzida com a legislação que resultar da divulgação do relatório final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito sobre Fake News. Esta foi instaurada com o propósito de “investigar os ataques cibernéticos que atentam contra a democracia e o debate público; a utilização de perfis falsos para influenciar os resultados das eleições 2018; a prática de cyberbullying sobre os usuários mais vulneráveis da rede de computadores, bem como sobre agentes públicos; e o aliciamento e orientação de crianças para o cometimento de crimes de ódio e suicídio.” (LEITE et al, 2019, p. 1).

No texto de justificativa, que acompanhou o requerimento de sua criação, foi evidenciado o papel do Congresso Nacional “[...] no sentido de investigar essa série de atos criminosos, cometidos ou propiciados em meio virtual, com foco no aprimoramento do arcabouço legal das relações cibernéticas, indicando providências que visem a coibir atentados contra a vida e a dignidade da população brasileira, bem como a respeitar a Democracia e as suas instituições.” (LEITE et al, 2019, p. 9).

Parece haver preocupação com o delineamento de conceitos e parâmetros legislativos. Contudo, agregar mais elementos normativos não pode levar a mais espaço para interpretação livre. E, ainda, para que tenha previsibilidade e consistência na aplicação das normas, é preciso haver um conceito firmado na jurisprudência.

3. A FLUIDEZ DO CONCEITO NA JURISPRUDÊNCIA CLAUDICANTE: A INSEGURANÇA JURÍDICA CONTRA A SOBERANIA POPULAR

Como visto, a legislação não apresenta conceito claro de *fake news*. Essa indefinição perpassa as decisões judiciais, ao passo que não se encontra uniformidade nos julgamentos proferidos pela Justiça Eleitoral referente às Eleições de 2018. Em 25 dos acórdãos analisados, concluiu-se pela inexistência de *fake news*; enquanto nos outros 17, a decisão reconheceu sua existência.

Diversos foram os fundamentos normativos utilizados para deferir os pedidos formulados em razão de *fake news*. Maior ainda as justificativas apresentadas, alternando entre a alegação de “fato

sabidamente inverídico” até a análise da capacidade potencial de influenciar o resultado do pleito eleitoral. Argumentos como ‘extrapolação da liberdade de expressão’, ‘ofensa à honra e imagem do candidato’ e ‘utilização de efeitos visual e sonoro’ também foram utilizadas.

Para as eleições municipais de 2020, ao que se infere, a incerteza permanecerá.

O Tribunal Superior Eleitoral inovou ao editar a Resolução n. 23.610/2019, pois criou ao candidato, ao partido e à coligação obrigação de verificar “a presença de elementos que permitam concluir, com razoável segurança, pela fidedignidade da informação” utilizada “na propaganda eleitoral, de qualquer modalidade de conteúdo, inclusive veiculado por terceiros”.

O artigo 9º não apenas traz consigo uma série de novas lacunas - afinal, como será definido o esgotamento dos meios de verificação e a segurança da fidedignidade da informação? - como também gera uma série de contradições. Isso porque a resolução relativiza o anonimato na internet. Mesmo quando limita a divulgação de fatos sabidamente inverídicos, não obriga a imediata identificação do eleitor (art. 27, §1º). Esta também não “constitui circunstância suficiente para o deferimento do pedido de remoção de conteúdo da internet.” (art. 38, §§2º e 3º). O ciclo se encerra com o §2º do art. 40, que entende como não suficiente, para a quebra de sigilo de dados, o anonimato.

Ou seja, percebe-se que o TSE proibiu o candidato, o partido e a coligação a divulgar informações sem conferência prévia, mas aparenta ter dado carta branca a todos os demais atores do jogo eleitoral. Ao rigor prometido, além de faltar-lhe conceito no qual se apoiar, parece relativizar-se os destinatários.

4. CONCLUSÃO

Percebe-se que o combate às *fake news* tornou-se foco de debate social, jurídico e legislativo. Contudo, a incerteza acerca do seu conceito permanece. Sem a pretensão de esgotar a reflexão, apresenta-se neste artigo o princípio do que, certamente, resultará em pesquisa mais profunda sobre o tema.

A fim de pensar no conceito de *fake news*, precisa-se estabelecer

sua melhor tradução para a língua portuguesa. Parece-nos que a mera concepção de “notícias falsas” não é suficiente para indicar a sua amplitude. Apresenta-se adequada a concepção apresentada por Diogo Rais (RAIS; FERNANDES NETO; CIDRÃO, 2019; RAIS, 2018) de que *fake news* não são apenas notícias falsas, mas fraudulentas. Esse conceito vai ao encontro do defendido por Axel Gelfert (2018), João Paulo Meneses (2018) e Raquel Recuero e Anatoliy Gruzd (2019).

Fundamental, ainda, compreender que o crescente processo de desinformação, decorrente da proliferação de *fake news*, representa grande risco a democracia (EUROPEAN UNION, 2018 e VALERO, 2018) e deve ser refutado. O problema aumenta, pois “[...] muchas personas reciben la mayoría de las noticias a través de las redes sociales y no saben reconocer la información falsa cuando se les presenta.” (VALERO, 2018, p. 71).

O combate, contudo, necessita de normas claras e com elementos suficientes capazes de permitir a agentes a previsão de seus atos, assim como, balizar o Poder Judiciário na análise dos casos concretos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). Brasília, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 15 fev. 2020.

BRASIL. Lei Complementar Federal nº 64, de 18 de maio de 1990. Brasília, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm>. Acesso em: 15 fev. 2020.

BRASIL. Lei Federal nº 4.737, de 15 de julho de 1965. **Código Eleitoral**. Brasília, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4737.htm>. Acesso em: 15 fev. 2020.

BRASIL. Lei Federal nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. **Lei das Eleições**. Brasília, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm>. Acesso em: 15 fev. 2020.

EUROPEAN UNION. **A multi-dimensional approach to disinformation**: Report of the independent High level Group on fake news and online disinformation. Luxembourg: Publications Office Of The European Union, 2018. Disponível em: <<https://www.ami.info/wp-content/uploads/2018/03/HLEGReportonFakeNewsandOnlineDisinformation.pdf>>. Acesso em: 24 fev. 2020.

FUX, Luiz. Fórum Amarelas ao Vivo. [Entrevista concedida a] Polícarpo Junior. **Veja**, 24 abr. 2018. Semanal. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=4if4amCM2Js>>. Acesso em: 03 fev. 2020.

GELFERT, Axel. Fake News: A Definition. **Informal Logic**, [s.l.], v. 38, n. 1, p.84-117, 15 mar. 2018. University of Windsor Leddy Library. <http://dx.doi.org/10.22329/il.v38i1.5068>. Disponível em: <<https://www.erudit.org/en/journals/informallogic/2018-v38-n1-informallogico4379/1057034ar/>>. Acesso em: 13 fev. 2020.

LEITE, Alexandre et al. **REQUERIMENTO DE INSTITUIÇÃO DE CPMI - nº 11, de 2019**. Brasília: Congresso Nacional, 2019. 89 p. Disponível em: <<http://www6g.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7975306&>>. Acesso em: 15 fev. 2020.

MENESES, João. Sobre a necessidade de conceptualizar o fenómeno das fake news. **Observatorio (obs*)**, [s.l.], p.37-53, 2018. Instituto Universitario de Lisboa (ISCTE-IUL). <http://dx.doi.org/10.15847/obsobs12520181376>. Disponível em: <<http://obs.obercom.pt/index.php/obs/article/view/1376>>. Acesso em: 13 fev. 2020.

PASSARINHO, Nathalia. Uso de perfis fakes em campanha será ‘exemplarmente punido’, diz futuro presidente do TSE. **BBC News Brasil**. 14 dez. 2017. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-42360574>>. Acesso em: 06 fev. 2020.

RAIS, Diogo. Fronteiras do direito: “A melhor tradução para fake news não é notícia falsa, é notícia fraudulenta». [Entrevista concedida

a] Pedro Canário. **Conjur**, 12 ago. 2018. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-ago-12/entrevista-diogo-raiz-professor-direito-eleitoral>>. Acesso em: 16 fev. 2020.

RAIS, Diogo; FERNANDES NETO, Raimundo Augusto; CIDRÃO, Taís Vasconcelos. Psicologia política e as fake news nas eleições presidenciais de 2018. **Revista do TRE-RS**, Porto Alegre, v. 46, n. 24, p.19-51, jun. 2019. Semestral. Disponível em: <https://ava.tre-rs.jus.br/ejers/pluginfile.php/2884/mod_resource/content/1/Revista_TRE_46.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2020.

RECUERO, Raquel; GRUZD, Anatoliy. Cascatas de Fake News Políticas: um estudo de caso no Twitter. **Galáxia (São Paulo)**, [s.l.], n. 41, p.31-47, ago. 2019. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/1982-25542019239035>. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/gal/n41/1519-311X-gal-41-0031.pdf>>. Acesso em: 13 fev. 2020.

TOFFOLI, José Antonio Dias. Breves considerações sobre a fraude ao direito eleitoral. **Revista Brasileira de Direito Eleitoral - RBDE**, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p.45-61, jul./dez. 2009.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Resolução n. 23.610, de 18 de dezembro de 2019. Dispõe sobre propaganda eleitoral, utilização e geração do horário gratuito e condutas ilícitas em campanha eleitoral. Brasília. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-610-de-18-de-dezembro-de-2019>>. Acesso em: 15 fev. 2020.

VALERO, Pablo. Fake news: una revisión sistemática de la literatura. **Observatorio (obs*)**, [s.l.], p.54-78, 2018. Instituto Universitario de Lisboa (ISCTE-IUL). <http://dx.doi.org/10.15847/obsobs12520181374>. Disponível em: <<http://obs.obercom.pt/index.php/obs/article/view/1374>>. Acesso em: 13 fev. 2020.

REDES SOCIAIS E ESCOLHA RACIONAL: AS CONSEQUÊNCIAS DA POLARIZAÇÃO NA TOMADA DE DECISÃO



Eduardo Souza Silva

Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFCG. Bolsista pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Membro pesquisador do Núcleo de Estudos da Violência da UFCG (NEVU)/CNPq. E-mail: eduardocaico@hotmail.com

Kyev Moura Maia

Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFCG. Bolsista pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). E-mail: kyev.maia@gmail.com

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001

INTRODUÇÃO

A internet atualmente é, sem sombra de dúvidas, o maior e mais utilizado meio de comunicação e informação. De acordo com o *Reuters Institute Digital News Report 2018*, a internet já cobre mais de 66% da população brasileira. Muito de sua utilização deve-se a praticidade e baixo custo: se pode conectar-se através de computadores, tablets, smartphones. Com isso, a internet tornou-se um meio central na redefinição dos valores democráticos, sendo capaz de construir significados dentro do processo político global e de politizar populações (DAHLBERG; SIAPERA *apud* HANSEN e FERREIRA, 2018).

O surgimento da internet como meio de comunicação perpassou qualquer outra forma predecessora já conhecida, tudo devido a rapidez com a qual era possível cruzar geograficamente com a informação. No campo da política, segundo Cardon (2012), a internet conseguiu estabelecer uma experiência que ultrapassa a relação representante-representado, gerando mais comunicação, com mais pessoas e em maior velocidade, culminando em um espaço público digital, transformando a própria natureza da democracia (CARDON, 2012; HANSEN e FERREIRA, 2018).

