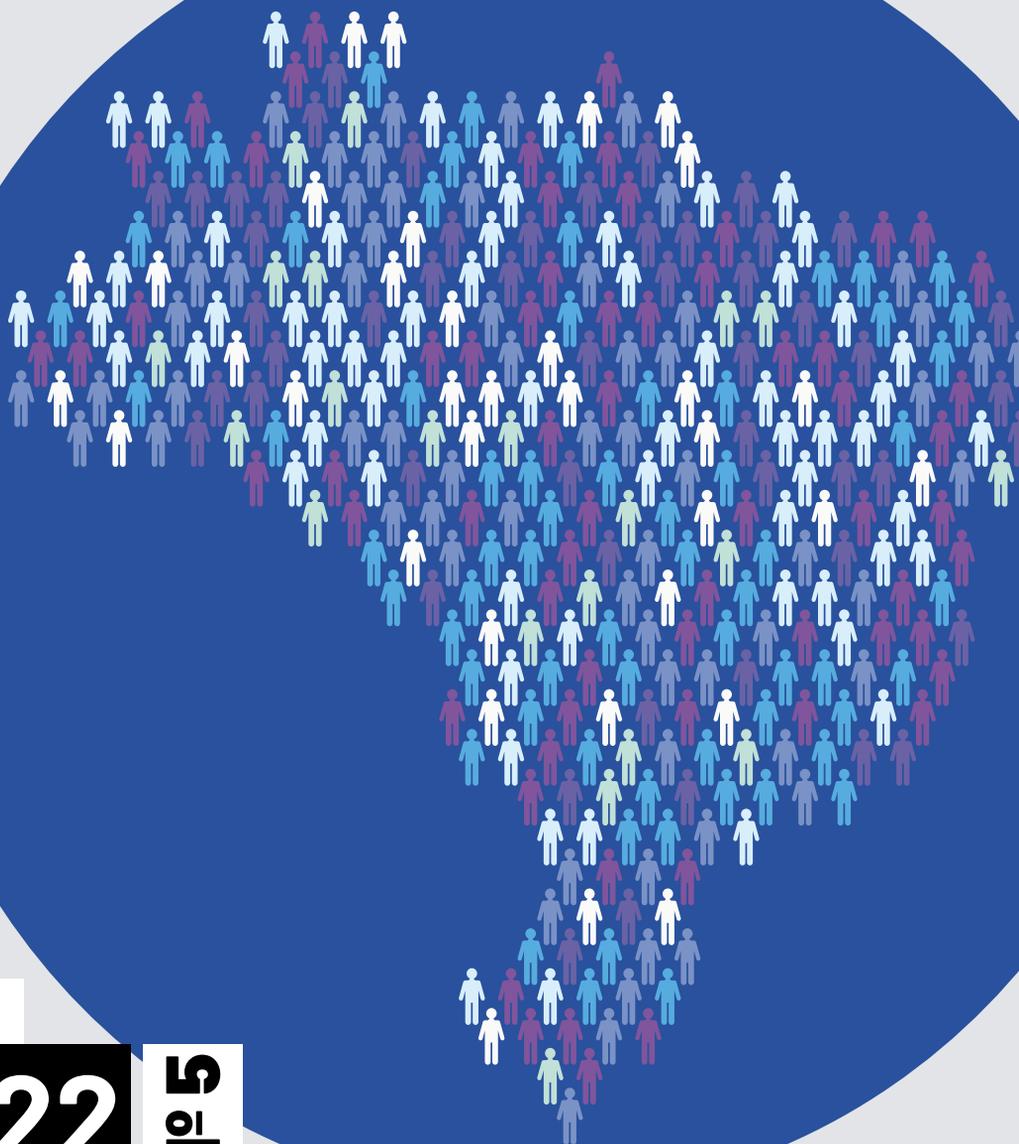


# AGENDA BRASILEIRA

## ELEIÇÕES



edições  
câmara



ANO 3

2022

Nº 5

# **Câmara dos Deputados**

56ª Legislatura | 2019-2023

Presidente

**Arthur Lira**

1º Vice-Presidente

**Lincoln Portela**

2º Vice-Presidente

**André de Paula**

1º Secretário

**Luciano Bivar**

2º Secretário

**Odair Cunha**

3ª Secretária

**Geovania de Sá**

4ª Secretária

**Rosangela Gomes**

## **Suplentes de secretários**

1º Suplente

**Eduardo Bismarck**

2º Suplente

**Gilberto Nascimento**

3º Suplente

**Alexandre Leite**

4º Suplente

**Cássio Andrade**

Secretário-Geral da Mesa

**Ruthier de Sousa Silva**

Diretor-Geral

**Celso de Barros Correia Neto**



Câmara dos  
Deputados

Consultoria  
Legislativa

**ANO 3 • 2022 • Nº 5**

# **AGENDA BRASILEIRA**

**ELEIÇÕES**

Organizador:  
Ricardo José Pereira Rodrigues

## **Câmara dos Deputados**

**Diretoria Legislativa:** Luciana da Silva Teixeira

**Consultoria Legislativa:** Geraldo Magela Leite

**Centro de Documentação e Informação:** Maria Raquel Mesquita Melo

**Coordenação Edições Câmara:** Ana Lígia Mendes

Editora: Rachel De Vico

Preparação de texto e revisão de provas: Seção de Revisão/Coedi

Projeto gráfico, capa e diagramação: Giselle Sousa

O periódico *Agenda Brasileira* é uma publicação semestral, produzida pela Edições Câmara, com o intuito de divulgar estudos elaborados pela Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados sobre temas atuais de relevância para a sociedade, levando ao leitor o olhar do Legislativo sobre questões contemporâneas.

Linha Estudos e Debates.

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)

Coordenação de Biblioteca. Seção de Catalogação.

Bibliotecária: Fabyola Lima Madeira – CRB1: 2109

---

Agenda brasileira / Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa. – Ano. 1, n. 1 (2020)-. – Brasília :

Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2020-

v.

Semestral.

ISSN 2675-7990

1. Sociedade (ciências sociais), Brasil, periódico. I. Brasil. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Consultoria Legislativa.

CDU 316.3(81)

---

ISSN 2675-7990

Direitos reservados e protegidos pela Lei 9.610, de 19/2/1998.

Nenhuma parte desta publicação pode ser reproduzida por qualquer meio sem prévia autorização da Edições Câmara.

Venda exclusiva pela Edições Câmara.

### **Câmara dos Deputados**

Centro de Documentação e Informação – Cedi

Coordenação Edições Câmara – Coedi

Palácio do Congresso Nacional – Anexo 2 – Térreo

Praça dos Três Poderes – Brasília (DF) – CEP 70160-900

Telefone: (61) 3216-5833

livraria.camara.leg.br

# SUMÁRIO

- 7 **Apresentação**
- 9 **Nota do organizador**  
**A centralidade das eleições no processo democrático**
- 21 **Parâmetros de análise de modelos de governança eleitoral: o caso brasileiro e de outros países**  
Roberto Carlos Martins Pontes
- 49 ***Fake news* nas eleições: verdade e pós-verdade como valores**  
Bernardo Estellita Lins
- 85 **Racismo estrutural e representação política**  
Geraldo Leite
- 107 **A composição por raça/cor das Casas de representação política e as eleições proporcionais de 2022**  
Márcio Nuno Rabat
- 139 **Os mandatos coletivos resolvem os dilemas do individualismo na representação política? – uma discussão sobre a importância e os limites desta prática no Brasil e os aspectos de sua regulamentação**  
Ana Luiza Backes
- 177 **Federações partidárias: da gênese legislativa à ratificação de constitucionalidade**  
Manuella da Silva Nonô

**197 O “princípio democrático” e a democratização interna dos partidos políticos por via judicial: variações institucionais e cautelas necessárias**

Carlos David Carneiro Bichara

# APRESENTAÇÃO

A publicação desta *Agenda Brasileira*, dedicada ao tema das eleições, não poderia ser mais oportuna. Refletir sobre o processo eleitoral e sua importância para uma sociedade que valoriza os princípios da liberdade e da justiça tornou-se essencial para o nosso país. Sobretudo neste momento de nossa história política, marcado por um alto grau de polarização e a recorrência de crises institucionais nas relações entre os poderes da República, as eleições despontam como o caminho do equilíbrio e da harmonia, sintetizando a vontade coletiva.

Como bem afirmou o então presidente Lyndon Johnson durante os tumultuados anos sessenta nos Estados Unidos, “o voto é o instrumento mais poderoso já concebido pela humanidade para acabar com a injustiça”. De fato, ainda não se criou mecanismo mais eficaz para, de forma pacífica, promover a saudável alternância no poder, e com ela afastar o espectro da tirania. Não há instrumento melhor talhado para viabilizar a soberania popular. Quando a Constituição assevera categoricamente que “todo o poder emana do povo”, ela sacramenta o processo eleitoral como pedra fundamental do Estado Democrático de Direito, sem a qual não se pode assegurar os valores supremos de nossa sociedade fraterna e pluralista.

Não quero alegar, com tais considerações, que o processo eleitoral seja perfeito. Qualquer meio de escolha fundamentado na persuasão dos votantes não o é, até pelo risco de sofrer manipulação. E isso desde os tempos da Grécia Antiga. Outrossim, cabe lembrar que nem todos restarão satisfeitos com o resultado eleitoral: da mesma forma que há vencedores, há perdedores.

Por ser imperfeito, o sistema eleitoral não deve permanecer estanque, deve priorizar a inovação como objetivo continuado. Os artigos desta *Agenda Brasileira* demonstram que o processo eleitoral no Brasil se aprimora a cada eleição. As mudanças buscam se aproximar dos anseios da sociedade, por meio do aperfeiçoamento da competição entre os partidos políticos, de condições para melhorar a representatividade e a diversidade dos eleitos, e, de um modo geral, do estímulo à crescente participação da sociedade no processo. Os estudos incluídos na edição debruçam-se sobre as novidades introduzidas em períodos recentes no processo

eleitoral, revelam suas peculiaridades e avaliam seus efeitos frente ao fortalecimento deste bem maior que é a nossa democracia.

O filósofo norte-americano Reinhold Niebuhr certa vez afirmou que “a capacidade do homem para fazer justiça torna a democracia possível, mas sua inclinação para a injustiça torna a democracia necessária”. Poderia adicionar, contudo, que, na ausência de eleições, nem a possibilidade da democracia nem sua necessidade estariam resguardadas.

*Brasília, julho de 2022.*

**Arthur Lira**

*Presidente da Câmara dos Deputados*

# NOTA DO ORGANIZADOR

## A centralidade das eleições no processo democrático

Ricardo José Pereira Rodrigues<sup>1</sup>

Uma grande parte dos estudos sobre a democracia e o processo democrático difundidos nos últimos trinta anos foi marcada por uma rejeição à visão Schumpeteriana do conceito de democracia. Segundo essa visão, as eleições e a alternância constituiriam os pilares e a essência do regime democrático. Schumpeter definia a democracia como um método político, fundamentado basicamente no processo eleitoral. Nas palavras desse teórico, a democracia é essencialmente um “arranjo institucional para se chegar a decisões políticas no qual indivíduos adquirem poder por meio de uma luta competitiva pelo voto do povo” (SCHUMPETER, 2008, p. 269).

Para os críticos de Schumpeter, tratava-se de uma visão eminentemente minimalista. Schmitter e Karl, por exemplo, consideravam esta concepção da democracia uma falácia, chamando-a de eleitoralismo. Para esses autores, o eleitoralismo consistiria na “crença de que a simples ocorrência de eleições canalizará a ação política para a competição pacífica entre elites, outorgando legitimidade aos vitoriosos” (SCHMITTER; KARL, 1996, p. 52). De acordo com os críticos, a ênfase no processo eleitoral constituiria uma valorização do formalismo e do legalismo em detrimento de características mais orientadas para o fortalecimento da cidadania.