Para tanto, as tecnologias se tornaram com o tempo, um dos principais elementos de impulso econômico dos países; ao passo que o domínio sobre o desenvolvimento da área cresce, maior é sua probabilidade de movimentação financeira. Para além disso, como apresentado nos estudos de Kohn e Moraes (2007), os novos atributos da sociedade da informação, reconfiguraria novas formas de vivência, ditando modos de agir, relacionar e existir dos indivíduos, sobretudo, mudando a forma pelo qual os sujeitos se comunicam.

Bem antes, Webster (1995) caracterizou a sociedade da informação como um conjunto em volta de elementos que promovem interesses diretos na vida das pessoas, tais como: economia, cultura, política etc., para ele, o fator tecnológico se tornou um fenômeno social a partir de sua utilização como suporte a propagação destas informações.

Em menos de vinte anos, revoluções tecnológicas aconteceram: a expansão da internet para a população em geral, redução nos preços dos microcomputadores, inclusão digital, criação dos *smartphones* e

o surgimento das redes sociais, foram pontos que os estudiosos do início do século não contavam. A propagação de novas tecnologias, permitiu a expansão da acessibilidade digital em seus moldes utilitários. Nesta realidade, as redes sociais assumiram um espaço visível se tornando não só uma plataforma de postagens pessoais a fotos e vídeos, mas um mecanismo de propagação de ideias e notícias aberta a debate de opiniões.

Atualmente, o cenário digital brasileiro é dominado por *Facebook*, *Whatsapp*, *Twitter* e *Instagram*, que são as principais mídias sociais utilizadas pela sociedade para comunicação e troca de mensagens instantâneas (NEWMAN *et al*, 2018; SORJ, *et al* 2018). Com a internet e as redes sociais, ocorreu também uma ruptura entre a distinção da comunicação oral e escrita, além necessidade de uma resposta rápida entre os interlocutores. Segundo Bernardo Sorj, a internet erodiu as fronteiras entre a comunicação oral e a escrita, surgindo uma nova maneira de escrita: a “fala escrita” onde há a prevalência de mensagens curtas e rápidas (SORJ *et al* 2018, p.10).

Kohn e Moraes (2007) afirmaram que o advento da internet tornou qualquer indivíduo um potencial interagente e agente da comunicação. Este, não só passa a ter mais acesso a informação como pode participar dela diretamente, interagindo ao mesmo tempo em que a recebe.

De tal modo, Rheingold (2000) alertou sobre os cuidados com os espaços cibernéticos. Para ele, o espaço é um ambiente conceitual, em que novos elementos de manifestação surgem através das palavras, afetando diretamente as relações humanas pela atribuição de poder dada a determinadas informações. O autor salienta que o ambiente é propício a informações falsas e de fontes inseguras, sobressaindo sobre aqueles que porventura não tenham domínio sobre a ferramenta e ficam a mercê destas informações. Yazbek (2007) por sua vez, considera a informação como um dos meios mais importantes para reduzir a insegurança entre os agentes, mas ressalva que em diversos casos, ela não é igualmente distribuída.

Dada essas informações, tomando como premissa que a internet abriu possibilidades profícuas e nocivas ao conhecimento, surge um dos principais questionamentos do presente estudo: de que modo

as novas plataformas comunicativas, somadas a universalização do acesso rápido a informação, podem afetar a democratização do conhecimento e a pluralidade informacional?

Este estudo trata-se de uma pesquisa de cunho bibliográfico, com análise documental em periódicos nacionais e internacionais bem qualificados, visando responder algumas perguntas em cima dos principais achados, tais como: De que maneira os algoritmos virtuais dentro das redes sociais, constroem um universo enviesado nocivos a pluralidade informacional? No que consiste o termo hiperpartidarização e quais são suas consequências? Como as *fake news* podem impactar nas decisões dos indivíduos, a partir dos pressupostos da teoria da escolha racional?

Por questões metodológicas de estrutura explicativa, este trabalho será dividido por partes. Inicialmente, será tratado o fenômeno da internet com destaque as novas mídias digitais, funcionamento e implicações; algoritmos virtuais; o protagonismo das *fake news*; pressupostos da polarização e das mídias hiperpartidarizadas; escolha racional e assimetrias informacionais nas tomadas de decisões.

O PROTAGONISMO DOS NOVOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO

Os meios de comunicação em massa são formas de se comunicar através de tecnologias que expandem a comunicação no tempo, espaço e modalidade (HJAVARD, 2012). Tais meios possuem um papel deveras importante na formação da vida política e social de determinada civilização. Os meios de comunicação são centrais na luta pelos conceitos e valores democráticos, sendo possível através desses, construir significados ao processo político global e politizar a população (HANSEN e FERREIRA, 2018).

Desde o início do século XXI, a ciência política debate sobre o potencial democrático que teria a internet. A priori, aquilo dividia os cientistas políticos, uns acreditavam que aquela poderia ser um caminho para superar as falhas da democracia representativa como meio para deliberação, e existiam aqueles que acreditavam que a internet serviria apenas como mecanismo aprofundador das já existentes desigualdades (HANSEN e FERREIRA, 2018). Ademais, a

discussão sobre a internet era dividida em: os “ciberotimistas”, os “ciberpessimistas” e os “cibercéticos” (HANSEN e FERREIRA, 2018; MARGETTS, 2013; NORRIS, 2001).

Como o próprio nome indica, os ciberotimistas acreditavam que a internet poderia suprir o déficit da democracia representativa, servindo-a com uma plataforma para um debate político mais inclusivo e interativo e bem menos custoso para os indivíduos (MARGETTS, 2013; CHADWICK, 2009; NORRIS, 2001). Já os ciberpessimistas diziam que novas tecnologias não possuíam efeito mobilizador, e que elas somente serviriam para polarizar e aumentar as desigualdades já existentes, além de favorecer o anonimato, o que atrairia a atenção do Estado e dos atores comerciais sobre os indivíduos (MARGETTS, 2013; NORRIS 2001). Por fim, os cibercéticos não acreditavam que a internet tivesse força para mudar o panorama vigente, e que ela se adaptaria ao sistema político e social, não conseguindo construir novas oportunidades de participação política para os indivíduos (HANSEN e FERREIRA, 2018; MARGETTS, 2013; NORRIS, 2001).

Segundo os estudos de Miguel e Baroli (2017), são duas as principais vias em que os meios de comunicação e a mídia influenciam a política: De um lado, influência os discursos dos agentes políticos, fazendo com que eles os adaptem nos moldes que tais meios exijam. Do outro há um impacto também no público, que vai se situar de acordo com as representações do mundo que recebe da mídia. Os autores concluem que tanto a mídia quanto os meios de comunicação exercem um papel fundamental na formação das preferências políticas.

A partir da popularização da internet e do surgimento dos *smartphones*, ocorre um vertiginoso crescimento nas redes sociais tanto no Brasil como no mundo, sendo hoje parte do cotidiano de grande parte da população mundial, como aponta o estudo da *Reuters* (NEWMAN *et al*, 2018). O mesmo estudo, mostra também que 72% da população brasileira se informa através de seus celulares, computadores e tablets, e retira tais informações diretamente de links presentes nas mídias sociais. Ainda no Brasil, de acordo com outro estudo, o *Digital 2017*, 122 milhões de brasileiros fazem uso das mídias sociais, sendo as principais delas *Facebook*, *Twitter*, *Instagram* e

Whatsapp. Algumas dessas redes, não tinham como proposta inicial transformar-se num ambiente para os mais diversos tipos de diálogos e transação informacional, mas sim um espaço em que se pudesse espalhar em um momento de lazer, concentrando apenas em conhecer novas pessoas, registrar atividades do dia a dia, fotos em viagens, conversas paralelas entre amigos e etc. para tanto, a modernização destes meios vem abrangendo outros campos que não se limitam apenas a registros de lazer, mas, a um universo de fatos cotidianos.

As redes sociais permitiram a participação de qualquer indivíduo que submeta seus dados a um cadastro prévio. Uma vez dentro das mídias sociais, o usuário pode curtir, comentar e compartilhar fotos, mensagens, se informar e comentar notícias, expor sua opinião, participar de grupos, adicionar amigos e parentes, mobilizar pessoas, organizar eventos, entre outras possibilidades. Adicionado os amigos e curtindo determinada quantidade de páginas, o usuário passará então a possuir um *feed*, um aparato que organiza através de um algoritmo, aquilo que será exibido ao usuário de acordo com suas preferências prévias. Apesar dessas facilidades para comunicação, divulgação, informação e a participação política dos indivíduos, nem tudo são flores nas mídias sociais. É crescente a utilização dos discursos de ódio, *clickbait*s, surgimento das chamadas “*echo chambers*” ou bolhas de informação, aumento das clivagens ideológicas resultando numa polarização on-line, e principalmente as tão badaladas *fake news* (SORJ *et al*, 2018; DELMAZO e VALENTE, 2018).

A contexto de questões políticas, essas redes passaram também a servir como instrumento de transparência pública, pois ao passo que os agentes públicos, como políticos, utilizam-se do mecanismo para divulgar suas ações, seus representantes podem ter acesso imediato e desburocratizado de seus exercícios, para além disto, cobrar ações e expor diretamente suas satisfações ou insatisfações com os determinados agentes.

Neste sentido, as redes sociais sucederam a ocupar espaços ainda maiores dentro do panorama virtual, por exemplo, grupos de pesquisas que antes demoravam meses ou anos para conseguir um contingente significativo de pessoas para responder suas questões

pessoalmente, encontraram nas redes uma forma de rapidamente concluir seguramente, parte deste processo; não somente grupos de pesquisa, mas empresas de marketing, eventos, discussões temáticas, figuras públicas, canais de vídeos, grupos acadêmicos, famosos, etc. adentraram dando uma nova roupagem para o sistema.

Dentre outras palavras, é notório que com o passar dos anos a internet vem sofrendo transformações e agregando cada vez mais instrumentos informacionais, o que antes estava concentrado apenas em sites burocráticos, impérvios e ineficientes, passa nos dias de hoje a serem acessíveis a sociedade e a assumirem papéis determinantes na manutenção e disseminação de informações.

ASCENSÃO DAS MÍDIAS SOCIAIS E O PANORAMA ATUAL DAS FAKE NEWS

No começo dos anos 2000, juntamente ao crescimento da internet, começaram a surgir grande quantidade de sites de notícias independentes, sites esses, muitas das vezes sem uma checagem de fatos ou curadoria editorial séria, mas com uma diversidade de pontos de vista, o que tornaria bem mais fácil encontrar opiniões parecidas com a de cada um, inclusive no campo político, o que poderia acarretar no surgimento das *echo chambers*, ou bolhas informacionais (PARISER 2011).

Junto a expansão dos novos meios da comunicação no final do século XX, uma das principais preocupações da sociedade começa a se difundir, as chamadas *fake news*. Como apresentado por Allcott e Gentzkow (2017) as *fake news*, que já existiam desde o início do século XIX com o surgimento da mídia impressa, passou a ganhar expressividade posteriormente com a dominância do rádio como principal meio de comunicação. Allcott e Gentzkow (2017) e Lazer *et al* (2018), conceituam *fake news* como informações falsas ou distorcidas que são expostas em mídias sociais como se fossem notícias reais, com o intuito vir a enganar o leitor ou explorar suas paixões e/ou opiniões.

A preocupação com esse fenômeno se iniciou principalmente após a eleição presidencial americana de 2016. De acordo com os estudos de Higgins *et al* (2016), Timberg (2016) e Rodgers & Bromwich

(2016) durante o período eleitoral americano, o Facebook registrou que houveram mais interações com conteúdo noticiário falso, do que com notícias em jornais mais tradicionais. Dessas, a maioria retratava pontos de vista que confirmavam posições políticas ou davam suporte a determinado candidato.

Considerando a facilidade que a internet proporcionou para a criação de sites de notícias, muitos são criados somente com o intuito de difundir a desinformação, sem qualquer compromisso com a verdade, Allcot e Gentzkow (2017) procuraram entender quais os motivos que levam a esta produção. Por conseguinte, são dois os principais motivos: Pecuniário e ideológico. No primeiro, notícias que se tornam virais atraem muita atenção e cliques, o que gera automaticamente mais renda oriunda das publicidades contidas na estrutura do site ou das redes sociais. Um exemplo pode ser visto ainda no estudo de Subramanian (2017) no qual os jovens macedônios arrecadaram mais de 10 mil dólares com publicidade em seus sites produtores de desinformações. O motivo ideológico, por sua vez, é o mais enxergado, muitos produtores de *fake news* visam apenas dar suporte a determinado candidato, a alguma forma de pensar ou tentar deslegitimar pontos dos indivíduos que possam vir a pensar diferente (ALLCOTT e GENTZKOW 2017).

No Brasil, tal fenômeno ocorre desde as eleições de 2014, passando pela votação do impeachment da presidenta Dilma Rousseff, quando 3 das 5 notícias mais compartilhadas no *Facebook* eram falsas (SILVEIRA, SANCHOTENE E LAVARDA, 2017). Atualmente, também há uma grande produção de desinformação ocorrendo desde o início deste ano. Segundo estudo estimativo do DFNDR Lab, no primeiro trimestre do ano, houve um acréscimo de 11,97% nos acessos de notícias falsas em comparação ao último trimestre de 2017, sendo que mais de 90% delas foram propagadas pelas mídias sociais. Com a aproximação das eleições, o segundo trimestre de 2018 registrou um aumento de 51,7% em comparação ao primeiro trimestre do ano, sendo que dinheiro fácil (32,5%), celebridades (20,3%) e política (19,5%) são os três assuntos com maior detecção de desinformação. Ademais, após os escândalos da Cambridge Analytica, a rede social *Facebook* resolveu alterar algumas de suas políticas internas, dentre

tais mudanças, uma delas tratavam sobre a disseminação das *fake news*, o que justificou a exclusão de 196 páginas brasileiras que difundiam desinformação no ambiente on-line.

Há uma grande preocupação atualmente no Brasil sobre quais os efeitos que as *fake news* e as polarizações podem causar na escolha dos candidatos por parte da população. De acordo com estudo recente da KANTAR, 43% da sociedade acredita que as *fake news* podem mudar o curso de uma eleição. Ademais, de acordo com o *Reuters Institute Digital News Report 2018*, 90% das fontes de notícia do país estão na internet e em redes sociais, o que revela uma disposição dos brasileiros em buscar se informar dentro do meio digital.

ALGORÍTMOS VIRTUAIS E HIPERPARTIDARIZAÇÃO

Voltando a discussão sobre as novas mídias digitais, atualmente praticamente todas as redes sociais possuem o acesso gratuito, ou seja, o usuário não tem custo financeiro nenhum, apenas preenche um cadastro com seus dados e já poderá adicionar amigos e interagir com outros usuários. Com esses dados, é possível as redes sociais manter-se funcionando financeiramente através da venda de publicidade direcionada (SORJ *et al*, 2018). Em outras palavras, tais empresas se sustentam com informações previamente fornecidas pelos usuários, logo, quanto mais tempo o usuário passe nas redes sociais, mais informação serão coletadas e mais precisa será a oferta de publicidade, de acordo com as principais preferências daquele usuário. O usuário pode interagir com páginas, amigos, pessoas, grupos, eventos e outras funcionalidades, porém, uma gigantesca quantidade de informações precisa ser organizada juntamente com as publicidades no *feed* de cada usuário. E é aqui nesse ponto, que surgem alguns malefícios na formação da visão de mundo de cada um, como as notícias falsas, conteúdos impulsionados por *bots*, polarização ou *echo chambers* e a mídia hiperpartidarizada.

Para organizar tamanha quantidade de informação, necessário se faz a atuação de um algoritmo. A palavra algoritmo é um nome genérico dado a um conjunto de instruções, ou passos, com o objetivo de atingir determinado resultado (SORJ *et al*, 2018). *Facebook*, *Instagram* e *Twitter* possuem uma organização de *feed* semelhante,

cujas empresas se comprometeram a dar ao seus usuários, apenas aquilo que lhes interessa. Logo, o *feed* é um conjunto de informações que são organizadas pelas curtidas, interações e preferências de cada usuário. Assim, se um determinado indivíduo tem preferências políticas mais alinhadas a direita, o algoritmo entenderá que aquele preferirá ver mais notícias do seu lado do espectro político, e organizará o *feed* dessa forma, privando-o de posicionamentos contrários e vice-versa.

Para ter noção de como isso pode afetar as preferências políticas dos cidadãos, Bakshy *et al* (2016) conduziu um estudo com mais de 10 milhões de interações em links de notícias, sobre como os algoritmos podem influenciar a interação dos usuários com links de notícias no *Facebook*. Os resultados constataram que o algoritmo de fato cria bolhas que ecoam e confirmam nossas próprias opiniões, visto que, sem a intervenção do algoritmo, usuários progressistas teriam visto 24% a mais de notícias divergentes de suas crenças, enquanto indivíduos de cunho mais conservador teriam visto 35% de notícias que desafiariam sua maneira de enxergar o mundo (BAKSHY *et al* 2016). Dessa forma, é possível compreender que as ações políticas estão cada vez mais moldadas por processos algorítmicos (TRERÉ 2016).

Algumas peculiaridades e essa natureza algorítmica, reforçam a ideia de que as redes sociais se tornaram atores com direitos próprios, capazes de intervir no processo de criação de visão de mundo dos indivíduos e de novos meios políticos (MILAN 2015; HANSEN e FERREIRA 2018).

Google, Facebook, Twitter e Instagram se utilizam de um algoritmo parecido, no qual aquilo mais está sendo falado pelas pessoas, terá maior probabilidade de aparecer no topo do seu *feed*, ou então de alguma tentativa de busca. Por exemplo, quando se pesquisa qualquer coisa no *Google*, a sequência de páginas que serão mostradas são aquelas com as quais mais houveram acessos quando outras pessoas buscaram pelo mesmo que você. Logo, para que alguma coisa “viralize” na internet, ela precisa de interações, curtidas, procuras e/ou comentários. Portanto, para que um conteúdo online nas mídias sociais seja exposto pelo algoritmo para um grande número de

pessoas, se faz necessário interações, comentários, compartilhamentos e curtidas, porém, como fazer isso de forma, rápida, automática e eficaz? A resposta é simples: Robôs. Popularmente conhecida pela abreviação *bots*, estes são softwares que interagem, criam e compartilham conteúdo nas mídias sociais (FORELLE *et al.*, 2015).

BOTS E POLARIZAÇÃO NA REDE

Como apresentado, é possível criar qualquer tipo de conteúdo online, seja ele verdadeiro ou não, e programar a atividade dos *bots* para que eles interajam com aquele fato, tornando-a mais visível para outras pessoas. De acordo com uma série de estudos sobre a influência dos *bots* nos contextos políticos, pôde-se vislumbrar sua utilização: Curtir, seguir e comentar páginas de figuras políticas (WOOLLEY 2017); inflamar e influenciar o discurso político nas redes (FORELLE, *et al.* 2015); atacar opositores (TRERÉ 2016); manipulação da opinião pública (WOOLLEY 2017; KOLLANYI *et al.* 2016); e manipulação de notícias, falsas e verdadeiras nos rankings de busca (SANOVICH *et al.* 2018).

Num ambiente de polarização, a utilização dos *bots* pode ser bastante maléfica, pois, estes podem interagir incessantemente com determinado conteúdo, lhe dar maior visibilidade e assim acabar por influenciar o debate político dentro das redes sociais. Estudos como o de Arnaud (2017), mostram que o Brasil é um dos maiores países que fazem uso de robôs, hospedando o 8º maior número destes nas redes sociais. Em suma, a utilização de robôs nas redes sociais pode ter dois lados: o lado positivo, no qual sua utilização visa dar ênfase a pautas interessantes para a população, buscando difundir informação verídica necessária ao conhecimento de todos, ou, seu lado negativo, em que os *bots* trabalham incessantemente interagindo com informações falsas no todo ou parte, visando unicamente dar maior visibilidade a desinformação, preferencialmente, política.

DA POLARIZAÇÃO AO HIPERPARTIDARISMO NO BRASIL

Existem poucas literaturas acadêmicas brasileiras no tocante a polarização política e ao alinhamento das opiniões políticas, o debate é travado mais sob a óptica da preferência partidária (NICOLAU,

2014; BORGES e VIDIGAL, 2018; LIMONGI e CORTEZ, 2010). Apesar de tal lacuna, existem análises sobre as mídias sociais nos últimos anos, acerca da interação dos brasileiros com determinadas páginas contida nas redes sociais.

Nos estudos sobre sistemas políticos, cientistas consideram que há polarização quando membros de determinado grupo passam a adotar determinadas posições semelhantes entre si, e começam a enxergar quem não pensa daquela forma, como inimigos (SORJ et al. 2018). Ademais, é um processo que promove o antagonismo, a ilegitimidade e a não aceitação do contraditório. Vale salientar que não é possível uma polarização completa da sociedade, apenas parte dela, que são justamente aquelas pessoas que mais participam e interagem com o debate público, o que Habermas (2003) convencionou chamar de esfera pública política.

Dentro dessa esfera pública política, e com uma grande capacidade de fomentar o debate público, estão inseridas as redes sociais, que como já foi tratado previamente, funcionam através de um grande sistema de algoritmos que controlam o que o usuário verá de acordo com as interações e preferência de determinado indivíduo. Além desse fato, Sorj, et al (2018) elenca outros dois pontos causadores dessa polarização nas redes sociais: Dificuldade de pontos de referência e consenso e a caricaturização do adversário.

As mídias sociais, principalmente o *Facebook*, muitas vezes são incapazes de demonstrar pontos de convergência ou de referência comuns, algo que ambas as partes concordem. Como as pessoas apenas leem aquilo que está presente em sua bolha algorítmica, estas vão pouco a pouco perdendo sua capacidade de se comunicar e concordar com pessoas que tenham uma visão de mundo diferente, as pertencentes a outras bolhas (SORJ et al 2018). A caricaturização do lado oposto também influencia no processo de polarização, visto que um complexo número de motivos pelos quais determinada pessoa pensa daquela forma são reduzidas a uma simplificação pejorativa, tais como “coxinha” ou “mortadela”, expressões que ficaram conhecidas durante o início do processo de impeachment da presidenta Dilma Rousseff, em 2015 (SORJ et al 2018).