Em consonância com tais críticas, durante boa parte da década de 1990, a literatura sobre democracia e democratização dirigiu seu foco muito mais para a questão da consolidação democrática e bem menos para temas relativos ao processo eleitoral. Isso porque as democracias, sobretudo aquelas que se livraram de regimes autoritários no período, demonstravam passar por dificuldades para consolidar seus

1 Consultor legislativo da área XIX - ciência política, doutor em ciência política pela State University of New York, Albany, e professor do curso de pós-graduação em Direito e Relações Governamentais do Uniceub.

regimes democráticos. O'Donnell (1997, p. 40) relatou, nos anos noventa, que muitos países que abraçaram a democracia não conseguiam ou só conseguiam parcialmente adquirir os principais atributos do regime democrático. Segundo ele, a literatura sobre o assunto mostrava que as democracias “incompletas” não conseguiam se consolidar ou se institucionalizar.

O relevo dado pelos estudiosos de democracia dos anos 1990 aos percalços da consolidação transformou-se, nos anos 2000, em ênfase na qualidade da democracia. A partir de uma analogia com a conceituação de qualidade encontrada no setor industrial, Diamond e Morlino postulavam que um regime democrático de qualidade satisfaria as expectativas dos cidadãos quanto à governança (qualidade de resultados) e permitiria que cidadãos, associações e comunidades desfrutassem de vasta liberdade e igualdade política (qualidade de conteúdo) (DIAMOND, MORLINO, 2004, p. 21-22). Saliente-se que tal abordagem não excluía as eleições como objeto de estudo, na forma de “qualidade de procedimentos”.

No Brasil, a ênfase da literatura acadêmica na questão da qualidade da democracia foi liderada por José Álvaro Moisés, para quem a democracia no país espanhola qualidade no que tangia a procedimentos, com eleições limpas e sufrágio universal, mas apresentava deficiências significativas no que dizia respeito à qualidade de conteúdo e de resultados. Nas palavras de Moisés (2013, p. 4), “o voto por si não garante a expectativa de que ele necessariamente vá se traduzir em resultados práticos em termos de políticas públicas”.

A tendência de a literatura acadêmica pouco valorizar o processo eleitoral como pilar fundamental do processo democrático vem, contudo, sendo revertida desde meados de 2015. Tal processo de reversão acentuou-se, sobretudo, após o advento da polarização exacerbada da política contemporânea e das ameaças à integridade dos procedimentos eleitorais representadas pelo uso disseminado das redes sociais durante as campanhas.

A partir de tal contexto, pesquisadores como Foa e Mounk (2016), entre outros, passaram a identificar a existência de uma verdadeira crise de legitimidade nas principais democracias ocidentais. As análises desses pesquisadores revelaram um crescimento significativo da apatia política entre os mais jovens aliado a uma queda nos indicadores de participação política, de uma forma geral. Com isso, o processo eleitoral voltou a ocupar o centro das preocupações de acadêmicos e

legisladores. Não foi por outra razão que o assunto passou a ser abordado pelos mais ilustres cientistas políticos da atualidade, a exemplo de Samuel Huntington, emérito pesquisador da “terceira onda da democracia”, e Adam Przeworski, autor do livro *Crises da democracia*”.

Przeworski, por sinal, é autor de um livro recente que aborda a validade das eleições em tempos de crise e polarização. Trata-se do livro *Por que eleições importam?*, cuja tradução para o português foi publicada em 2021 (PRZEWORSKI, 2021). Para ele, embora as eleições não sejam perfeitas e nem sempre sejam justas, elas permanecem sendo o mecanismo por excelência de regulação de conflitos sociais.

A centralidade das eleições no processo democrático e seu aperfeiçoamento enquanto mecanismo que propicia a vitalidade do regime constituem o contexto e o foco dos artigos do presente número da Agenda Brasileira. Os artigos desta edição examinam alguns dos problemas que têm preocupado a sociedade brasileira com relação às eleições no país. Entre tais problemas podemos destacar o advento de *fake news* nas campanhas e a sub-representação de minorias raciais em candidaturas e em cargos eletivos. Outros textos jogam luz sobre novos institutos criados no âmbito da legislação eleitoral brasileira para aprimorar o processo de eleições e torná-lo mais compatível com a realidade política nacional.

A partir do estudo dos modelos e experiências de governança eleitoral encontrados em outros países, Roberto Carlos Pontes analisa, em seu artigo, as peculiaridades da governança eleitoral no Brasil, demonstrando que, fruto da própria evolução histórica brasileira, o modelo brasileiro foge significativamente dos padrões internacionais. Entre outras atipicidades, o modelo brasileiro concentra as funções relativas à administração dos pleitos e a adjudicação das regras em um único órgão. Trata-se de uma característica que a literatura internacional enxerga como problemática uma vez que, como explica Pontes, tende à criação de um ambiente de forte intervenção do sistema judiciário na formulação de regras e na administração das eleições. Outrossim, o próprio desenho institucional do nosso modelo de governança eleitoral mostra-se igualmente problemático na medida em que contempla uma **regra de interseção** que faz o TSE funcionar, na prática, como um órgão fracionário do STF. Não por outra razão, o grau de

reformabilidade pelo STF de decisões tomadas no âmbito do TSE tem-se mostrado irrisório.

Já o emprego de *fake news* durante as campanhas eleitorais é o tema do artigo de Bernardo Estellita Lins. O texto de Bernardo Lins analisa as peculiaridades das *fake news* enquanto fenômeno oriundo dos grandes avanços contabilizados pelo Brasil no uso inclusivo das tecnologias digitais de comunicação. Se, por um lado, as novas plataformas digitais proporcionaram uma interação mais ágil entre candidatos e eleitores, por outro lado, criaram o ambiente propício para a rápida e ampla difusão de notícias falsas, afetando adversamente a integridade do próprio processo eleitoral. As *fake news* podem induzir o eleitor a erro e, com isso, causar um desequilíbrio na igualdade de condições entre os candidatos, igualdade essa que a legislação eleitoral prima por salvaguardar. Não é à toa que o problema das *fake news* se tornou um dos maiores desafios para a governança eleitoral. O tema, inclusive, tem ocupado a agenda de legisladores e ministros do Tribunal Superior Eleitoral que buscam, no âmbito de suas respectivas instituições, soluções para o problema.

No artigo, Bernardo Lins detalha a natureza do problema numa análise aprofundada do uso da internet e das redes sociais em eleições. Para ele, as *fake news* permitem a transferência do debate político de uma racionalidade aderente aos fatos verificados para uma construção ficcional. Com as *fake news*, adentra-se o universo da pós-verdade, no qual as afirmações são aceitas como verdadeiras devido ao posicionamento político que afirmam, reduzindo, como consequência, o papel do debate político no processo eleitoral.

A sub-representação da população negra no processo eleitoral brasileiro, seja na qualidade de candidatos, seja como ocupantes de cargo eletivo, é o tema abordado, sob perspectivas distintas, por Márcio Nuno Rabat e por Geraldo Leite, em seus respectivos artigos. As análises produzidas por esses autores não poderiam ser mais oportunas, já que antecedem os efeitos esperados de alterações introduzidas no regramento eleitoral com vistas à promoção da igualdade racial. Uma dessas alterações estabeleceu, de forma transitória, por meio de uma emenda à Constituição, que os votos dados a candidatos negros contassem em dobro para fins de distribuição entre os partidos dos recursos do Fundo Partidário e do Fundo

Especial de Financiamento de Campanha (FEFC). Outra iniciativa que também terá sua aplicação no pleito de 2022, essa advinda de uma resposta do Tribunal Superior Eleitoral, em 2020, a uma consulta da deputada federal Benedita da Silva, determinou que o tempo de rádio e TV e a distribuição do Fundo Eleitoral devem ser proporcionais ao total de candidatos negros que o partido político indicar em sua chapa eleitoral.

Os artigos produzidos por Rabat e por Leite propiciam os parâmetros para se efetuarem, posteriormente às eleições de 2022, análises comparativas para se aferirem os efeitos dessas novas normas sobre a eleição de candidatos pretos e pardos no país.

Em seu texto, Geraldo Leite apresenta dados que demonstram, de forma irrefutável, a preponderância do racismo estrutural nas instâncias de representação política do país. Compondo, segundo Leite, a maioria da população brasileira pelo critério da autodeclaração, pretos e pardos são eternos sub-representados quando se trata do acesso às melhores carreiras profissionais, às maiores rendas, aos níveis mais elevados de escolarização e, mais importante, da composição de órgãos decisórios. Para o autor, a ausência de pretos e pardos nos espaços de representação política foi naturalizada ao longo dos anos e não se apresenta como um problema para lideranças políticas nem para uma parte considerável da população. Ou seja, trata-se do resultado de um processo histórico, de natureza estrutural.

Márcio Rabat, em seu artigo, traça o histórico de iniciativas parlamentares com o objetivo de promover a igualdade racial nas Casas parlamentares. É assim que narra a epopeia da tramitação do Estatuto da Igualdade Racial, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, no qual constava um dispositivo voltado para a promoção da presença de pessoas negras nas Casas legislativas. Conta-nos Rabat que “surpreendentemente o dispositivo – que constava, embora com redações distintas, tanto da versão recebida pela Câmara dos Deputados como da que ela devolveu ao Senado Federal – desapareceu do projeto de lei ao passar pela revisão final do Senado e ser enviado à sanção presidencial”.

O autor também se debruça sobre os dados das eleições para vereadores de 2016 e 2020 e das eleições para deputados federais, distritais e estaduais de 2014 e 2018, para traçar um panorama da situação da desigualdade racial na composição

das Casas legislativas. Com relação às Câmaras de vereadores, a análise de Rabat revela uma disparidade entre os candidatos autodeclarados brancos e os demais segmentos de cor/raça da população, embora em menor escala do que esperado por analistas do tema. Segundo Rabat, do total dos vereadores eleitos, no país, em 2016 e 2020, declaravam-se brancos 57,5% e 53,5%, respectivamente, enquanto, de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua 2016, os brancos correspondiam a 44,2% da população brasileira.

Os dados apresentados no artigo demonstram que as disparidades se agravam no caso dos deputados federais, distritais e estaduais. Do total de deputados estaduais e distritais eleitos em 2014 e 2018, declararam-se brancos 73,2% e 71,5%, respectivamente, enquanto entre os deputados federais eleitos nos mesmos anos, a proporção chegou a 80,1% e 75,2%. A conclusão de Rabat é taxativa: a dificuldade para a eleição de pessoas da população negra aumenta significativamente quando aumenta a abrangência e o poder dos cargos eletivos disputados.

As eleições gerais de 2022 serão palco para a estreia de um instituto inédito na legislação eleitoral brasileira: a federação partidária. Criado na esteira da aprovação do fim das coligações partidárias para as eleições proporcionais, o instituto foi proposto como um mecanismo que mitigasse os efeitos de tal alteração normativa sobre os pequenos partidos. No dizer do cientista político Jairo Nicolau (2022), o instituto permite que os pequenos partidos “escapem das dificuldades trazidas pelo fim das coligações”, em uma espécie de “casamento partidário com respaldo para acabar depois de quatro anos”.

As federações partidárias são o tema do artigo escrito por Manuella Nonô. A autora se debruça sobre o assunto para analisar sua gênese legislativa, seus dispositivos e a constitucionalidade de seu desenho institucional. Nonô revela que a ideia de se criarem federações partidárias após a abolição das coligações data de 2007, quando o instituto foi proposto pela primeira vez. Ela lembra que o instituto originalmente constava da proposta de emenda constitucional que aboliu as coligações, mas suprimido do texto quando da sua apreciação pela Câmara dos Deputados.