Durante o primeiro semestre de 2014 até 2016, foi analisado o

padrão de interação de 12 milhões de brasileiros nas redes sociais em 500 páginas mais relevantes, e foi constatado que há uma presença e um padrão de interação dividido em dois grandes grupos excludentes entre si, como se pode ver na Figura A (RIBEIRO e ORTELLADO, 2018; SORJ et al 2018).



Figura 1: A cor vermelha representa as interações com as páginas de esquerda, enquanto a azul revela as interações com páginas com pautas de direita. Fonte: SORJ, et al 2018.

Como observamos na figura 1, de um lado, na cor vermelha, temos todas as páginas de partidos políticos de esquerda, juntos de apoio ao feminismo, direitos humanos, pautas LGBT e movimento negro. Do outro, azul, partidos políticos de direita, movimentos morais, conservadores e pautas de economia liberal (RIBEIRO e ORTELLADO, 2018). É notável a discrepância entre os grupos, mal consegue-se apontar convergências entre quem curte as páginas de esquerda e de direita, já que, como apresenta a literatura, dificilmente alguém que siga uma página de direita está congruente a seguir uma página de esquerda, ou vice-versa. O fato tende a acontecer por influência dos algoritmos instalados nos sistemas, o que promove uma bolha informacional, que positive suas pré-convicções. Dessa polarização, o intuito é informar especificadamente cada um desses dois grupos, o que a bibliografia americana conceituou de mídias hiperpartidarizadas (FARIS et al 2017).

Essas mídias hiperpartidarizadas são fontes de notícias ou de informação que tem e não escondem um viés partidário ou ideológico de algum dos lados do espectro político, podendo estar presentes

tanto na internet, quanto nos meios físicos. Faris et al. (2017) acredita que tais meios são as principais incubadoras e difusoras de desinformação atualmente. O autor ainda dissecou o *modus operandi* das mídias hiperpartidarizadas: combinando verdades descontextualizadas, repetindo falsidades e realizando ginástica interpretativas para atingir determinada visão de mundo, além disso, demonstra que sites hiperpartidarizados são muito mais difundidos no Facebook, do que sites que são explicitamente conhecidos por propagarem *fake news*. São tais sites, os principais disseminadores de informações falsas, teorias da conspiração e rumores, além de atacar diretamente a mídia noticiária já consolidada (MARWICK e LEWIS 2017).

Alcançado a compreensão contextual acerca da temática e apontando a problemática central, os tópicos a seguir elenca os principais estímulos para a realização deste trabalho. Tratam-se, portanto, de agregar teorias trabalhadas na economia e posteriormente na ciência política para explicar alguns fenômenos sociais. A ideia é discutir uma das principais conjecturas elencadas na política contemporânea, a teoria da escolha racional somado a teoria da agência e assimetrias informacionais, tentando analisar pertinências na dinâmica da tomada de decisões dos indivíduos.

FAKE NEWS E TOMADA DE DECISÃO – PRESSUPOSTOS TEÓRICOS DA ESCOLHA RACIONAL E MOTIVAÇÕES COGNITIVAS

Ferejohn e Pasquino (2001), apresentaram que a entrada da discussão sobre a teoria da escolha racional na ciência política, migrou da economia como resultado de estudos pioneiros, por autores como: Anthony Downs, James Buchanan, Gordon Tullock, George Stigler e Mancur Olson. Para eles, os indivíduos em sociedade estavam interessados em maximizar seus ganhos, seja no aspecto financeiro, político ou sociais. Os autores definiram racionalidade como:

Um ato que foi escolhido porque está entre os melhores atos disponíveis para o agente, dadas as suas crenças e os seus desejos. Atos racionais maximizam preferências ou desejos, dadas determinadas

crenças. Colocado de outra forma, a racionalidade requer que crenças, desejos e ações se relacionem de uma forma particular. Nesse sentido, a racionalidade é uma condição de consistência que sustenta que essa relação seja válida para todas as crenças, desejos e ações. (FEREJOHN E PASQUINO, P. 7. 2001)

Anthony Downs (2013), tido como um dos principais autores pioneiros de estudos voltados a escolha racional (*rational choice*), teve como premissa, a desenvoltura do processo de escolha pública entre os agentes; tentando compreender que parâmetros são levados em consideração; e como este processo pode ser definido por interesses individuais.

Refletindo sobre moldes econômicos, Downs (2013) pensou a racionalidade como um processo analítico de proposições, cujo uso da racionalidade não seria aplicado aos fins dos agentes, mas a seus meios. Para o autor, os sujeitos se utilizarão da noção calculista para examinar os caminhos mais razoáveis à tomada de decisão; os caminhos escolhidos serão o que lhe concederem os melhores resultados, no menor tempo. A racionalidade está diretamente ligada aos meios que os indivíduos vão utilizar para atingir seus objetivos. Ressalta ainda, que as escolhas racionais tendem a prevalecer mesmo que os indivíduos estejam inseridos em comunidades grupais, ou seja, ainda que haja grupos de interesses em comum, as lutas por suas reivindicações estão associadas aos interesses individuais.

Assim, o sistema busca analisar o panorama de disposições ofertadas em uma realidade com o intuito básico de avaliar entre as alternativas, qual será sua escolha. Este indivíduo vai calcular a relação de custo e benefício, no sentido de ação e consequência, das possíveis escolhas, e ordená-las em ordem preferencial; sua escolha final supostamente será a que lhe trouxer maiores benefícios pelo menor custo. Em outras palavras, as ações dos indivíduos são influenciadas por um conjunto de fatores que podem variar de acordo com a subjeção de valor atribuída a questão. Em alguns casos, por exemplo, estas ações podem ser analisadas dentro de um contexto em que os custos são transtornos sociais, em outras, materiais.

Ferejohn e Pasquino (2001), apontaram o impacto que os fatores psicológicos de estado mental podem exercer na escolha racional. Para eles, a lógica é simples, os sujeitos sempre vão buscar as melhores alternativas que correspondam suas crenças e desejos. Desta forma, tudo que estiver associado a estes fatores, afetará a tomada de decisão dos indivíduos. Os autores definem que os desejos são elementos que antecedem as ações dos sujeitos, pois estão atreladas as necessidades fisiológicas, como: comida, segurança, autossatisfação etc., enquanto as crenças, está ligada a realidade concreta de inserção contextual, incluindo tanto aspectos comportamentais, como constrangimentos sociais e físicos do espaço determinado. O fato é que estes elementos antecedem e influenciam as escolhas.

Deste modo, o fenômeno da escolha racional abre um leque de possibilidades dentro de um campo fictício de ações ótimas e sub-ótimas, em outras palavras, a definição de preferências cardinais entendidas como a melhor escolha para um determinado sujeito, será estimada levando em consideração uma série de elementos fundamentais. Neste mesmo tempo, o sujeito cria uma escala ordinal de escolhas orientadas pela maximização de benefícios. De tal modo, o diálogo entre os desejos e valores dos indivíduos podem alterar suas preferências finais de acordo com a parcialidade desses atributos no momento.

Downs (2013) apresenta alguns comportamentos adotados pelo homem racional quando deparado com algumas questões: 1º ele sempre consegue tomar uma decisão quando confrontado; 2º classifica as alternativas em ordem preferencial, de tal modo que uma é preferida, indiferente ou inferior as outras; 3º esta classificação cria um ranking de preferências transitivo; 4º sua escolha sempre será a primeira colocada deste ranking; 5º sempre toma a mesma decisão quando confrontado com as mesmas alternativas.

Este sujeito racional definido por Downs, sempre estará diante de múltiplas alternativas, para ele, todas podem ser racionais, embora em sentidos distintos (moral, econômico, religioso, etc.). O que vai definir e impulsionar sua escolha será os objetivos almejados na ação, por exemplo, se a decisão de um indivíduo almeja critérios econômicos, ele não colocará preceitos religiosos como prioridade,

logo, sua decisão será voltada a elementos que lhe conceda maximizações econômicas, o mesmo acontece no contrário. A racionalidade dos indivíduos não pode ser analisada seguindo uma arbitrariedade enfática, já que pode se criar uma visão restrita das ações.

Para tanto, como vem sendo trabalhado neste estudo, quando se indica as *fake news* como pressupostos de análise, fundamenta-se primeiramente suas bases e em cima de indícios, aponta-se intuítos do fenômeno. Não se trata, portanto, de enviesar os critérios de escolha, mas como esta atividade pode influenciar estas decisões, por assimetrias informacionais. A questão, portanto, é que partindo da premissa apresentada sobre a atividade das *fake news*, e em cima de autores clássicos que definem a teoria da escolha racional, como os indivíduos podem fazer suas escolhas e tomar suas decisões em correspondência às suas demandas, tomando como verdade, mentiras?

TEORIA DA AGÊNCIA E ASSIMETRIAS INFORMACIONAIS

Quando associada a produção das *fake news* sob o embasamento teórico da escolha racional, se dá indícios que estas *fake news* podem ser explicadas parcialmente pela teoria da escolha racional. O fato é que quem promove as *fake news* sejam indivíduos particulares ou mídias hiperpartidarizadas como apresentado na literatura, sobretudo, por motivações ideológicas, tem o interesse de favorecer algo ou alguém, que acreditem converter-lhe benefícios.

Seguindo a teoria vigente, os indivíduos calcularão os custos e os benefícios na promoção de uma *fake news*, se ela pouco afeta o protagonista no sentido, por exemplo, de causar-lhe difamações ou punições, a probabilidade da ação tornar-se corriqueira pela rentabilidade exercida, é elevada, ou seja, do ponto de vista do agente político está racionalidade é garantida. Por outro lado, enxerga-se que a teoria da escolha racional sofre problemas em seus paradigmas essenciais, como o próprio cálculo individual exercido pelo eleitorado, uma vez que o êxito das *fake news* tornam-se evidentes, em outras palavras, o fato de não permitirem condicionantes reais para a análise dos indivíduos, faz com que a essência da teoria racional seja comprometida. Atribui-se esta resultante a problemas de assimetrias informacionais.

A assimetria informacional está calcada numa estrutura teórica que diz respeito a um processo transitório de informações. O uso assimétrico de informações pode ocasionar conflitos de interesses e ações oportunistas, configurando o chamado conflito de agência. (FINKELSTEIN, 2016, p. 9). Este processo é marcado por conflitos ou distorções em interlocuções entre indivíduos sobre uma determinada informação, ou seja, uma desigualdade compreensiva sobre a informação inicial, o que condiciona a assimetrias, ou desníveis de informação para o agente final.

Exemplos de assimetrias informacionais podem ocorrer nos mais diversos casos de tomada de decisão. No exemplo adotado como referência (eleições), as tomadas de decisões são individuais e partem de um princípio básico: escolher seus representantes na gama ofertada. Como mencionado, a condicionante do voto é multifacetada, logo, pode ser influenciada por vários fatores, no entanto, há convergência no sentido da atribuição ao voto como marco na tomada de decisão, e este, em sua maioria é confluyente às convicções dos indivíduos.

Essencialmente, precisa-se compreender como a dinâmica funcional destas assimetrias podem ocorrer no contexto abordado a seguir. A proposição teórica vigente está atribuída a teoria das delegações, ou, teoria da agência, que assim como outros conceitos trabalhados na ciência política, deriva da economia. Esta teoria pressupõe relações entre indivíduos sobre duas margens: o principal, entendido como o dirigente, ou, aquele que delega autoridades; e o agente, entendido como receptor, ou, aquele que tomam as decisões com direitos concedidos pelo principal.

Nas relações políticas, assim como nas econômicas, os indivíduos buscarão calcular o custo e o benefício de suas ações, optando por aquelas que lhe concedam melhores resultados, como apresentado na teoria da escolha racional. Em ligação a isto, e aplicando a teoria das delegações a política na prática eleitoral, configurando o eleitorado como dirigentes (principal) e os candidatos como os agentes, assim, estaria o eleitorado concedendo aos representantes escolhidos, as autoridades políticas e o direito de tomar decisões por eles.

Ademais, mesmo que previamente estivesse definido quem é o

principal e quem é o agente neste processo, a resultante não é estável, pois abre possibilidades de um ciclo contínuo, ou seja, o político eleito que configuramos como agente, pode por exemplo, tornar-se dirigente ao passo que ele delega funções a uma assessoria. Esta assessoria, que agora passa a ser agente, como um grupo de indivíduos, esta, pode abrir espaço para perda de agência pelo custo de transação. Perda de agência diz respeito a incapacidade que os dirigentes têm de controlar completamente os agentes e o custo de transação que está diretamente associado, refere-se principalmente a não identificação do principal responsável nas ações ocorridas.

Diante disto, questiona-se, é importante compreender a teoria das assimetrias informacionais para entender a dinâmica das *fake news* com as tomadas de decisões? Idealizando um cenário cuja relação do principal-agente envolve o protagonista de uma *fake news* política, com o intuito de beneficiar seu candidato, em um segundo turno para governador, esta *fake news* será um ataque calunioso ao opositor, este sujeito será entendido como o principal ou dirigente, enquanto do outro lado, um eleitor qualquer será o receptor da *fake news*, entendido como o agente.

Assim, entendendo-se a relação intencional do principal não como delegador de funções, mas como provedor de informações, ao passo das rápidas transições informacionais na contemporaneidade, como apresentado na revisão bibliográfica deste trabalho, o tempo de alcance desta *fake news* ao eleitor é quase que imediata, para tanto, a designação do principal está diretamente direcionada ao agente, que ao depender das informações dispostas, estará submetido a novos critérios de análise, critérios estes insustentáveis de confiabilidade, mas potencializados do ponto de vista impactante na tomada de decisão.

Assim, enquanto o principal detiver controle de agência referente a compreensão ampliada da procedência informacional, suas escolhas pessoais, leia-se tomada de decisão, decorrerão de uma série de fatores pouco influenciadas por inverdades, tendo uma lógica simétrica na garantia da racionalidade real. Por outro lado, o agente receptor que não tenha a mesma abrangência da informação, estará comprometido a analisar suas alternativas racionalmente, mas com

critérios calcados em não verdades.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como teoricamente trabalhado neste estudo, dada as novas tecnologias comunicativas e a universalização do acesso à internet, novas plataformas foram concomitantemente, surgindo e impactando na vida dos indivíduos. As constantes transformações sociais advindas de rápidos avanços tecnológicos não deram espaço e nem tempo suficiente para adequações ou adaptações de seus atributos, independente dos desígnios.

Os adventos dos novos meios comunicativos em massa servem tanto de instrumentos de democratização do conhecimento, como de instrumentos para a dilatação de elementos nocivos, como a propagação de notícias falsas.

As novas redes sociais assumiram uma responsabilidade que de início não estava nas suas diretrizes, tornaram-se a principal plataforma de informações relevantes e diálogo políticos abertas a participação de praticamente qualquer indivíduo. Os algoritmos virtuais introduzido nos principais meios de comunicação digital, contribuem para uma bolha informacional e a construção da visão de mundo ou identidade ideológica dos indivíduos, restringindo o conhecimento adverso e condicionando essencialmente para a polarização da atual ordem social.

Junto a originária polarização política, as mídias hiperpartidárias tornaram-se presente, por exemplo, nas páginas do Facebook, onde é declarado abertamente uma bolha ideológica, o que propicia a propagação de qualquer informação que possa aludir suas convicções políticas, muitas vezes independente da procedência verídica da informação. A literatura nos aponta a hiperpartidarização como uma das principais responsáveis pelos conflitos desrespeitosos e pejorativos da esfera pública, e que potencializam as *fake news*, tanto na contemplação como na disseminação.

Por conseguinte, trabalhou-se junto a um dos conceitos mais enfáticos da Ciência Política, a teoria da escolha racional ou *rational choice*, tomando como proposição, quais intenções permeiam as *fake news*. Sopesando as eleições e o voto como exemplos no processo de

tomada de decisão, e indagando sobre as consequências destas, tanto na ação do agente político, quanto na ação do agente eleitor, buscando entender de que maneira a teoria da escolha racional explica as motivações e o cálculo estratégico dos envolvidos.

Tendo em vista que o fator nocivo abordado durante todo o trabalho é preocupante, sobretudo, na capacidade de formação de visão de mundo dos indivíduos, nos deparamos com um questionamento voltado ao embasamento da teoria fundamentada por Downs, e pensamos: como as proposições baseadas em *fake news* mudaria o sentido pragmático da racionalidade nas tomadas de decisões contemporâneas?

Como pontuado, as informações distorcidas ou assimétricas, constituem mentalmente, uma visão desvirtuada e mentirosa sobre uma realidade. Se a premissa da escolha racional define que o sujeito vai analisar situações e dentre as disposições fará escolhas para constituir sua gama de preferência. Como o sujeito fará isso sem a certeza que suas escolhas estão abalizadas em verdades? Uma escolha fundamentada em cima de *fake news*, está sujeita a duas conjecturas propositais: pecuniária e ideológica. Enquanto a primeira está interessada em produzir lucros financeiros através de acessos em plataformas, sem grandes capacidades de impactar socialmente, através de suas informações pouco convincentes, a segunda segue um padrão de conscientização mais aparelhada em aproximações ideológicas, embora possa haver interesses financeiros na propagação, o propósito cardinal está associado a capacidade de influenciar pessoas a composição de suas preferências, que pode resultar na tomada de decisão individual.

Assim, numa realidade cujo cenário de *fake news* evidentemente triunfa, e os critérios analisados pelos sujeitos sopesam as possíveis variantes falsas, a racionalidade real dos indivíduos fica comprometida e exposta, na verdade, a frustração.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

2017.

ARNAUD, Dan. *Computational propaganda in Brazil: social bots during elections*. University of Oxford Working Paper, n.8, 2017. Disponível em: <<http://blogs.oii.ox.ac.uk/politicalbots/wp-content/uploads/sites/89/2017/06/Comprop-Brazil-1.pdf>> Acesso em: Set. 2018.

BAKSHY, et al. *Exposure to Ideologically Diverse News and Opinion on Facebook*. *Science* **348 (6239): 1130-1132, 2016**.

BORGES, André. VIDIGAL, Robert. *Do Lulismo ao Antipetismo? Polarização, Partidarismo e Voto nas Eleições Brasileiras*. Opinião Pública 24, no. 1, 2018.

CARDON, D. *A democracia internet: promessas e limites*. **Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2012**.

CHADWICK, A. *Web 2.0: New Challenges for the Study of E-Democracy in an Era of Informational Exuberance*. *A Journal of Law and Policy for the Information Society*. v. 5, n. 1, p. 1-42, 2009.

DAHLBERG, L.; SIAPERA, E. *Tracing Radical Democracy and Internet*. In: _____. *Radical Democracy and the Internet: Interrogating Theory and Practice*. New York: Palgrave Macmillan, 2007.

DELMAZO, Caroline. VALENTE, Jonas C.L. *Fake News nas redes sociais online: propagação e reações à desinformação em busca de cliques*. *Mídia & Jornalismo*. Nº 32, Vol. 18, N.1 - 2018 Coimbra, Imprensa da Universidade de Coimbra, 2018.

DOWNS, Anthony. *Uma teoria Econômica da Democracia / Anthony Downs*; tradução Sandra Guardini Teixeira Vasconcelos. – 1 Ed. 1 reimpr. – São Paulo: Editora da universidade de S]ao Paulo, 2013. – (clássicos; 150.

FEREJOHN, John. PASQUINO, Pasquale. *A teoria da escolha*

racional na ciência política: conceitos de racionalidade em teoria política. *Rev. bras. Ci. Soc.* [online]. 2001, vol.16, n.45, pp.05-24. ISSN 0102-6909. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092001000100001>>. Acesso em: Set. 2018.

FINKELSTEIN, Maria Eugênia. Assimetria informacional e governança corporativa. *Revista de direito bancário e do mercado de capitais*. 2016, rdb vol. 73. 2016.

FORELLE, Michelle et al. *Political Bots and the Manipulation of Public Opinion in Venezuela*. In **Progress manuscript**. 2015.

HANSEN, J; FERREIRA, M. A. S. *Da polarização à busca pelo equilíbrio: as relações entre internet e participação política*. *Revista Eletrônica de Ciência Política*, vol 9, n. 1, 2018.

HABERMAS, Jürgen. Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Rio de janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HIGGINS, Andrew, et al. *Inside a Fake News Sausage Factory: ‘This Is All About Income’*. *The New York Times*, November 25, 2016.

HJAVARD, S. *Midiatização: teorizando a mídia como agente de mudança social e cultural*. *MATRIZES*. São Paulo v. 5, n. 2, p. 53-91, jan.-jun. 2012. Disponível em:<<https://www.revistas.usp.br/matrizes/article/download/38327/41182/>>. Acesso em: Set. 2018.

KOHN, Karen; MORAES, Cláudia Herte de. *O impacto das novas tecnologias na sociedade: conceitos e características da Sociedade da Informação e da Sociedade Digital*. Intercom – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação. XXX Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação. 2007.

KOLLANYI, Bence, et al. *Bots and Automation over Twitter during*

the First US Presidential Debate. Project on Computational Propaganda. 2016.

LIMONGI Fernando, CORTEZ Rafael. *As Eleições de 2010 e o Quadro Partidário.* Novos Estudos, no. 88 (2010).

MARGETTS, H. *The Internet and Democracy.* In DUTTON, W. H. (Org.). *The Oxford Handbook of Internet Studies.* Oxford, UK: Oxford University Press, 2013.

MARWICK, Alice. LEWIS Rebecca. *Media Manipulation and Disinformation Online.* Data & Society Research Institute. 2017.

MIGUEL. L. F. BIROLI, F. *Notícias em disputa: mídia democracia e formação das preferências no Brasil.* 1. ed. São Paulo, Contexto, 2017.

MILAN, S. *When Algorithms Shape Collective Action: Social Media and the Dynamics of Cloud Protest.* *Social Media + Society*, 2015. Disponível em: <<https://doi.org/10.1177/2056305115622481>>. Acesso em: Set. 2018.

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

NICOLAU, Jairo. *Vermelhos e Azuis: Um Estudo sobre os Determinantes do Voto nas Eleições Presidenciais Brasileiras (2002-2010).* IX Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, Brasília. Disponível em: <https://cienciapolitica.org.br/system/files/documentos/eventos/2017/03/vermelhos-azuis-estudo_sobre-determinantes-voto-nas.pdf>. Acesso em: Out 2018.