Manuella Nonô analisa também as decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal por ocasião do julgamento da ação direta de inconstitucionalidade

apresentada pelo Partido Trabalhista Brasileiro. Para o PTB, as federações partidárias seriam meras “coligações disfarçadas”, o que não foi acatado por expressiva maioria dos ministros do STF. Para a autora, o novo instituto da federação partidária viabiliza um caminho para catalisar a concentração partidária de forma planejada e gradual, evitando, ao mesmo tempo, uma abrupta perda de identidade de pequenas legendas, inclusive daquelas com relevante participação na história política do Brasil.

O artigo de Ana Luiza Backes analisa um outro instituto que, fazendo-se presente de maneira informal e precária em eleições passadas, recebe, para as eleições de 2022, pelo menos um reconhecimento formal da Justiça Eleitoral. Refiro-me ao mandato coletivo.

Embora ainda não sejam previstas por lei, as candidaturas e mandatos coletivos ganharam o amparo do TSE, quando o tribunal decidiu que, “no caso de candidaturas coletivas, a candidata ou candidato poderá, na composição de seu nome para a urna, apor ao nome pelo qual se identifica individualmente a designação do grupo ou coletivo social que apoia sua candidatura, respeitado o limite máximo de caracteres” (D’AGOSTINO, 2021). Não poderia ser diferente. Os mandatos coletivos são uma realidade incontestável no processo eleitoral brasileiro. De acordo com Ana Luiza Backes, 257 candidaturas coletivas foram registradas para o pleito de 2020, resultando na eleição de 21 delas.

O fenômeno vem se fortalecendo como uma reação à crise de legitimidade da representação política. No Brasil, o Congresso Nacional está entre as instituições que a população menos aprova e confia. Pesquisa do Datafolha realizada em 2021, por exemplo, registra que apenas 10% dos entrevistados aprovam o trabalho dos deputados e senadores (FOLHAPRESS, 2021). Outra pesquisa também do Datafolha constatou, no mesmo ano, que 49% da população não confiava no Congresso. Menor grau de confiança só foi contabilizado para os partidos políticos, com 60% dos entrevistados afirmando não confiar nas agremiações partidárias (DW, 2021). Para Leal (2020), mandatos coletivos basicamente desafiam o modelo vigente de representação política com uma proposta de experimentação que visa escancarar o esgotamento das formas atuais de representação.

Ana Luiza Backes nos traz uma análise apurada do instituto do mandato coletivo, detalhando sua natureza, seus objetivos, suas formas de organização, suas diferentes características e os desafios para sua consolidação no país. Para a autora, “os mandatos coletivos representam uma resposta à burocratização e esvaziamento dos partidos e dos parlamentos”, incorporando uma busca de novas formas de organização e participação que se viabilizaram, sobretudo, a partir do advento e popularização das tecnologias digitais.

Na avaliação da autora, o balanço inicial da experiência brasileira com os mandatos coletivos é positivo. Para ela, há inúmeros sinais de que os mandatos compartilhados trouxeram efetiva ampliação da participação, inclusão de novos grupos e revitalização da participação popular. Por outro lado, ela argumenta em seu artigo que os desafios para a consolidação do instituto não são triviais. Primeiro, há o desafio da gestão coletiva e da deliberação parlamentar por meio de coletivos. Como a autora esclarece, “se tudo tem que ser remetido à deliberação, corre-se o risco de perda de agilidade e capacidade decisória. É claro que teoricamente parâmetros podem ser traçados para flexibilizar o modelo sem perder a vinculação com o coletivo, mas na prática esta é uma das frentes por onde entram os perigos de insulamento e afastamento do coletivo”. Em segundo lugar, tematiza as necessárias e tensas relações com os partidos políticos: não apenas as candidaturas coletivas somente se concretizam no âmbito das agremiações partidárias, já que a filiação partidária é condição de elegibilidade, como os partidos ainda são importantes ao apontar para dimensões políticas mais amplas. Aponta assim para o risco de substituir os partidos por miríades de pequenos coletivos.

O artigo ainda apresenta uma análise da situação jurídica dos mandatos coletivos e das proposições que tramitam nas Casas legislativas com o objetivo de consolidar o instituto no processo eleitoral e no sistema político brasileiro.

Por fim, Carlos David Carneiro analisa um tema que tem gerado acirrados debates entre juristas especializados no direito eleitoral. Refiro-me aqui à questão da democracia interna dos partidos políticos. Agremiações que se apresentam como cruciais para o processo democrático, os partidos políticos muitas vezes sofrem de um déficit de democracia dentro de suas próprias organizações, não sendo raro o caso de líderes partidários que se perpetuam no poder ceifando da organização

do partido uma condição *sine qua non* para a sobrevivência da democracia, isto é a alternância no poder. A Constituição, por sua vez, garante aos partidos plena autonomia para tratar de seus assuntos internos.

Entre tais juristas, podemos destacar o atual procurador-geral da República Augusto Aras, que chegou a chamar o fenômeno de “Ditadura Intrapartidária”. Para Aras (2011, p. 27), os líderes partidários apresentam-se como verdadeiros “donos de partidos”, “encastelados nos órgãos de cúpula dos diretórios nacionais e estaduais/distritais, passando a destituir dirigentes ou a exigir certas condutas das instâncias da menor circunscrição partidária e eleitoral, muitas vezes atentatórias às regras partidárias ou aos interesses da própria agremiação”.

Em seu artigo, David Carneiro analisa a questão e sugere cautela na abordagem do tema. Segundo o autor, recentemente, uma série de teses jurídicas vêm recorrendo a um suposto “princípio democrático” para defender a democratização interna, de forma mandatária, dos partidos políticos, notadamente no que diz respeito à limitação de suas comissões provisórias. Partindo da crítica feita por Roberto Mangabeira Unger ao que chama de “análise jurídica racionalizadora”, David Carneiro detalha as razões para cautela na aplicação de um princípio abstrato à lógica interna dos partidos políticos, sobretudo diante de nuances conceituais e complexidades institucionais que parecem não ser levadas em conta em parte do debate jurídico atual.

## Referências

ARAS, Augusto. **Fidelidade e ditadura (intra) partidárias**. São Paulo: Edipro, 2011.

CONGRESSO é aprovado por 10% e tem pior índice em 3 anos, diz Datafolha.

**Valor Econômico**, 21/12/2021. Disponível em: <<https://valor.globo.com/politica/noticia/2021/12/21/congresso-aprovado-por-10-pontos-percentuais-e-tem-pior-ndice-em-3-anos-diz-datafolha.ghtml>>. Acesso em: 16 mar. 2022.

CRESCER a desconfiança nas instituições no Brasil. **DW**, 25/9/2021. Disponível

em: <<https://www.dw.com/pt-br/crece-a-desconfian%C3%A7a-nas-institui%C3%A7%C3%B5es-no-brasil-segundo-datafolha/a-59307865>>. Acesso em: 16 mar. 2022.

D'AGOSTINO, Rosanne. Eleições 2022: TSE decide permitir inclusão de nomes de coletivos nas urnas eletrônicas. **G1**, 16/12/2021. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2022/noticia/2021/12/16/tse-mandato-coletivo-urnas-eleicoes-2022.ghtml>>. Acesso em: 21 mar. 2022.

DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo. The quality of democracy. An overview. **Journal of Democracy**, v. 15, n. 4, p. 20-31, 2004.

LEAL, Leonardo. Os mandatos coletivos desafiam o sistema político no Brasil. **Nexo Jornal**, 18/10/2020. Disponível em: <<https://www.nexojournal.com.br/ensaio/2020/Os-mandatos-coletivos-desafiam-o-sistema-pol%C3%ADtico-no-Brasil>>. Acesso em: 16 mar. 2022.

MOISÉS, José Álvaro. Democracia à brasileira. **Problemas Brasileiros**, n. 417 (encarte), p. 1-16, 2013.

NICOLAU, Jairo. O efeito inesperado da federação partidária. **O Globo**, 23/02/2022. Disponível em: <<https://blogs.oglobo.globo.com/opinioao/post/o-efeito-inesperado-da-federacao-partidaria.html>>. Acesso em: 21 mar. 2022.

O'DONNELL, Guillermo. Illusions about consolidation. In: DIAMOND, Larry, PLATTNER, Marc F.; CHU, Yun-han; TIEN, Hung-mao (Orgs.). **Consolidating the third wave democracies**. Themes and perspectives. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1997, p. 40-57.

SCHMITTER, Philippe C.; KARL, Terry Lynn. What democracy is ...and is not. In: DIAMOND, Larry, PLATTNER, Marc F. (Orgs.). **The global resurgence of democracy**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996, p. 49-62.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalism, socialism and democracy**. New York: HarperCollins Publishers, 2008.



# PARÂMETROS DE ANÁLISE DE MODELOS DE GOVERNANÇA ELEITORAL: O CASO BRASILEIRO E DE OUTROS PAÍSES

**Roberto Carlos Martins Pontes<sup>2</sup>**

- 2 Consultor legislativo da Câmara dos Deputados da área I - direito constitucional, eleitoral, administrativo, processo legislativo e Poder Judiciário. Bacharel em direito (UnB), especialista em direito eleitoral (ESA/OAB/Uniceub), mestre em direito constitucional (IDP).

## 1. Introdução

A análise comparativa de modelos de governança eleitoral passa, necessariamente, pelo estabelecimento de parâmetros, critérios e conceitos que servirão de fundamento para essa análise. Esses parâmetros são, portanto, cruciais para uma avaliação técnica dos perfis dos órgãos eleitorais (OE) – ou *electoral management bodies* (EMB) – considerados no presente estudo.

Dessa forma, não se trata apenas de discorrer sobre qual instituição deve recair a competência de administrar o processo eleitoral e de decidir as controvérsias jurídicas resultantes das disputas (contencioso eleitoral). Pretende-se avaliar particularmente o caso brasileiro e as razões históricas que resultaram em um modelo peculiar de governança, que tem contribuído para um ambiente favorável à judicialização das questões político-eleitorais.

Apesar de relativamente recentes, os estudos sobre governança eleitoral têm recebido destaque em face da preocupação com a credibilidade e aceitação dos resultados eleitorais, sobretudo nas democracias mais jovens (MARCHETTI, 2008, p. 865).

Até mesmo em democracias consolidadas, como é o caso dos Estados Unidos da América, houve episódios que puseram em dúvida a credibilidade das eleições como reflexo da vontade popular. São exemplos desses episódios a eleição Bush vs. Gore, em 2000, e Biden vs. Trump, em 2020. Muitos desses questionamentos estão relacionados ao modelo de governança eleitoral.

Por sua importância central na credibilidade dos pleitos e na aceitação dos resultados, os estudos sobre os modelos de governança eleitoral não devem ser negligenciados. Ao contrário, devem ser posicionados em pé de igualdade com outros temas que, usualmente, atraem maior atenção de cientistas políticos, de juristas e da classe política.

Ante esse contexto, sobre modelos de governança eleitoral, consideramos três importantes estudos: um de autoria de Rafael López-Pintor (LÓPEZ-PINTOR, 2000); outro desenvolvido pelo IDEA Internacional (Institute for Democracy and Electoral Assistance)<sup>3</sup> – que mantém um banco de dados sobre esse tema com referências de diversos países e se dedica a desenvolver critérios para uma adequada avaliação de modelos de governança – e outro de Shaeen Mozzafar e Andreas Schedler

3 IDEA Internacional – Institute for Democracy and Electoral Assistance. Electoral Management Design. Revised Edition. Handbook Series. Disponível em: <<https://www.idea.int/sites/default/files/publications/electoral-management-design-2014.pdf>>. Acesso em: 23 mar. 2022.