NORRIS, P. *Digital Divide: Civic Engagement, Information Poverty and the Internet Worldwide.* Cambridge: Cambridge University Press, 2001. Disponível em: <<http://www.hks.harvard.edu/fs/pnorris/Books/Digital%20Divide.htm>>. Acesso em: set 2018.

_____, P.; CURTICE, J. *If You Build a Political Website, Will They Come? The Internet and Political Activism in Britain. International Journal of Electronic Government Research*, v. 2, n. 2, p. 1-21, Apr./ July, 2006. Disponível em: <http://www.hks.harvard.edu/fs/pnorris/Articles/Articles%20published%20in%20journals_files/IJEGR%20Website%20Norris%20and%20Curtice.pdf>. Acesso em: set. 2018.

YAZBEK, Otavio. *Regulação do Mercado Financeiro e de Capitais*, 2º Edição Ampliada, Editora Elsevier; Rio de Janeiro, 2007.

PARISER, Eli. *The filter bubble: What the Internet is hiding from you*. Penguin UK. 2011.

RHEIGOLD, H. *The virtual community: homesteading on the electronic frontier*. Cambridge: The Pit Press, 2000.

RIBEIRO Márcio Moretto. ORTELLADO, Pablo. *O que são e como lidar com as notícias falsas?* Revista SUR 27 (2018). Disponível em: <<http://sur.conectas.org/o-que-sao-e-como-lidar-com-as-noticias-falsas/>>. Acesso em: Out 2018.

ROGERS, Katie. BROMWICH Jonah Engel. *The Hoaxes, Fake News, and Misinformation We Saw on Election Day*. *The New York Times*, November 8, 2016.

SANOVICH, Sergey. *Computational Propaganda in Russia: The Origins of Digital Misinformation*. Report for the Project on Computational Propaganda, Oxford Internet Institute. 2017. Disponível em: <<http://comprop.oii.ox.ac.uk/publishing/working-papers/computationalpropaganda-in-russia-the-origins-of-digital-misinformation/>>. Acesso em: Out 2018.

SILVEIRA. A.C.M. SANCHOTENE, C. LAVARDA. S. L. *Quando as notícias mais compartilhadas são falsas: a circulação de boatos durante a semana do impeachment no Facebook*. Comun. & Inf., Goiânia,

GO, v. 20, n. 3, p. 99-112, out./dez. 2017.

SORJ, Bernardo et al. *Sobrevivendo nas redes guia do cidadão*. 1. ed. **Plataforma Democrática, São Paulo, 2018.**

SUBRAMANIAN, Samanth. (2017). *Inside the Macedonian Fake-News Complex*. *Wired*. Disponível em: <<https://www.wired.com/2017/02/veles-macedonia-fake-news/>> Acesso em: Out. 2018.

TIMBERG, Craig. Russian propaganda effort helped spread ‘fake news’ during **election, experts say**. *Washington Post*, **November 24, 2016.**

TRERÉ, Emiliano. The dark side of digital politics: Understanding the algorithmic **manufacturing of consent and the hindering of online dissidence**. *IDS Bulletin* 47.1, 2016.

_____, Emiliano. **Distorsiones tecnopolíticas: represión y resistencia algorítmica del activismo ciudadano en la era del “big data”**. *Trípodos*, n. 39, p. 35-51, dic. 2016.

FARIS, Robert, et al. Partisanship, Propaganda, and Disinformation: Online Media and **the 2016 US Presidential Election**. *Berkman Klein Center for Internet & Society Research Paper*, 2017.

WEBSTER, Frank. *Theories of the Information Society*, First edition. Routledge. 1995.

WOOLLEY, Samuel. **Automating Power: Social Bot Interference in Global Politics**, *First Monday* 21(4), 2016.

CONTROLE JUDICIAL DE *FAKE NEWS*: ENTRE A CENSURA, A REPRESSÃO E A INTERVENÇÃO MÍNIMA

Matheus Rocha Campos de Souza Neto

Estudante de Direito do 10º período do Centro Universitário de João Pessoa/UNIPÊ. Aprovado em processo seletivo de estágio presencial no Banco Mundial, em Washington D.C., de março a junho de 2020. Ex-estagiário do Ministério Público Federal até fevereiro de 2020.

1. INTRODUÇÃO

Dentre os motivos pelos quais o estudo das notícias falsas se acen-
tuou, a ponto de se tornar uma zona de alerta e reflexão para nosso
ordenamento jurídico brasileiro, destacam-se os recentes episódios
da eleições americana de 2016 e francesa de 2017, nas quais as *fake
news* foram ditas como determinantes para a escolha e decisão dos
respectivos presidentes.

Nas eleições gerais de 2018 no Brasil, as *fake news* ganharam um
expressivo destaque, embora este fenômeno não seja recente, visto
que já se tinha conhecimento de sua existência e de seus efeitos ne-
gativos na história brasileira desde a Guerra do Paraguai (1864-1870).
E assim o serão nas eleições municipais de 2020.

Em virtude da potencialidade decorrentes da amplitude atual do
acesso à internet e aos meios de comunicação, as notícias falsas po-
dem se propagar de uma maneira muito mais rápida, tornando-se,
especialmente pelas redes sociais, um campo fértil para o comparti-
lhamento dessas informações deturpadas, podendo gerar perigosos
e profundos danos ao desenvolvimento da convicção dos receptores
e na formação do pensamento e ideias dos cidadãos, assim como na
atuação de empresas e corporações.

Ocorre que se deve ter muita cautela quando o assunto é prevenir
e/ou reprimir as *fake news*, judicial ou extrajudicialmente, sob pena
de se violar e desprezitar a primazia dos princípios constitucionais
da liberdade de expressão, liberdade de informação e manifestação
do pensamento, o que será objeto de desenvolvimento a seguir.

O presente artigo analisará o controle judicial de *fake news*, par-
tindo-se por uma compreensão dos princípios constitucionais da li-
berdade de expressão e da liberdade de informação. Após se exami-
nar a experiência legislativa alemã no combate das *fake news*, pois
dentre os países da vanguarda à proteção da liberdade de expressão,
a Alemanha obteve destaque na mídia internacional ao promulgar
uma lei regulamentando o fenômeno das *fake news*. Por último, far-
-se-á uma análise sobre precedentes judiciais, buscando entender
como a Corte Eleitoral Brasileira vem se comportando acerca do

fenômeno das *fake news*.

2. FAKE NEWS, LIBERDADE DE EXPRESSÃO E LIBERDADE DE INFORMAÇÃO

2.1. LIBERDADE DE EXPRESSÃO E FAKE NEWS

A liberdade de expressão é um dos direitos fundamentais basilares de toda democracia. Alvo de constantes restrições e censuras ao longo dos anos, fora consagrada pela Constituição Federal de 1998, adquirindo relevante importância na tutela de toda opinião, ideia, convicção sobre qualquer assunto ou sobre qualquer indivíduo, sem que haja restrição de conteúdo ou punição para quem divulga ou compartilha tais pensamentos.

Contudo, para existir a tutela de todas mensagens e notícias sobre fatos fundadas na liberdade de expressão, essas não devem se chocar com outros direitos fundamentais ou com valores constitucionalmente positivados. Dessa forma, busca-se expurgar do âmbito de proteção da liberdade de expressão as ideias que propaguem violência ou que causem dano e lesão a sociedade ou a honra, ou, ainda, as que são fabricadas, de modo ardil, com o intuito de inferir negativamente na lisura das relações jurídicas, como é o caso das *fake news*.

Sob a ótica da liberdade de expressão, pode-se identificar dois modos pelos quais a *fake news* pode, em tese, ser restringida, em especial quando está em jogo o respeito a determinados princípios constitucionais, quais sejam: (i) sob o ponto de vista instrumental, para fins da obtenção de um debate público de melhor qualidade possível; e, (ii) sob o ponto de vista estruturante, na medida em que os direitos à igualdade, solidariedade e personalidade são condicionantes da própria existência da democracia.

Na concepção instrumental da liberdade de expressão, há a busca incessante por um debate público plural e saudável para a formação da convicção dos cidadãos, porém essa faceta da prerrogativa de livre expressão apenas será protegida quando as opiniões propagadas contribuam para a formação do debate positivo de ideias. Dessa

forma, essa teoria propõe restrições à liberdade de expressão contra falsidades de qualquer conteúdo, uma vez que essas se desvirtuam do fim que se propõe, qual seja, a melhor situação possível para um debate.

Por outro lado, existem teóricos como John Stuart Mill e Robert Post que defendem a liberdade de expressão de falsidades, pois para o primeiro, é essencial que haja uma livre circulação de ideias e pensamentos, aqui compreendidas tanto as ideias entendidas como falsas quanto as ideias com cunho verdadeiro, para que se possa atingir a crença verdadeira. Robert Post sinaliza, no mesmo sentido, que o arbitramento pelo órgão estatal acerca do que é verdadeiro ou do que é falso pode levar ao efeito chamado de *chilling effect* (“efeito silenciador”), outrora discutido pela Suprema Corte dos Estados Unidos, no qual as pessoas e a imprensa passam a se autocensurar, pois temem ser punidas, devido à imprecisão de critérios para definir o juízo de valor das ideias e pensamentos promovidas pelos cidadãos e agentes de imprensa.

Por ser a liberdade de expressão detentora de um *status* de direito individual, sob o prisma constitucional tal prerrogativa assume um valor indispensável ao desenvolvimento da personalidade do homem e de sua participação livre no debate público, independentemente da qualidade de opiniões ou convicções. Garante-se, assim, a igualdade política.

Assim, restringir a expressão de ideias do debate público constitui-se uma violação da igualdade política defendida constitucionalmente, o que é imprescindível para a democracia.

Ocorre que essa proteção não é, e nem pode ser, absoluta. A igualdade política que se pretende atingir na medida que se confere à liberdade de expressão um caráter de direito individual, não protege a expressão de falsidades que tenham como objetivo a intenção deliberada de fraudar e macular o debate público.

Sabe-se que a restrição das falsidades com cunho eminentemente fraudulento, pressupõe também a confirmação do nexo de causalidade entre a falsidade e a ocorrência de um dano. Sobre o tema, o juiz Oliver Wendell Holmes da Suprema Corte dos Estados Unidos, no caso *Schenck v. United States*, em 1919, defendeu um teste chamado

de “perigo claro e iminente” (“*clear and present danger*”, em inglês), para que houvesse restrição da liberdade de expressão de falsidades.

2.2. LIBERDADE DE INFORMAÇÃO E FAKE NEWS

Para a doutrina, à liberdade de informação foi conferida um regime jurídico diferenciado, no qual os fatos se submetem ao preenchimento de certos requisitos, como a veracidade, a objetividade e a imparcialidade, bem como atribuem àqueles que exercem o direito de informar, a responsabilização e os deveres da boa-fé em sua transmissão.

A liberdade de informação também ganhou uma relevância social no debate público, vedando-se a censura, seja de natureza política, artística ou ideológica, conforme dispõe o artigo 220, § 2º, da Constituição Federal de 1988, tanto que o próprio Supremo Tribunal Federal julgou não recepcionada a Lei de Imprensa (Lei nº 5.250/1967). Reforça-se ainda a proteção constitucional, com o estabelecimento do inciso XIV do artigo 5º da Constituição Federal de 1988.

Porém, há quem defenda o monitoramento prévio dos conteúdos pelos provedores dos serviços, a fim de se evitar a divulgação e propagação de ideias que não sejam falsas. Ocorre que, a partir do momento em que há uma filtragem obrigatória prévia dos conteúdos disponibilizados em rede, a censura prévia se institucionaliza e, com ela, o impedimento da livre manifestação do pensamento.

Contra este ambiente de censura que o Superior Tribunal de Justiça (STJ) manifestou-se e julgou inadequada que os provedores de internet tenham a faculdade ou obrigação de monitorar as informações.

3. FAKE NEWS, PROJETOS DE LEI NO BRASIL E A EXPERIÊNCIA DO DIREITO ALEMÃO

3.1. PODER LEGISLATIVO BRASILEIRO ACERCA DAS FAKE NEWS

Até 2018 existiam mais de vinte projetos de lei no Congresso Nacional que almejavam combater as *fake news*. A nova legislatura, além de aumentar esse quantitativo, inovou ao instalar, no ano passado, a

Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) das *Fake News*, com o objetivo de investigar a criação de perfis falsos e ataques cibernéticos nas diversas redes sociais, com possível influência no processo eleitoral e bate público, alinhando-se à referida teoria do “efeito silenciador” (*chilling effect*).

Percebe-se, porém, que essa atuação de cunho punitivo afronta a cultura da liberdade de expressão, valor instrumental para o atingimento da plena democracia. A grande maioria dos projetos em tramitação contribuem para a autocensura dos agentes de imprensa e cidadãos, bem como podem conferir um poder arbitrário às autoridades para conceituar e atestar supostas falsidades e verdades.

Dessa forma, pode-se defender que esses mecanismos repressivos advindos das reações políticas e populistas ao fenômeno das *fake news* são um afronte à democracia, apenas contribuindo para evidenciar os perigos e os riscos de sua ameaça à liberdade de expressão.

3.2. O DIREITO ALEMÃO E AS *FAKE NEWS*

Em 2018, foi publicada uma lei alemã que buscou aperfeiçoar a aplicação do direito nas redes sociais – chamada de *Netzdurchsetzungsgesetz* ou *NetzDG*. Com o advento da *NetzDG*, conteúdos que contenham discursos de ódio, enquadrados como crime de ódios, e *fake news* devem ser removidos das redes sociais após o decurso do prazo de vinte e quatro horas do recebimento de uma denúncia ou em sete dias nos casos em que a ofensa não é tão explícita, sob pena dos provedores de internet ficarem sujeitas a multas de até 50 milhões de euros. Importante ressaltar que a lei alemã somente tem competência perante as redes sociais com mais de dois milhões de usuários, além de que não alcança aplicação para plataformas que prestam serviço de comunicação individual como o *e-mail*, *Whatsapp*, *Telegram* etc.

Todavia, a *NetzDG* é alvo de críticas quanto a sua própria constitucionalidade, seja formal ou material, como em sua relação com as liberdades de expressão e de imprensa, possuindo caráter de censura prévia. Ademais, as multas extremamente altas aplicadas às redes sociais sujeitas ao cumprimento da lei alemã acabaria permitindo a essas o controle e a exclusão de conteúdos de forma indiscriminada, sem análise criteriosa, com medo de serem punidos, resultado

análogo ao “efeito silenciador” (*chilling effect*) proposto por Robert Post (item 2.1.).

Destarte, a lei alemã, muito embora promova a imediata eficácia quanto à retirada de conteúdos falsos, pode acabar por restringir liberdade de expressão de falsidades, que como assevera John Stuart Mill, é necessária para que exista a livre circulação de ideias, de modo a evitar a formação de dogmas.

Recentemente, o governo alemão encaminhou ao poder legislativo do país um projeto de lei que visa endurecer regras sobre manifestações de discurso de ódio em redes sociais, cabendo a estas empresas privadas disponibilizarem sistema de denúncia de tais manifestações à polícia.

4. A RESERVA DE JURISDIÇÃO NO CONTROLE DE FAKE NEWS

Em decorrência do princípio constitucional da reserva jurisdição, apenas o Poder Judiciário detém competência para decretar a remoção do conteúdo fraudulento. Segundo o Ministro do STJ, Ricardo Villas Bôas Cueva: “*O controle da ilicitude do conteúdo bem como a ordem para seu bloqueio ou remoção ocorrem no âmbito do processo, por provocação do interessado, e a posteriori.*”

Por outro lado, a Justiça Eleitoral ostentou notável destaque no pleito eleitoral de 2018, especialmente no que se refere ao combate às *fakes news*. Se por um lado obteve elogios ao contribuir para a formação da convicção da população através do controle judicial, *a posteriori*, desses conteúdos falsos, por outro, a sensação geral é que o grande vencedor das eleições majoritárias de 2018 fora as *fakes news*.

A legislação eleitoral veda a divulgação de fatos sabidamente inverídicos, conforme se depreende do artigo 323 do Código Eleitoral. Contudo, em que pese existir a suposta vedação às *fake news*, a Justiça Eleitoral, ao remover conteúdos ilícitos, deve sempre proteger a primazia da liberdade de expressão e de manifestação do pensamento. Ademais, a jurisprudência da Corte antes da eleição de 2018, recomendava a intervenção mínima no debate eleitoral, sob pena de interferir substancialmente no conteúdo da liberdade de expressão e da manifestação de pensamento.

Esta posição flutuou durante e depois da referida Eleição Presidencial, como se destaca nos julgamentos do caso Marina Silva (Relator Ministro Sergio Banhos) e PSL contra PT (Caso às Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia - FARC - Relator Ministro Carlos Horbach).

Após as eleições de 2018, vê-se que tanto o STF como o TSE encontram-se atentos aos casos de informações falsas, a ponto de se dizer uma ligeira tendência para o endurecimento e o combate mais forte as fake news.

Ressalta-se, por fim, que, com vistas a conter a propagação em massa de *fake news* nas eleições de 2020, o TSE editou a Resolução nº 23.608, de 18 de dezembro de 2019, a qual fixou regras específicas sobre representações, reclamações e pedidos de direito de resposta. Segundo o parágrafo único do art. 31 da citada Resolução, aquele que propagar conteúdo reputado sabidamente inverídico, em propaganda eleitoral, e for representado por pedido de direito de resposta, deverá demonstrar que procedeu à verificação prévia de elementos que permitam concluir a fidedignidade da informação, sob pena de incorrer nas penas cominadas na legislação eleitoral e penal.

5. CONCLUSÃO

Não existe solução imediata e absoluta para o enfrentamento do fenômeno da *fake news* na sociedade contemporânea, cada vez mais interconectada e disruptiva. A cada mecanismo de controle a fechar uma porta de propagação, outra se abre com infinitas formas a contaminar o mundo das redes.

O controle prévio às notícias falsas é censura. Não se pode admitir que o Estado seja o censor da pseudoverdade daquilo que está para trafegar de dados e informações nas redes sociais e nos veículos de comunicação.

Por outro lado, a atuação judicial *a posteriori* das notícias falsas, dentro de uma concepção de intervenção mínima, em conformidade com a prevalência do direito constitucional à liberdade de expressão, é a alternativa mais adequada para o referido enfrentamento, sem prejuízo da consolidação pela sociedade civil de canais e agências de *fact-checking*, capazes de levar aos destinatários das notícias

informações fundamentais para a formação de sua convicção sobre o que é verdade ou mentira.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABBOUD, Georges; NERY JR., Nelson; CAMPOS, Ricardo (Coord.). *Fake News e Regulação*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2018.

ALCOTT, Hunt; GENTZKOW, Matthew. *Social Media and Fake News in the 2016 Election*. Journal of Economic Perspectives, v. 31, number 2, p. 211-233. American Economic Association. Spring 2017.

BAUM, Matthew; LAZER, David; GRINBERG, Nir. et al. *Combating Fake News: An Agenda for Research and Action*. Cambridge, MA: Shorenstein Center, Publisher's Version. mai. 2017.

BINENBJOM, Gustavo. *Humor política e jurisdição constitucional*. In: SARMENTO, Daniel (Ed.). *Jurisdição constitucional e política*. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. *O discurso de ódio na jurisprudência alemã, americana e brasileira: como a ideologia política influencia nos limites da liberdade de expressão*. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

CUEVA, Ricardo Villas Bôas. *Alternativas para a remoção de fake news das redes sociais*. In: ABBOUD, Georges; NERY JR., Nelson; CAMPOS, Ricardo (Coord.). *Fake News e Regulação*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2018.

DAVID, Lazer; BAUM, Matthew. et al. *The science of fake news: addressing fake news requires a multidisciplinary effort*. Science, vol. 359, mar. 2018.

GIACCHETTA, André Zonaro. *Atuação e responsabilidade dos*

provedores diante das fake news e da desinformação. In: RAIS, Diogo (Coord.). Fake News: a conexão entre a desinformação e o direito. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2018.

GRIGORI, Pedro. *20 projetos de lei no Congresso pretendem criminalizar fake news*. Disponível em: [<https://apublica.org/2018/05/20-projetos-de-lei-no-congresso-pretendem-criminalizar-fake-news/>]. Acesso em 22.02.2020.

GROSS, Clarissa 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. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2018.*

JÚNIOR, Ronaldo Porto Macedo. *Fake News e as novas ameaças à liberdade de expressão. In: ABOUD, Georges; NERY JR., Nelson; CAMPOS, Ricardo (Coord.). Fake News e Regulação. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2018, p. 142-143.*

LEITE, George Salomão; LEMOS, Ronaldo. (Coord.). *Marco Civil da Internet*. São Paulo: Atlas, 2014.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 10 ed., rev., atual. São Paulo: Saraiva, 2015.

MILL, John Stuart. *On liberty and Utilitarianism*. New York: Bantam Dell, 1993.

NERY JR., Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Confiança na mídia: responsabilidade civil por danos causados por Fake News* ABOUD, Georges; NERY JR., Nelson; CAMPOS, Ricardo (Coord.). *Fake News e Regulação*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2018, p. 118.

OSORIO, Aline. *Direito eleitoral e liberdade de expressão*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2017.

POST, Robert. *The constitutional concept of public discourse: outrageous opinion, democratic deliberation, and Hustler Magazine v. Falwell*. Harvard Law Review, v. 103, jan. 1990.

RAIS, Diogo (Coord.). *Fake News: a conexão entre a desinformação e o direito*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2018.

_____. *Direito Eleitoral Digital*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2018.

ROCHA, Francisco Ilídio Ferreira. *Da responsabilidade por danos de conteúdo gerado por terceiros*. In: LEITE, George Salomão; LEMOS, Ronaldo. (Coord). *Marco Civil da Internet*. São Paulo: Atlas, 2014.

SOUZA, Carlos Affonso; LEMOS, Ronaldo; BOTTINO, Celina (Coord.). *Marco Civil da Internet: jurisprudência comentada*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017.