(MOZZAFFAR, SHEDLER, 2002), com ênfase no estudo comparado de modelos. O trabalho de Victor Marchetti (MARCHETTI, 2008) é de grande importância para o contexto brasileiro.

Em relação à conceituação de **governança eleitoral**, tida genericamente como um conjunto de regras e instituições que regem a competição político-eleitoral, seguimos a proposta de Mozzaffar e Schedler (MOZZAFFAR, SCHEDLER, 2002, *apud* MARCHETTI, 2008, p. 867):

Governança eleitoral é um abrangente número de atividades que cria e mantém o vasto arcabouço institucional no qual se realizam o voto e a competição eleitoral. Opera em três diferentes níveis: 1) formulação das regras [*rule making*], aplicação das regras [*rule application*] e adjudicação das regras [*rule adjudication*];

Em geral, as atribuições relacionadas a esses três diferentes níveis do modelo de governança eleitoral não costumam (em perspectiva comparada) recair sobre um único órgão. O *rule making*, que trata da elaboração de regras que regem o jogo político, deve caber ao Parlamento, sejam regras de estatura constitucional ou infraconstitucional (regras eleitorais, partidárias, inelegibilidade, financiamento, etc). A porção relativa ao *rule adjudication*, que trata do contencioso eleitoral, deve ficar sob a responsabilidade do Judiciário. Já a parte referente ao *rule application*, que diz respeito à administração das eleições e ao gerenciamento das atividades essenciais para a ocorrência do pleito (registro de partidos, cadastro de eleitores, ações logísticas de distribuição de urnas, procedimentos próprios do dia das eleições, contagem dos votos, divulgação dos resultados, etc.), não segue um padrão único. Não é usual, contudo, que essa parte da governança recaia, conforme o padrão internacional, sobre o Judiciário (como ocorre no caso brasileiro). Em todo caso, tal como no *rule adjudication*, a parte relativa ao *rule application* também exige imparcialidade e neutralidade política do órgão competente.

Em que pese uma boa governança eleitoral não assegurar boas eleições, em face de inúmeras e complexas variáveis sociais, econômicas, culturais e políticas que afetam o processo eleitoral, a realização de boas eleições é impossível sem uma boa governança eleitoral (MARCHETTI, 2008, p. 868).

Nas seções que se seguem aprofundaremos os parâmetros e conceitos que permitirão produzir uma avaliação técnica dos modelos de governança eleitoral de diversos países, além de examinarmos, com mais propriedade, as peculiaridades do caso brasileiro.

## 2. Os diferentes níveis e a estrutura da governança eleitoral

A elaboração das regras do jogo eleitoral (*rule making*), que envolve a definição do sistema eleitoral, modelos de financiamento, circunscrições (distritos) eleitorais, regras do sistema partidário, datas dos pleitos, turnos, inelegibilidades, etc., são tarefas eminentemente legislativas. A depender do desenho constitucional, em especial da forma de governo, de cada país, seria papel das Casas legislativas, nacionais ou estaduais.

O *rule application* diz respeito à administração eleitoral propriamente dita (tomada de decisões administrativas e logísticas). Nesse nível de governança são tomadas uma série de providências que viabilizam a execução do pleito, por exemplo, a manutenção do cadastro de eleitores, tarefas logísticas de distribuição de urnas, contratação e treinamento de colaboradores que atuam nas seções eleitorais, apuração e contagem de votos, etc.

O *rule adjudication*, por sua vez, concerne ao contencioso eleitoral. Nesse nível são solucionados os conflitos eleitorais entre partidos, candidatos, etc. Essa é uma tarefa típica do Poder Judiciário.

O quadro abaixo dispõe de forma sintética sobre a divisão de competências:

**Quadro 1 – Diferentes níveis da governança eleitoral**

<i>Rule making</i> (legiferação)	<i>Rule application</i> (administração e execução)	<i>Rule adjudication</i> (contencioso)
Fórmula eleitoral, circunscrição, magnitude, etc.	Execução do registro de partidos, coligações, candidatos e eleitores.	Solução para controvérsias e litígios.
Elegibilidade, inelegibilidade.	Garantia das condições materiais para o exercício do voto.	Garantia da correta aplicação das regras do jogo.
Modelo de financiamento partidário e eleitoral (campanhas).	Distribuição das urnas.	Garantia da transparência e credibilidade dos resultados eleitorais.
Definição do processo de registro de partidos, candidatos e eleitores.	Promover campanhas educativas.	
Definição da data das eleições.		

Fonte: MOZAFFAR; SCHEDLER, 2002, adaptado por Marchetti (2008, p. 868).

Como já dito, em tese, as atribuições de *rule making* e *rule adjudication* devem ficar a cargo do Poder Legislativo e do Poder Judiciário, respectivamente. Não deveria haver maiores controvérsias a respeito.

O modelo brasileiro, no entanto, tem particularidades, haja vista que a Justiça Eleitoral dispõe de poder regulamentar (concedido pelo próprio Parlamento) e frequentemente intervém nas regras do jogo.

O nosso modelo também concentra na Justiça Eleitoral funções relativas ao *rule application*, haja vista que a Justiça Eleitoral é quem tem a competência de administrar o cadastro eleitoral, registrar partidos e candidatos, distribuir urnas eletrônicas, selecionar pessoal para trabalhar nas seções eleitorais, especificar urnas eletrônicas, construir *softwares* de contagem e apuração de votos, etc. A princípio, pode soar estranho que tais atribuições fiquem a cargo de um órgão do Poder Judiciário. Veremos que há razões históricas que explicam essa escolha política.<sup>4</sup>

Em teoria, a administração das eleições (*rule application*) envolve um conjunto de tarefas das mais complexas, que exigem planejamento, coordenação e organização de equipes para atuar nas diversas fases das eleições e em diferentes regiões do país. Além disso, há uma questão capital: a **neutralidade política**. Ainda que não haja razões objetivas para se suspeitar da atuação de autoridades no que se refere ao requisito da imparcialidade, o certo é que **algumas decisões de natureza administrativa podem desequilibrar o resultado eleitoral**.

Ainda que se venha a discordar de certas decisões de cunho administrativo, o fundamental é que não haja contaminação política do processo eleitoral a ponto de comprometer a credibilidade dos pleitos e, conseqüentemente, a aceitação dos resultados.

4 Ilustra a importância que reside nessa questão o debate público travado entre o Poder Executivo (administração Bolsonaro) e o Órgão Eleitoral Brasileiro (TSE) (gestão Roberto Barroso) acerca da tecnologia que deveria ser empregada na captação e apuração dos votos. A controvérsia sobre a possibilidade de fraude nos resultados da urna eletrônica e o uso do chamado “voto impresso” ocupou boa parte do debate eleitoral sobre a condução dos pleitos, inclusive com uma intensa atuação do TSE junto a lideranças partidárias e no Congresso Nacional no sentido de convencer os parlamentares a arquivar medidas legislativas que obrigassem o uso da tecnologia VVPAT (*voter-verified paper audit trail*), que tem por objetivo permitir que os eleitores verifiquem se seu voto foi computado corretamente, com o fim de evitar possíveis fraudes, além de viabilizar uma auditoria física dos votos.

## 2.1 A indispensável incerteza eleitoral

A democracia representativa tem sua essência na soberania popular e, nesse contexto, os resultados devem, necessariamente, ser incertos (MOZAFFAR; SCHEDLER, 2002, p. 11). Tal incerteza diz respeito ao fato de que qualquer candidato pode, em tese, vencer o certame. Nesse sentido, esse tipo de incerteza é também uma medida da imparcialidade institucional.

Por outro lado, a **incerteza eleitoral exige uma certeza procedimental**. O procedimento deve ser neutro e seguro o suficiente para garantir a possibilidade de qualquer ator vir a ser o vitorioso.

A tarefa central da governança eleitoral, portanto, reside em oferecer uma incerteza eleitoral institucionalizada a partir de uma certeza procedimental, politicamente neutra, de modo que os atores políticos não encontrem razões plausíveis para desconfiar dos resultados.

## 2.2 A estrutura da governança eleitoral

O modelo de governança eleitoral de um país sofre a influência de inúmeros fatores. Com o objetivo de melhor avaliar a estrutura da governança, sugere-se o uso de seis dimensões no desenho institucional, centralização, corpo burocrático, independência, especialização, delegação e regulação (MOZAFFAR; SCHEDLER, 2002, p. 14):

a) Centralização. Uma estrutura de governança descentralizada, como é o caso dos Estados Unidos, é considerada inviável em jovens democracias, em especial pelo risco de captura pelos poderes subnacionais. Uma solução adotada em estados federais tem sido a replicação do sistema de governança nacional nos entes subnacionais. Esse modelo pode garantir uma homogeneidade de procedimentos adotados em todo o país. O modelo brasileiro segue essa lógica.

b) Corpo burocrático. Esse critério diz respeito à existência de um órgão permanente ou temporário de governança. São raros os exemplos de comissões *ad hoc*. O caso brasileiro está em consonância com a melhor construção, haja vista que a Justiça Eleitoral é órgão permanente, tem previsão constitucional e suas atribuições (organização e competência) são fixadas em legislação complementar. Em que pese a Justiça Eleitoral não ter um quadro próprio de juízes (esse desenho é uma escolha

política e traz consigo vantagens e desvantagens), o corpo técnico de servidores é permanente e admitido por concurso público.

c) Independência. Na maioria das democracias da Europa ocidental a tarefa de organização das eleições recai sobre o Ministério do Interior, atuando sob a supervisão de órgãos judiciais ou de representações multipartidárias. São situações particulares que seguem sólidas tradições de neutralidade burocrática. Em jovens democracias, pelo menos em tese, um modelo de agências independentes (como um banco central independente) poderia ser cogitado, mas há o risco de se ter uma independência formal (no papel) e, na prática, ocorrer pressões políticas, intimidações, assédios, etc.

O modelo brasileiro concentra as ações de *rule application* no Poder Judiciário. Em relação às alternativas cumpre reconhecer que não temos tradição de agências independentes (livres de ingerência política). No caso do Banco Central do Brasil, por exemplo, a legislação que instituiu a atuação independente foi aprovada apenas em 2021. As agências reguladoras, também relativamente recentes em nossa história administrativa, são órgãos integrantes do Poder Executivo e não podem ser consideradas exemplos sólidos de plena autonomia funcional, ainda que seus dirigentes cumpram mandatos temporários. Já o modelo do Tribunal de Contas da União (TCU) – que é, na essência, uma agência – poderia ser um caso a ser estudado, pois, ainda que seja um órgão auxiliar do Poder Legislativo, não está a este subordinado.

d) Especialização. Esse pilar diz respeito à separação de funções de governança administrativas e judiciais. Na Costa Rica, por exemplo, assim como no Brasil, tais competências se concentram em um único órgão, no caso um tribunal especializado em questões eleitorais. O fundamental nessa questão é que não haja viés eleitoral a ponto de comprometer a imparcialidade, qualquer que seja o modelo.

No caso brasileiro, o fato de contarmos com uma justiça especializada na matéria eleitoral não é, em si, algo problemático. Ao contrário, aparentemente é positivo. A controvérsia, no entanto, reside na concentração das funções de *adjudication* e *application* (às vezes, de *rule making*) em um único órgão.

e) Delegação. Uma das alternativas a ser considerada na busca de eleições mais confiáveis é o estabelecimento de estruturas de compartilhamento de poder, em um corpo multipartidário, com representação de partidos de apoio ao governo

e de oposição, com possibilidades de veto. O órgão de governança, portanto, poderia ser constituído por representantes dos próprios partidos ou por especialistas, com notório saber, com reputação de independência e imparcialidade, que teriam delegação para atuar de forma neutra. O Canadá e a Austrália seguem essa linha em seus modelos de governança.

O contexto brasileiro de múltiplos partidos não favorece essa alternativa.

f) Regulação. Para evitar possíveis danos causados por membros do órgão de governança eleitoral, os legisladores tendem a submetê-los a controle detalhado da legislação, buscando restringir a margem de liberdade na tomada de decisões. Nesses casos, em geral, há uma estreita margem de liberdade, acompanhada de uma super-regulação de procedimentos.

Nessa área, o contexto brasileiro é pródigo em exemplos de construções pretorianas em matéria político-eleitoral. É o caso da verticalização das coligações (decido pelo TSE em 2002), a imposição da perda de mandato por infidelidade partidária (decido pelo TSE e STF, em 2007), reserva de recursos de fundos públicos para candidaturas femininas (decidido pelo STF e TSE, em 2018), etc. Sem levar em conta o mérito das decisões, trata-se de intervenções incompatíveis com meras regulações infralegais.

### 3. Critérios para uma análise comparada

No intuito de produzir critérios para uma análise comparada, convém se lançar mão de preceitos para levar adiante essa tarefa.

Segundo Marchetti (MARCHETTI, 2008, p. 870), há dois principais critérios para a classificação dos órgãos eleitorais (OE). O primeiro deles é a **posição institucional**: governamental, independente, duplamente independente ou mista; o segundo é o **vínculo institucional**: carreira, partidário, especializado ou combinado.

A **posição institucional** diz respeito ao estatuto jurídico do órgão eleitoral (OE) e seu posicionamento **em relação às outras instituições do Estado**. Para Marchetti:

Um OE será governamental quando estiver vinculado ao Poder Executivo, geralmente ao Ministério do Interior ou da Justiça, como é, por exemplo, na Alemanha, na Áustria, nos Estados Unidos, na Itália, no Reino Unido, na Suécia e na Suíça.

Será independente quando não vinculado ao Executivo; por exemplo, Austrália, Canadá, Israel e quase todos os países latino-americanos.

Há também os duplamente independentes, ou seja, há dois organismos eleitorais com prerrogativas próprias e específicas, mas ambos são independentes. A regra comum é que um OE seja responsável por administrar e executar o processo eleitoral (*rule application*) e outro tenha a prerrogativa de decidir sobre o contencioso eleitoral (*rule adjudication*). Dessa forma, os diferentes níveis da governança eleitoral seriam realizados por diferentes organismos independentes. Esse é o caso dos OEs de Peru, Jamaica, Romênia e Moçambique.

Por fim, será misto quando o modelo de governança eleitoral incluir dois organismos com funções distintas, sendo um deles governamental (com a prerrogativa de monitorar, supervisionar, e tomar decisões sobre o processo eleitoral) e o outro independente (basicamente, atua na implementação do processo eleitoral, sendo o responsável por sua logística. Adotam esse modelo Espanha, França, Holanda, Japão, Portugal e Argentina. (MARCHETTI, 2008, p. 870)

Em resumo:

### Quadro 2 – Características dos OEs segundo sua “posição institucional”

Governamental	Vinculado ao Poder Executivo, geralmente ao Ministério do Interior ou da Justiça.
Duplamente independente	Dois organismos eleitorais com prerrogativas próprias e específicas, mas ambos são independentes. A regra comum é que um OE seja o responsável por administrar e executar o processo eleitoral ( <i>rule application</i> ), e outro tenha a prerrogativa de decidir sobre o contencioso eleitoral ( <i>rule adjudication</i> ).
Mista	Dois organismos com funções distintas, sendo um deles governamental (com a prerrogativa de monitorar, supervisionar e tomar decisões sobre o processo eleitoral) e o outro independente (basicamente atua na implementação do processo eleitoral, sendo o responsável por sua logística).

Fonte: MARCHETTI, 2008. Elaboração do autor.

O parâmetro relativo ao **vínculo institucional** diz respeito à **composição do órgão eleitoral** (OE) e especialmente aos requisitos para indicação de seus membros. Membros serão considerados “de carreira” quando forem recrutados entre os servidores vinculados ao Executivo.

Quando os membros do OE tiverem vínculos com partidos políticos e forem indicados em face dessa condição, o OE será partidário. A *ratio* desse modelo atende à lógica de que a competição político-partidária pode ser mais bem gerida pelo consenso produzido pelos próprios atores políticos envolvidos no jogo político. Esse é o modelo adotado em Israel, por exemplo.

Diz-se de um OE especializado quando seus membros não tiverem qualquer vínculo partidário. A escolha deve levar em conta apenas critérios de qualificação profissional e de conhecimentos técnicos sobre a matéria eleitoral. Esse modelo, pelo menos em tese, afastaria os atores diretamente interessados nos resultados eleitorais e, também em tese, poderia reforçar o princípio da imparcialidade. Atendendo-se o critério básico da não vinculação partidária, seria razoável considerar outros vínculos, por exemplo, nas universidades. A maioria dos países que têm OEs independentes adota esse modelo. É o caso do Canadá e da Austrália.

O vínculo institucional “combinado” admite parte dos membros com vínculo partidário e parte sem esse vínculo. Esse é o modelo do Equador e Uruguai.

### Quadro 3 – Características dos OEs segundo o “vínculo institucional”

Carreira	Todos os seus membros mantêm vínculos com o Poder Executivo.
Partidário	Todos os seus membros mantêm vínculos com partidos políticos.
Especializado	Nenhum de seus membros mantêm vínculos com partidos políticos.
Combinado	Parcela dos membros mantêm vínculos com partidos políticos, outra parcela não mantém.

Fonte: MARCHETTI, 2008, p. 872.

**A maioria dos países adota o modelo independente-especializado.** Em seguida, aparecem os modelos independente-combinado e governamental-carreira. Poucos países adotam a vinculação partidária na composição de seus órgãos de governança.

**Na América Latina, nenhum país adota o modelo governamental,** prevalecendo na região o modelo **independente-especializado.**

Para Maria Tereza Sadek (SADEK, 1995 *apud* MARCHETTI, 2008, p. 874) “a experiência latino-americana tem demonstrado que esses organismos só conseguem

garantir um mínimo de confiabilidade aos resultados eleitorais quando possuem autonomia frente aos conflitos partidários”.

Globalmente, a partir do banco de dados do IDEA Internacional é possível identificar o perfil majoritário dos OEs como sendo o independente-especializado, que, em outras palavras, indica que seus membros não possuem vínculo nem com o Executivo, nem com partidos políticos.

Em relação ao modelo brasileiro faremos uma análise mais detalhada nos capítulos seguintes.

#### 4. Breve contexto histórico que ensejou a criação da Justiça Eleitoral brasileira

Julgamos essencial, para a melhor compreensão do modelo de governança eleitoral brasileiro, o conhecimento de nosso contexto histórico que ensejou a criação da Justiça Eleitoral. Para Barbosa (BARBOSA, 2016, p. 155, grifo nosso):

Uma das principais dificuldades da ciência do direito no país parece ser a ignorância sobre a origem de nossas instituições. Nossos estudiosos relegam a segundo plano o contexto histórico no qual surgiram institutos jurídicos e estruturas que alicerçam o estado brasileiro, como se as coisas sempre tivessem sido do jeito que são atualmente, perdendo a oportunidade de refletir sobre a dimensão política de nossas instituições.

**A Justiça Eleitoral, por exemplo, representa um caso típico de esquecimento. Passa despercebido que em matéria de jurisdição eleitoral segue-se aqui um modelo bem peculiar, distinto da maioria das nações europeias, também diferente do modelo estadunidense.** Não se ocupa em pensar porque ela possui basicamente o mesmo local na arquitetura constitucional brasileira há cinco Cartas Políticas (se considerarmos a Emenda nº 1/1969 como uma delas).

A Justiça Eleitoral brasileira é produto da Revolução de 1930, cujo contexto era de forte descrédito do processo eleitoral, marcado por eleições fraudulentas, ditas resolvidas “a bico de pena”.

Em contraposição ao patrimonialismo, ao coronelismo, ao abuso de poder político, ao uso privado do poder de polícia e à manipulação de resultados eleitorais, surgiu um movimento de jovens oficiais do Exército Brasileiro da época que ficou

conhecido como Tenentismo. Esse movimento cobrava uma estrutura de poder dotada de imparcialidade a fim de conduzir eleições livres de fraudes e do uso da máquina pública.

Por meio do Decreto nº 21.076/1932, foi instituído o Código Eleitoral e criada a Justiça Eleitoral. A Constituição de 1934 constitucionalizou a Justiça Eleitoral, outorgando-lhe a competência para administrar as eleições, desde o alistamento dos eleitores até a proclamação dos resultados, além de julgar as lides eleitorais.

Desde então, com exceção da Carta de 1937, todas as Constituições<sup>5</sup> trazem disposições sobre esse ramo especializado do Poder Judiciário.

## 5. O modelo brasileiro de governança eleitoral

O órgão de governança eleitoral brasileiro é o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), cuja composição é estabelecida pelo art. 119 da Constituição Federal de 1988 (grifo nosso).

Art. 119. O Tribunal Superior Eleitoral compor-se-á, no mínimo, de sete membros, escolhidos:

I - mediante eleição, pelo voto secreto:

a) três juízes dentre os Ministros do Supremo Tribunal Federal;

b) dois juízes dentre os Ministros do Superior Tribunal de Justiça;

II - por nomeação do Presidente da República, dois juízes dentre seis advogados de notável saber jurídico e idoneidade moral, indicados pelo Supremo Tribunal Federal.

**Parágrafo único. O Tribunal Superior Eleitoral elegerá seu Presidente e o Vice-Presidente dentre os Ministros do Supremo Tribunal Federal, e o Corregedor Eleitoral dentre os Ministros do Superior Tribunal de Justiça.**

O TSE tem em sua composição três ministros oriundos do Supremo Tribunal Federal. A presidência da Corte caberá a um desses três. O processo de escolha dos

5 A Constituição de 1988 não confere à Justiça Eleitoral poder normativo/regulamentar. Este decorre da legislação infraconstitucional. As críticas concernentes a tal poder normativo ou regulamentar não procedem, por si só. Tal competência decorre de outra - a de administrar as eleições. Quem administra deve ter o poder de emitir regulamentos. Trata-se de competência ínsita à função administrativa.

outros dois juízes oriundos da classe dos advogados também é dirigido pelo STF. É, pois, mais do que nítida a influência do STF na composição do TSE.

Além disso, no que se refere aos recursos judiciais de decisões sobre matéria eleitoral que violarem a Constituição, caberá ao Supremo a palavra final. Em razão desse modelo, afirma Edmilson Barbosa (BARBOSA, 2016, p. 173, grifo nosso):

É, portanto, seguro sustentar que **o grau de “reformabilidade” das decisões do TSE configura-se realmente pequeno.**

É dizer, mesmo quando o STF funciona como instância recursal às decisões do TSE, por meio da análise de recurso extraordinário, ou quando aprecia a constitucionalidade dos atos normativos do TSE, pela ação direta de inconstitucionalidade ou outra ação típica do controle concentrado, os ministros do STF, que compuseram o TSE por ocasião da aprovação da Resolução ou do julgamento originário da demanda, participam do julgamento.

Essa regra de interseção relacionada à composição de ministros acaba por tornar o TSE **quase** um órgão fracionário do STF.

Ademais, como é cediço, a Justiça Eleitoral, além das naturais funções jurisdicionais, acumula funções **administrativas, consultivas e normativas.**

Em face de suas competências inerentes à administração das eleições, o OE brasileiro (um órgão do Poder Judiciário) tem como atribuição, entre outras, a especificação de urnas eletrônicas, a produção de programas de votação, a execução da apuração dos votos e o gerenciamento do cadastro de eleitores.