SOBRE OS ORGANIZADORES



André Motta de Almeida

Doutorando em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco – UFPE, Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Campina Grande – UFCG. andremottaalmeida@gmail.com

Celso Fernandes Junior

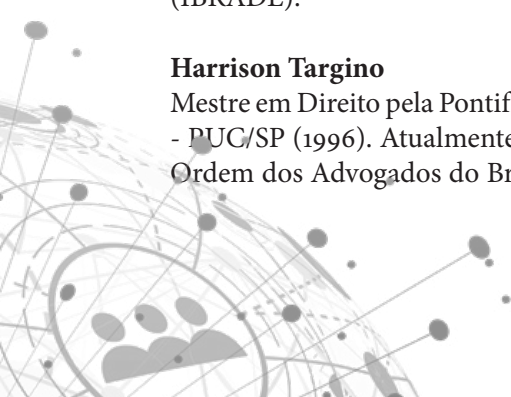
Mestrando em Ciência Política – UFCG; Membro da Comissão Especial para a reforma política OAB/PB; Advogado.

Gabriela Rollemberg

Graduada em Direito pelo Centro Universitário de Brasília – UniCEUB (2006) e em Ciência Política pela Universidade de Brasília – UnB (2008). Pós-graduada em Direito Eleitoral pelo Instituto Luiz Flávio Gomes – LFG (2012). Advogada atuante na área de Direito Público. Vice-Presidente da Comissão Especial de Eleitoral do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB). Secretária-Geral da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADEP). Membro do Instituto Brasileiro de Direito Eleitoral (IBRADE).

Harrison Targino

Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP (1996). Atualmente é Advogado e Conselheiro Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; Professor Titular da Universidade



Estadual da Paraíba (UEPB) e do UNIPÊ. Membro fundador do IDEL PB Instituto de Direito Eleitoral). Membro da Comissão Nacional de Direito Eleitoral da OAB. Foi Juiz do Tribunal Regional Eleitoral do Estado da Paraíba, Diretor da Faculdade de Direito da UEPB, da Escola Judiciária Eleitoral do TRE-PB e Coordenador da Escola da Magistratura do TJ-PB, dentre outras atividades. E-mail: harrison-targino@uol.com.br

Pedro Nascimento

Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFCG. Bolsista pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Membro pesquisador Corrupção Pública e Instituições Políticas. Cientista Político de formação pela UFCG. Professor universitário.

Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4716779210083890>

E-mail: pedrosns_@hotmail.com

SOBRE OS AUTORES

Ana Claudia Santano

Professora do programa de pós-graduação em Direitos Fundamentais e Democracia do Centro Universitário Autônomo do Brasil – Unibrasil. Período de pesquisa pós-doutoral em Direito Público Econômico pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná e em Direito Constitucional, Universidad Externado de Colômbia. Doutora e mestre em Ciências Jurídicas e Políticas pela Universidad de Salamanca, Espanha

André Motta de Almeida

Doutorando em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco – UFPE, Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Campina Grande – UFCG. andremottaalmeida@gmail.com

Caetano Cuervo Lo Pumo

Graduado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Estado do Rio Grande do Sul - PUC/RS. Especialista em Processo Civil pela Universidade Federal do Estado do Rio Grande do Sul – UFRGS – e em Direito Público Municipal pela Pontifícia Universidade Católica do Estado do Rio Grande do Sul - PUC/RS. Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. Professor de Pós-Graduação em Direito Eleitoral na UNISC. Advogado militante na área do direito eleitoral desde 2004. Sócio do escritório especializado Lo Pumo & Stockinger Advogados Associados

Celso Fernandes da Silva Júnior

Mestrando em Ciência Política – UFCG; Membro da Comissão Especial para a reforma política OAB/PB; Advogado.

Dayana Maria Alves Brito

Graduada em Direito. Assessora jurídica. Pós-graduanda em Direito Penal, Processo Penal e Segurança Pública. britodayanad@gmail.com

Daniel Monteiro da Silva

Atualmente está lotado no Departamento de Direito Processual e Propedêutica - DEPRO da UFRN, Campus Natal/RN. É Professor Adjunto II e leciona na Graduação as disciplinas Teoria Geral do Processo - TGP, Direito Processual Civil I e Direito Eleitoral. Na Pós-Graduação Lato Sensu (Especialização em Direito Tributário) leciona a disciplina “Tributos Municipais”. Na Pós-Graduação (Especialização em Direito Eleitoral) da Faculdade Mather Cristi ensinou a disciplina “Filiação Partidária e Infidelidade Partidária”. É membro da Comissão de Direito Eleitoral da OAB/RN, desde 2016 e sócio fundador do Instituto Potiguar de Direito Eleitoral - IPDE.

Davidson Oliveira Damasceno

Bacharelado em Direito pela Universidade Estadual da Paraíba – UEPB. Bolsista de iniciação científica pelo PIBIC/UEPB/CNPQ. Membro do Grupo de Pesquisa JUDITE (JUstiça, DIreito e TEcnologia- UEPB) com linha de pesquisa nas áreas: Hermenêutica Jurídica, Teoria Geral do Direito e Teoria da Justiça. E-mail: davidsondamasceno.jus@gmail.com

Deborah Amorim de Souza Carvalhido

Advogada Especialista em Direito Eleitoral

Delmiro Dantas Campos Neto

Membro da Comissão Especial de Direito Eleitoral do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; Membro da ABRADEP - Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político; Coordenador do Núcleo de Direito Eleitoral da Escola Superior da Advocacia Ruy

Antunes - ESA/OAB/PE; Pós-Graduado em Direito Eleitoral pela Escola Judiciária Eleitoral do TRE/PE (2012/2013), Desembargador Eleitoral Substituto do Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco (2017/2019) e Diretor da Escola Judiciária Eleitoral do Estado de Pernambuco (2017/2019).

Eduardo Souza Silva

Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFCG. Bolsista pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Membro pesquisador do Núcleo de Estudos da Violência da UFCG (NEVU)/CNPq.

E-mail: eduardocaico@hotmail.com

Eneida Desiree Salgado

Mestre e doutora em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná. Estágio de pós-doutoramento junto ao Instituto de Investigaciones Jurídicas da Universidad Nacional Autónoma de México. Estágio de pós-doutoramento junto ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Paraná. Professora do Departamento de Direito Público e do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFPR desde 2008. Pesquisadora e líder do Núcleo de Investigações Constitucionais da Universidade Federal do Paraná. Coordenadora do Política Por/De/Para Mulheres.

Everson Alves dos Santos

Graduado em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande – FURG. Pós-graduando em Direito Eleitoral pelo IDDE (MG). Sócio do escritório especializado Lo Pumo & Stockinger Advogados Associados

Harrison Alexandre Targino

Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC/SP (1996). Atualmente é Advogado e Conselheiro Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; Professor Titular da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB) e do UNIPÊ. Membro fundador do IDEL PB Instituto de Direito Eleitoral). Membro da Comissão

Nacional de Direito Eleitoral da OAB. Foi Juiz do Tribunal Regional Eleitoral do Estado da Paraíba, Diretor da Faculdade de Direito da UEPB, da Escola Judiciária Eleitoral do TRE-PB e Coordenador da Escola da Magistratura do TJ-PB, dentre outras atividades. E-mail: harrisontargino@uol.com.br

Ilana Driele Mendes da Cunha Lima

Graduada em Direito. Advogada. Mestranda em Desenvolvimento Regional pela Universidade Estadual da Paraíba. ilanadriele@gmail.com

Kamile Moreira Castro

Juíza do TRE/CE e Ouvidora Eleitoral Substituta do TRE/CE. Especialista em Direito Processual Penal (UNIFOR) e em Direito e Processo Eleitoral (ESMEC e PUC/MINAS). É mestranda em Ciências Políticas pela Universidade de Lisboa (ISCSP) e mestranda em Direito pela UNINOVE/SP. Membro da Junta Promotora da Conferência Americana de Organismos Eleitorais Subnacionais pela Transparência Eleitoral (CAOESTE), desde 2019 e membro-consultora da Comissão Especial de Estudo da Reforma Eleitoral da OAB Federal. Integrou Missão de Observação Eleitoral.

Kyev Moura Maia

Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFCG. Bolsista pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). E-mail: kyev.maia@gmail.com

Luiza Cesar Portella

Mestranda em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná. Advogada atuante nas áreas do Direito Eleitoral e Administrativo.

Maria Stephany Dos Santos

Graduada em Direito na Faculdade ASCES/PE (2013); Pós-graduada em direito eleitoral na EJE (TRE/PE) (2015); Membro da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADEP), Membro da Comissão de Direito Eleitoral da OAB/PERNAMBUCO; Participante

no Grupo de extensão - Direito Constitucional Comparado - UFMS; Participante no Grupo de Pesquisa observatório eleitoral financiamento eleitoral - eleições 2016 (IDP). Advogada.

Matheus Rocha Campos de Souza Neto

Estudante de Direito do 10º período do Centro Universitário de João Pessoa/UNIPÊ. Aprovado em processo seletivo de estágio presencial no Banco Mundial, em Washington D.C., de março a junho de 2020. Ex-estagiário do Ministério Público Federal até fevereiro de 2020.

Pedro Henrique Silva

Mestrando em Ciência Política da Universidade Federal de Campina Grande. Membro pesquisador Corrupção Pública e Instituições Políticas.

Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0297837896350568>

E-mail: phribsil@gmail.com

Pedro Nascimento

Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFCG. Bolsista pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Membro pesquisador Corrupção Pública e Instituições Políticas. Cientista Político de formação pela UFCG. Professor universitário.

Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4716779210083890>

E-mail: pedrosns_@hotmail.com

Renan Rodrigues Pessoa

Graduando do Curso de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Estagiário de Graduação do Ministério Público Federal (MPF). Ex-membro da Simulação de Organizações Internacionais (SOI) Ex-editor de seção da Revista de Filosofia, Direito e Sociedade (FIDES). Membro do Grupo de Pesquisa em Direito Eleitoral (GPDE).

Rodolfo Santana de Siqueira Ponto

Formado pela Universidade Federal de Sergipe, Advogado, sócio do Siqueira Pinto Advogados, presidente do Instituto de Direito Público

de Sergipe, membro-fundador do Instituto Sergipano de Direito Eleitoral, membro da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político- ABRADEP, colaborador de eventos e obras jurídicas.

Teresa Cristina de Souza Cardoso Vale

Doutora em Ciência Política pelo Iuperj/Iesp. Professora Associada da Ufvjm. Atua nas temáticas Democracia, Cidadania, Direitos Humanos e Justiça.

E-mail: teresa.vale@ufvjm.edu.br.

Vânia Siciliano Aieta

Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito da UERJ. Doutora em Direito Constitucional da PUC-SP com pós-doutoramento pela PUC-Rio e Universidade de Santiago de Compostela na Espanha. Advogada especializada em Direito Eleitoral.

E-mail: vaniaaieta@yahoo.it

Wagner Luiz Zaclikevis

Mestrando em Direito do Centro Universitário Autônomo do Brasil – Unibrasil. Pós-graduado em Direito Eleitoral pela Universidade Positivo. Pós-graduado em Direito Administrativo pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar

Sobre o livro

Projeto gráfico Erick Ferreira Cabral

Normatização e correção Elizete Amaral

Mancha Gráfica 10,5 x 16,7 cm

Tipologias utilizadas Minion Pro 11/13,2 pt