Tais competências implicam tomadas de decisões por parte do TSE, por exemplo, quanto à tecnologia de votação empregada no Brasil. Assim, é o TSE que decide se utilizaremos apenas o registro digital de voto ou se adotaremos alternativas com trilhas de auditoria de voto em papel. Na prática, a escolha do modelo do sistema de votação não cabe ao Congresso Nacional, sendo a última palavra do corpo técnico do TSE, corroborada pelos ministros.

Nesse contexto, ainda que o Congresso Nacional possa legislar sobre matéria eleitoral, em decorrência de expressa disposição constitucional, quem julga a constitucionalidade de alternativas escolhidas pelo legislador é o STF, com três de seus membros compondo o TSE em forma de rodízio. Parece improvável que os ministros que tomaram decisões enquanto ocupavam o TSE possam considerar inconstitucionais suas próprias decisões.

Poder-se-ia argumentar que o STF é composto por onze ministros, e apenas três integram o TSE, fato que mitigaria o determinismo das decisões. Contudo, em função do rodízio na composição do TSE, é forçoso reconhecer que há, no Supremo, dois conjuntos de ministros: **os que já integraram** a Corte Eleitoral e **os que ainda irão integrá-la**. Além disso, alguns dos ministros chegam a ocupar a cadeira de juiz da Corte Superior Eleitoral em mais de uma oportunidade durante seu exercício como juiz da Suprema Corte.

Também vale ressaltar que esses três ministros do TSE, na qualidade de ministros do STF, **não** são impedidos de apreciar as matérias que forem submetidas ao exame do Supremo. É o que diz o parágrafo único do art. 277 do Regimento Interno do STF (grifo nosso):

Art. 277. Os Ministros declarar-se-ão impedidos ou suspeitos nos casos previstos em lei.

*Parágrafo único.* **Não estão impedidos os Ministros que, no Tribunal Superior Eleitoral, tenham funcionado no mesmo processo ou no processo originário, os quais devem ser excluídos, se possível, da distribuição.**

A nosso ver, essa interseção na composição compromete o saudável distanciamento das decisões tomadas no TSE. Tal como exemplificado acima, não se trata apenas de decisões administrativas, mas também daquelas decorrentes do poder regulamentar, haja vista que o TSE edita resoluções (que, supostamente, não inovam a ordem jurídica) que podem ter sua constitucionalidade desafiada. Até mesmo questões tipicamente jurisdicionais, como as inelegibilidades, também chegam à análise da Suprema Corte.

Uma coisa é certa: se não existisse tal interseção na composição, haveria mais independência e distanciamento das decisões tomadas pelo TSE.

Sobre a regra de interseção na composição do OE brasileiro, afirma Marchetti (2008, p. 884, grifo nosso):

(...) **todas as instâncias da governança eleitoral brasileira contam com a “regra da interseção” para a composição de seus membros, acompanhando a estrutura do Judiciário.** A instância eleitoral máxima possui interseção com as últimas instâncias judiciais; as instâncias eleitorais inferiores possuem interseção com as instâncias judiciais inferiores. Aliás, podemos dizer que a instância eleitoral máxima possui mais do que uma interseção com

as últimas instâncias judiciais, pois tem uma forte interseção com a Corte Constitucional (STF), e essa característica será fundamental para a sustentação de nossos argumentos. (...)

**É possível afirmar que o TSE é um órgão do STF para matérias eleitorais – não de direito, mas de fato.**

Nesse contexto, somos de opinião contrária à sua aplicação, afinal, quem fala por último não deveria falar antes.

Ainda em relação à composição, em especial a forma de indicação de membros do OE, há que ressaltar que o Poder Legislativo não desempenha nenhum papel nessa fase. Quando muito, poder-se-ia afirmar que o Senado aprova as indicações feitas pelo presidente da República em relação aos ministros do STF, que irão desempenhar (no futuro) funções no TSE.

Outro aspecto a analisar quanto à composição, diz respeito ao grau de influência dos ministros do Supremo sobre os demais membros da Corte. Esse poder de influência é facilmente perceptível, como afirma Victor Marchetti (MARCHETTI, 2008, p. 886):

Essa característica adiciona mais um fator à já atípica combinação de elementos da governança eleitoral no Brasil. Além das mencionadas combinações – concentração das atividades da governança em um único OE (*rule application* e *rule adjudication*), exclusão do Legislativo da indicação e da seleção dos membros do OE e “regra da interseção” –, elevamos a governança eleitoral ao nível constitucional. Comprovação disso é que, por vezes, o TSE, na publicação das regras do jogo eleitoral, as altera interpretando o texto constitucional. Por outras vezes, o STF, na interpretação do texto constitucional, decide alterando as regras do jogo eleitoral; e não há qualquer sinal de conflito interpretativo entre essas instituições.

## 5.1 Competências do TSE

O TSE dispõe de competência para expedir instruções que julgar necessárias à execução das eleições. Tal competência decorre da lei (não da Constituição).<sup>6</sup>

Formalmente, tal competência não deveria se confundir com a competência para legislar sobre matéria eleitoral, embora não sejam raros os casos em que essa competência é exercida para inovar a ordem jurídica. Tais atos normativos emanados do TSE poderiam ser considerados análogos aos decretos editados pelo Poder Executivo, pois têm natureza infralegal e servem para disciplinar em detalhes o disposto na lei, que naturalmente traz disposições dotadas de maior generalidade.

Trata-se de uma competência importante, afinal, quem administra precisa editar instruções detalhadas, se as circunstâncias concretas assim o exigirem. Ocorre que, em várias oportunidades, alguns atos normativos chegaram a exorbitar da lei, a ponto de o Congresso Nacional, na reforma eleitoral de 2009 (Lei nº 12.034/2009), dispor que as instruções expedidas pelo TSE deveriam possuir caráter estritamente regulamentar, “sem restringir direitos ou estabelecer sanções distintas das previstas nesta lei”.

Ora, não parece razoável se supor que os ministros do STF concluirão por eventual extrapolação de um ato normativo infralegal expedido pelo TSE, quando eles próprios participam da sua elaboração.

Nesse ponto, é possível apontar uma certa lacuna no modelo, no que diz respeito à aplicação dos mecanismos de equilíbrio entre os Poderes (freios e contrapesos). Referimo-nos ao art. 49 da Constituição Federal, que dispõe sobre as competências exclusivas do Congresso Nacional.

Pois bem, no inciso V desse artigo há uma previsão expressa de que o Congresso Nacional poderá sustar ato normativo que exorbite do poder regulamentar, mas somente poderá fazê-lo em relação a atos emanados do Poder Executivo.

6 Lei nº 9.504/1997 - “Art. 105. Até o dia 5 de março do ano da eleição, o Tribunal Superior Eleitoral, atendendo ao caráter regulamentar e sem restringir direitos ou estabelecer sanções distintas das previstas nesta Lei, poderá expedir todas as instruções necessárias para sua fiel execução, ouvidos, previamente, em audiência pública, os delegados ou representantes dos partidos políticos”.  
Lei nº 4.737/1965 (Código Eleitoral) - “Art. 1º Este Código contém normas destinadas a assegurar a organização e o exercício de direitos políticos precipuamente os de votar e ser votado.  
Parágrafo único. O Tribunal Superior Eleitoral expedirá Instruções para sua fiel execução”.

Se se tratar de atos normativos infralegais emanados do Poder Judiciário, tal controle somente poderá ser exercido pelo próprio Supremo.

Outra competência da Justiça Eleitoral que tem gerado certa controvérsia é a que diz respeito à possibilidade de o TSE responder a consultas formuladas por certas autoridades federais. A justificativa para tal competência está relacionada à imprescindível clareza das regras eleitorais.

Registre-se que as consultas não possuem natureza jurisdicional (e sim administrativa), não podem se referir a casos concretos e não vinculam o próprio Tribunal. Ocorre que as respostas às consultas têm servido de veículo para decisões que, de fato, inovam a ordem jurídica, embora não sejam vistas dessa forma pelos ministros.

Alguns dos casos mais evidentes de exorbitância de resoluções emanadas do TSE decorrem de respostas a consultas. É o caso, por exemplo, do episódio conhecido como “verticalização das coligações”, de 2002, ou da “fidelidade partidária”, de 2007.

Vejamos o que afirma Marchetti (2008, p. 889, grifo nosso) sobre as consultas formuladas ao TSE:

Este instrumento, tão precário do ponto de vista jurídico, acabou ocupando uma posição central no cenário político-partidário brasileiro. Através dele o TSE promoveu (re)interpretações até mesmo do texto constitucional. **Sublinhe-se que, por meio de um instrumento que possui funções administrativas e que juridicamente carece de força, o TSE alterou as regras do jogo político avançando até mesmo sobre o texto constitucional.**

Outro traço característico do modelo de governança eleitoral brasileiro diz respeito ao quadro de juízes e de servidores. Embora haja um quadro funcional permanente, isso não se estende aos magistrados, que são temporários e “emprestados” de outros ramos do Poder Judiciário.

Se por um lado parece ser vantajoso ter um quadro de juízes temporário, o que favoreceria certa “oxigenação” da jurisprudência; por outro, essa escolha pode resultar em uma jurisprudência menos estável.

## 6. O modelo de governança eleitoral de outros países

Como já afirmado no presente estudo, a definição de um modelo de governança eleitoral obedece a uma série de critérios não apenas técnico-jurídicos, mas também políticos, histórico-culturais e socioeconômicos. Influenciam o sistema jurídico adotado por cada país (*common-law* ou *civil-law*); a forma de Estado (federado ou unitário); o nível de solidez do regime democrático e confiabilidade das instituições; o histórico de fraudes eleitorais; a estabilidade política, etc.

Uma vez apresentados alguns dos parâmetros que possibilitam uma melhor compreensão dos modelos de governança, trazemos, a seguir, características básicas dos modelos de alguns países de reconhecida tradição democrática:

### 6.1 Alemanha

O nome do OE é Federal Electoral Committe (Bundeswahlausschuss) – **órgão governamental** – e são onze os membros (especializados, não partidários). O diretor é nomeado pelo ministro do Interior. O diretor escolhe oito membros (especialistas) e dois juízes da Corte Administrativa Federal (GERMANY, 1993). O tempo de mandato é indefinido e o contencioso eleitoral é decidido pela Corte Constitucional Federal.

### 6.2 Itália

O nome do OE é Direção Central de Serviços Eleitorais do Ministério do Interior (Ministero dell'Interno – Direzione centrale dei servizi elettorali) e é **órgão governamental**.

A direção central dos serviços eleitorais, com o auxílio das prefeituras, cuida das formalidades preparatórias e organizacionais para a realização de todas as eleições, inclusive regionais, provinciais e municipais. A administração eleitoral é feita a partir dos governos locais. O contencioso é decidido pelas Cortes de Apelação, em primeira instância, e pelo Tribunal de Cassação, não havendo Justiça especializada em matéria eleitoral. Nas eleições para o Parlamento, esse órgão é, em última instância, o juiz da qualificação dos eleitos.

### 6.3 Estados Unidos

O nome do OE é Autoridades Locais. Embora os EUA ostentem uma sólida democracia, realizando eleições há mais de 150 anos, nunca houve maiores preocupações com a criação de organismos nacionais com vista à formulação de procedimentos eleitorais uniformes. Os estados são, teoricamente, responsáveis pela supervisão das eleições. Esse modelo é socialmente aceito e o povo considera ter eleições livres e justas.

Não obstante, o fato histórico ocorrido nas eleições presidenciais de 2000, no estado da Flórida, abalou a credibilidade do sistema de eleições e motivou o Congresso a aprovar a primeira lei federal voltada a disciplinar a administração eleitoral. A Lei Hava (*Help America Vote Act*), de 2002, foi, portanto, uma reação à citada controvérsia relacionada a problemas com os equipamentos de contagem de votos. Além dos investimentos para modernização de equipamentos de votação e apuração, a lei criou o Election Assistance Commission (EAC),<sup>7</sup> com atribuições voltadas ao estabelecimento de padrões mínimos de administração eleitoral.

Alguns órgãos legislativos estaduais também aprovaram novas legislações eleitorais, objetivando, em sua maioria, maior rigor na identificação dos eleitores (documentação com fotos, por exemplo).

Apesar da aprovação da Hava – a única lei federal que trata da questão da administração eleitoral – no modelo norte-americano, cada um dos estados estabelece as regras eleitorais básicas aplicadas em seus respectivos territórios.

Quanto ao EAC, este é composto por quatro membros, sendo dois nomeados por republicanos e dois por democratas. O EAC não é um órgão de governança eleitoral (EMB), sendo sua principal função viabilizar investimentos de recursos federais destinados à modernização de equipamentos de votação e ao gerenciamento de seus cadastros eleitorais. Suas decisões requerem a aprovação de pelo menos três membros.

O FEC (Federal Election Commission),<sup>8</sup> outro órgão importante no modelo norte-americano, mas que também não é um órgão de governança, tem competência voltada apenas à supervisão de leis relacionadas ao financiamento de campanhas.

7 Disponível em: <[https://www.eac.gov/about\\_the\\_eac/help\\_america\\_vote\\_act.aspx](https://www.eac.gov/about_the_eac/help_america_vote_act.aspx)>. Acesso em: 24 mar. 2022.

8 Disponível em: <<https://www.fec.gov/>>. Acesso em: 24 mar. 2022>. Acesso em: 24 mar. 2022.

Em síntese, é possível afirmar que tanto os pontos fortes quanto os fracos do sistema de administração eleitoral dos EUA derivam de sua natureza **descentralizada**. Por um lado, permite grande autonomia e diversidade, por outro, não há uniformidade. A maioria do povo americano parece satisfeita com seu sistema. Aparentemente, são remotas as possibilidades de alterações legislativas visando à criação de estruturas nacionais, apartidárias e independentes.

Em relação ao papel do Judiciário no contencioso eleitoral, a atuação é clássica no campo do *rule adjudication*, com o envolvimento das Cortes locais e da Suprema Corte. A título de exemplo, pode-se citar o controverso episódio da eleição presidencial de 2000, no estado da Flórida, que foi decidido pela Suprema Corte. Ainda em relação à atuação no campo jurídico, vale mencionar o questionamento na Suprema Corte sobre possíveis inconstitucionalidades de legislações estaduais que, sob o pretexto de estarem disciplinando o cadastro eleitoral, acabam limitando o direito de voto de minorias.

## 6.4 Reino Unido

O nome do OE é Autoridades Locais e é **órgão governamental**. Até a virada do século XXI, houve poucas mudanças na forma de administração das eleições no Reino Unido. Os fundamentos das práticas eleitorais permaneceram os mesmos previstos na legislação do final do século XIX e do início do século XX. A partir do final do século XX, com os governos trabalhistas (novo trabalhismo), foram introduzidas algumas mudanças na organização e governança das eleições.

Criada em 2000, a Comissão Eleitoral (Electoral Commission)<sup>9</sup> tem se firmado como uma fonte especializada em direito eleitoral, com independência governamental. No entanto, a administração das eleições continua sob a responsabilidade de agentes oficiais nomeados por autoridades locais. Portanto, do ponto de vista formal, o modelo de governança eleitoral do Reino Unido é governamental.

A Escócia já dispõe de seu próprio OE. No País de Gales e na Irlanda do Norte debate-se a descentralização do processo eleitoral e adoção de arranjos próprios.

Embora a Comissão Eleitoral seja uma organização nova, tem crescido em relevância, de modo que o modelo de governança poderá, possivelmente, aproximar-se do misto.

9 Disponível em: <<https://www.electoralcommission.org.uk/>>. Acesso em: 24 mar. 2022.

Registre-se que a Comissão Eleitoral não é um órgão de governança (EMB ou OE), sob o ponto de vista teórico, embora desempenhe um papel importante na governança das eleições.

As funções de *rule adjudication* (contencioso eleitoral) são desempenhadas pelo sistema judicial tradicional. Os tribunais eleitorais podem ser acionados quando da apresentação de petições contestando o resultado de uma eleição.

A competência legislativa (*rule making*) é do Parlamento, sendo o *rule application* exercido por funcionários de autoridades locais.

Quanto ao marco legislativo, pode-se verificar que não existe uma legislação única que consolide a lei eleitoral, o que contribui para o aumento da complexidade da governança.

A Comissão Eleitoral atua em várias áreas. Uma das mais relevantes diz respeito à regulamentação do financiamento eleitoral e partidário. Existem limites de gastos de campanha a serem observados pelos partidos políticos, além de regras específicas sobre quem pode fazer doações a estes. A comissão mantém registros de receitas (doações recebidas pelos partidos, empréstimos) e de despesas de campanha. Tais informações são compiladas e apresentadas, de forma inteligível, à sociedade. A Comissão Eleitoral também auxilia na gestão do cadastro eleitoral, fazendo uso, inclusive, de recursos tecnológicos para manter sua integridade.

De qualquer modo, deve ficar claro que a Comissão Eleitoral atua, preponderantemente, como um órgão consultivo. Embora disponha de razoável influência e desfrute de prestígio em razão de seu nível de especialização, não lhe compete promover alterações de procedimentos.

A comissão reporta-se (mediante a apresentação de relatório anual de atividades) ao Parlamento britânico (Câmara dos Comuns). Apesar de ser considerada uma organização que atua de forma técnica e destemida, está sempre sujeita à extinção pelo Parlamento.

## 6.5 Canadá

O nome do OE é Eleições do Canadá (Elections Canada),<sup>10</sup> sob a direção do diretor eleitoral (*chief electoral officer*). É **órgão independente**.

10 Disponível em: <<https://www.elections.ca/home.aspx>>. Acesso em: 24 mar. 2022.

A Elections Canada é uma agência parlamentar independente e apartidária. A principal missão da Elections Canada é administrar as eleições federais e referendos (*rule application*), sem viés partidário. O diretor da Elections Canada é nomeado pela Câmara dos Comuns, a quem se reporta, mantendo-se independente do governo e dos partidos políticos. A partir de 2014, o diretor eleitoral passou a ser nomeado para um mandato não renovável de dez anos, somente podendo ser exonerado por justa causa, após comunicação formal à Câmara dos Comuns e ao Senado.

Compete à Elections Canada registrar partidos políticos e candidatos, administrar o cadastro de eleitores, nomear oficiais em cada distrito eleitoral, divulgar doações feitas a partidos e candidatos e examinar receitas e despesas dos candidatos de acordo com as regras legais. Também compete ao OE (especificamente ao árbitro de transmissão - *broadcasting arbitrator*) a alocação do tempo de transmissão (pago e gratuito) de conteúdos políticos durante o período de campanha.

O gabinete através do qual o diretor eleitoral exerce o seu mandato é normalmente constituído por um grupo de cerca de quinhentos funcionários que trabalham na região da capital nacional. Durante uma eleição geral, cerca de 235.000 cargos são preenchidos por funcionários eleitorais em todo o país. Um oficial em cada distrito eleitoral administra a eleição destinada à escolha de um membro do Parlamento. A legislação é o *Canada Elections Act*.<sup>11</sup>

## 6.6 Austrália

O nome do OE é Comissão Eleitoral Australiana (Australian Electoral Commission).<sup>12</sup> Modelo independente, especializado, sem vínculo partidário. São três o número de membros, com mandato máximo de sete anos, nomeados pelo governador-geral.

São funções da comissão, entre outras: a) promover a sensibilização do público para as questões eleitorais e parlamentares, por meio da realização de programas de educação e informação e por outros meios; b) fornecer informações e aconselhamento sobre questões eleitorais ao Parlamento, ao governo, aos departamentos e às autoridades da comunidade; c) conduzir e promover pesquisas sobre

11 Disponível em: <<https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/E-2.01/index.html>>. Acesso em: 24 mar. 2022.

12 Disponível em: <<https://www.aec.gov.au/>>. Acesso em: 24 mar. 2022.

assuntos eleitorais e outros temas relacionados às suas funções. A legislação é o *Commonwealth Electoral Act*.<sup>13</sup>

## 7. Conclusão

Para uma adequada análise comparada de modelos de governança eleitoral é necessário ter em mãos um conjunto de elementos que permitam dissecá-los e, se possível, compará-los.

Além disso, é indispensável efetuar a análise de cada modelo levando em conta diversos aspectos, entre eles, a história político-eleitoral do país e os principais eventos a ela relacionados, o tipo de sistema jurídico, os aspectos socioeconômicos e culturais, histórico de fraudes em eleições, os níveis de corrupção, a tradição democrática, a organização do Estado, o tipo de Constituição, etc.

Em todos os países, a escolha do modelo de governança eleitoral é fortemente influenciada por todos esses aspectos. Portanto, em princípio, não há modelos considerados “corretos” ou “errados”, mas modelos que se adaptam ao contexto de cada país. Há, no entanto, consequências das escolhas. Uma dessas consequências pode ser a criação de um ambiente de forte intervenção do sistema judiciário nas esferas de formulação de regras (*rule making*) ou da própria administração eleitoral (*rule application*).

Em relação aos tipos de modelos de governança, o presente estudo constatou a prevalência do modelo **independente-especializado**, seguido do modelo **independente-combinado**. Poucos países adotam a vinculação partidária na composição de seus órgãos de governança.

Especificamente na **América Latina, seguindo a maioria dos países de outras regiões, tem prevalecido o modelo independente-especializado**.

Analisando em detalhes a governança eleitoral brasileira, percebe-se que se trata de um modelo que foge consideravelmente dos padrões internacionais. Não obstante, nosso modelo também é fruto de nossa evolução histórica (de pouca tradição democrática) e que encontrou no Poder Judiciário um terreno supostamente imparcial para administrar eleições, sem a ocorrência de fraudes (frequentes especialmente durante a República Velha).

13 Disponível em: <<https://www.legislation.gov.au/Details/C2019C00103>>. Acesso em: 24 mar. 2022.

O fato é que nosso modelo concentra o *rule application* e o *rule adjudication* em um único órgão. Trata-se, com efeito, de uma concentração atípica de poderes.

Nosso órgão de governança eleitoral dispõe de múltiplas competências (regulamentar, consultiva e administrativa) e seu desenho institucional também contempla uma **regra de interseção** que o faz (o TSE) funcionar como um órgão fracionário do STF.

Nesse contexto, muitas das questões eleitorais são decididas pelo TSE, mas com extraordinária influência do Supremo. O grau de reformabilidade de decisões pela Suprema Corte mostra-se irrisório, justamente pela ausência do distanciamento dos tomadores de decisão e dos julgadores de última instância.

Tal modelo parece ter atendido satisfatoriamente uma demanda inicial da sociedade no sentido de pôr termo às mazelas que contaminavam o processo eleitoral brasileiro, a exemplo da manipulação de resultados eleitorais, “mapismo” e de outras modalidades de fraudes, abusos de poder político e econômico, etc.

Como dito, nosso (nonagenário) modelo de governança respondeu satisfatoriamente a tais demandas. Contudo, cabe indagar se estaríamos “condenados” à permanência do atual modelo por nosso histórico de fraudes ou se teríamos condições políticas para avançar rumo a modelos mais alinhados ao padrão internacional, em especial em relação à segregação de funções de *rule application* e *rule adjudication*.

Todavia, ainda que permaneçamos com as linhas gerais do atual modelo, seria possível aperfeiçoá-lo mediante ajustes mais pontuais, entre eles, a supressão da regra de interseção nas composições do STF e do TSE e a restrição das competências consultivas do TSE e de seu poder normativo.

A nosso ver, parece salutar promover um debate amplo com a sociedade para discutir as questões acima postas e as alternativas de governança eleitoral, no sentido de uma maior segregação das principais funções de governança.

## Referências

ACE PROJECT – The Electoral Knowledge Newtwork. **Electoral Management**. Disponível em: <<https://aceproject.org/ace-en/topics/em/default>>. Acesso em: 17 mar. 2022.

BARBOSA, Edmilson. Apontamentos sobre a Justiça Eleitoral no Brasil: origem e papel político. In: MORAES, Filomeno; SALGADO, Eneida Desiree; AIETA, Vânia Siciliano (Orgs.). **Justiça Eleitoral, Controle das Eleições e Soberania Popular**. Curitiba: Íthala: 2016.

IDEA Internacional - Institute for Democracy and Electoral Assistance. **Electoral Management during Transition: challenges and opportunities**. Sweden: IDEA, 2012. Disponível em: <<https://www.idea.int/sites/default/files/publications/electoral-management-during-transition.pdf>>. Acesso em: 17 mar. 2022.

IDEA Internacional - Institute for Democracy and Electoral Assistance. **Electoral Management Design**. Revised Edition. Sweden: IDEA, 2014. Disponível em: <<https://www.idea.int/sites/default/files/publications/electoral-management-design-2014.pdf>>. Acesso em: 17 mar. 2022.

IDEA Internacional - Institute for Democracy and Electoral Assistance. **Electoral Management Design Database**. Disponível em: <<https://www.idea.int/data-tools/data/electoral-management-design>>. Acesso em: 17 mar. 2022.

GERMANY. Federal Elections Act. Section 9, Appointment of Electoral Bodies. **Federal Law Gazette I**, 1993. Disponível em: <[https://www.bundeswahlleiter.de/en/dam/jcr/4ff317c1-041f-4ba7-bbbf-1e5dc45097b3/bundeswahlgesetz\\_engl.pdf](https://www.bundeswahlleiter.de/en/dam/jcr/4ff317c1-041f-4ba7-bbbf-1e5dc45097b3/bundeswahlgesetz_engl.pdf)>. Acesso em: 24 mar. 2022.

GRAEFF, Caroline Bianca; BARRETO, Álvaro Augusto de Borba. O modelo de governança eleitoral brasileiro e a judicialização das regras político-eleitorais. **Revista DEBATES**, Porto Alegre, v. II, n. 1, p. 99-118, jan-abr, 2017.

LÓPEZ-PINTOR, Rafael. **Electoral Management Bodies as Institutions of Governance**. New York: UNDP - United Nations Development Programme, Bureau for Development Policy, 2000. Disponível em: <<https://www.eods.eu/library/UNDP.Electoral%20Management%20Bodies%20as%20Institutions%20of%20Governance.pdf>>. Acesso em: 17 mar. 2022.

MARCHETTI, Victor. Governança Eleitoral: O Modelo Brasileiro de Justiça Eleitoral. **Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, 2008.

MOZAFFAR, Shaheen; SCHEDLER, Andreas. The Comparative Study of Electoral Governance: Introduction. **International Political Science Review / Revue Internationale de Science Politique**, v. 23, n. 1, 2002, p. 5-27. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/1601408>>. Acesso em: 17 mar. 2022.

SILVA, Henrique Neves da. A Justiça Eleitoral: breve apanhado histórico, estrutura atual, natureza e noções da competência. **Revista Brasileira de Direito Eleitoral** [Recurso Eletrônico], Belo Horizonte, v. 2, n. 2, jan./jun. 2010. Disponível em: <<https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/2586>>. Acesso em: 17 mar. 2022.

SOARES, Paulo Henrique; GUERZONI FILHO, Gilberto. Funcionamento dos órgãos eleitorais em alguns países. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 13, n. 1646, 3 jan. 2008. Disponível em: <<https://jus.com.br/pareceres/16832>>. Acesso em: 17 mar. 2022.



**NEWS**

**FAKE**

# ***FAKE NEWS NAS ELEIÇÕES: VERDADE E PÓS-VERDADE COMO VALORES***

**Bernardo Estellita Lins<sup>14</sup>**

14 Consultor legislativo da área XIV - ciência e tecnologia, comunicação e informática, doutor em economia pela Universidade de Brasília (UnB), membro acadêmico da Academia Brasileira da Qualidade (ABQ) e do Instituto Histórico e Geográfico do Distrito Federal (IHG-DF).

Você conhece a revista em que trabalho: o que tentamos criar é uma humanidade artificial, frívola, que nunca mais terá abertura nem para a seriedade, nem para o humor, que viverá até a morte numa busca cada vez mais desesperada de diversão e sexo, uma geração de adolescentes definitivos.

(Michel Houellebecq)

## 1. (Re)definindo *fake news*

Um desafio enfrentado pelo Tribunal Superior Eleitoral ao longo da campanha presidencial de 2018 foi o uso extensivo de disseminação de informações falsas ou incertas em grande escala, as *fake news*. Esse instrumento de comunicação política foi reconhecidamente usado pelo candidato à Presidência Jair Bolsonaro, que seria eleito, mas já se coletam evidências de que sua aplicação foi incorporada a estratégias de dezenas de competidores, tanto aos cargos majoritários quanto aos proporcionais.

A denominação *fake news*, consagrada pelo ex-presidente norte-americano Donald Trump, notadamente um entusiasta do uso de notícias falsas, incorporou-se ao nosso vocabulário político, sendo repetida à exaustão na mídia e nos debates jurídicos que tomaram corpo acerca do tema.

Trata-se de uma denominação enganosa. O termo *fake news*, em sua tradução literal, sugere, pura e simplesmente, uma notícia falsa ou um lote de notícias falsas. No entanto, seu uso maciço envolve outros elementos que devem ser considerados para que essa categoria possa ser adequadamente delimitada para fins de tratamento jurídico, se este for viável.

O primeiro elemento, evidentemente, diz respeito à inverdade na notícia: ela é falsa, distorcida ou descontextualizada. A divulgação de registros de fatos verídicos, a opinião de autoria conhecida ou a mera reprodução de reportagens devidamente apuradas, ainda que controvertidas ou contendo eventuais erros, não se caracterizam como *fake news*.

Mesmo com essa ressalva, o campo é relativamente aberto, incluindo um pouco de toda expressão midiática: pseudonotícias sobre fatos inventados, teorias

conspiratórias, falácias históricas ou científicas, mentiras e invencionices, fatos distorcidos, declarações dúbias, mentirosas ou retiradas de contexto, insultos, calúnias ou afirmações difamatórias, piadas e situações caricatas, alegações sobre a intimidade ou privacidade de pessoas. Em alguns casos, as mensagens ou notícias são montadas por programas de inteligência artificial, combinando palavras portadoras de emoção, sem qualquer conexão com a realidade. Portanto, um espectro amplo de possibilidades, algumas facilmente enquadradas em tipos penais já existentes, outras menos.

A definição proposta por Lazer *et al.* (2018) ajusta-se a essa abordagem:

Definimos *fake news* como informação inventada que imita o conteúdo da mídia jornalística em sua forma, mas não em seu processo organizacional ou em sua intenção. Mecanismos de produção de *fake news* carecem das normas editoriais da imprensa e de seus processos de garantia de fidedignidade e de credibilidade. *Fake news* se mesclam a outros desvios informacionais, como a desinformação e a contrainformação.

Os critérios da falsidade da notícia e da emulação de seu canal de veiculação não são, porém, suficientes para caracterizar as *fake news* da forma como estas ocorrem atualmente. Como aponta Robles (2018, p. 19), notícias falsas intencionalmente circuladas existem também na mídia convencional e episódios notórios, como a narrativa das armas de destruição em massa supostamente detidas pelo Iraque à época do ataque às Torres Gêmeas, informação usada para justificar a segunda Guerra do Golfo e que se mostraria completamente errada, somente ilustram o grau de conluio a que imprensa e governo podem eventualmente chegar.

*Fake news* tem outros elementos constituintes. Busca-se mascarar a origem e a autoria das mensagens, falseá-la ou arbitrar uma legitimidade do autor, com alguns objetivos: dificultar a responsabilização civil e penal decorrente da inverdade veiculada, preservar o fator surpresa em novas disseminações ou, ainda, emular a veracidade da informação. Ou, talvez o motivo mais importante, dar a impressão de que a informação é privilegiada ou de que nasce naturalmente do debate público, em lugar de ser meramente mentirosa e estar sendo disseminada intencionalmente.

Há que se considerar, nesse contexto, que notícias construídas arbitrariamente com programas de inteligência artificial ou disseminadas de modo automático pela

internet não têm um autor prontamente identificado. Como a internet é uma rede mundial, não é difícil operar esses mecanismos a partir do exterior, um aspecto adicional que facilita essa proteção da autoria e dificulta a ação da Justiça.<sup>15</sup>

Outro elemento adicional diz respeito à seleção do destinatário. A notícia é disseminada de modo seletivo, procurando adequar-se ao perfil emocional dos receptores, em geral em grande número. Isso é possibilitado por mecanismos que envolvem o tratamento em grande escala de dados de pessoas, por meio de técnicas abarcadas por amplo espectro de recursos de computação, de *software* e de tratamento de informações, aquilo que usualmente denominamos *big data*.<sup>16</sup>

A mera caracterização de *fake news*, portanto, já revela as dificuldades inerentes ao seu tratamento jurídico, de prática investigativa e responsabilização. São notícias ou declarações inventadas, disseminadas seletivamente em grande escala com uso intensivo da computação, em diversos casos a partir de endereços de internet cuja identificação é difícil ou que estejam localizados fora da jurisdição de quem recebe a informação e de quem apura criminalmente sua disseminação, de modo que sua autoria poderá ser falseada, incerta ou desconhecida.<sup>17</sup>

*Fake news* é um termo cuja adoção é relativamente recente. O surgimento da expressão remonta a meados da década de 1990, tendo, portanto, pouco mais de vinte anos. As primeiras menções a *fake news* teriam sido de autoria do site First Draft, dedicado à investigação de veracidade de notícias. Segundo Attkisson (2017, p. 7-8), o uso generalizado do termo no sentido atual teria começado em outubro de 2016, após um comentário do presidente norte-americano Barack Obama sobre a necessidade de “curar as notícias, para o bem do público”. A partir de então, a

15 O uso de determinados recursos de rede permite, inclusive, simular o envio da mensagem a partir de outro local que não aquele em que o remetente se domicilia. O mais conhecido desses recursos é o uso de uma rede privada virtual, que provê um caminho criptografado para que a mensagem chegue ao destino com um endereço de remetente falso.

16 *Big data* é, genericamente, o conjunto de técnicas e ferramentas para a coleta, triagem e análise de grandes volumes de informações sem uma organização ou formatação predefinida, com o uso intensivo de recursos computacionais, inclusive para inferir a partir desses dados correlações para as quais estes não foram originalmente criados ou coletados.

17 A delimitação do que se entende por *fake news* é importante porque a expressão é intensamente aplicada, com finalidade midiática, a uma variedade de episódios. Para os objetivos deste texto, informações vazadas não são *fake news*. Informações sobre fatos verídicos não são *fake news*. Opiniões desfavoráveis não são *fake news*. Notícias ou insinuações de escassa circulação não são *fake news*. No entanto, em diversos casos, o termo é aplicado a essas ocorrências, em geral para desqualificá-las.

expressão teria sido adotada nas reportagens que repercutiram a declaração e não abandonou mais as manchetes de jornais e de portais de internet.

O primeiro episódio examinado em detalhe pela imprensa sobre o uso de *fake news*, em que o termo foi trazido à chamada de alto de página de um veículo, pode ter sido a investigação jornalística feita pelo site BuzzFeed, em novembro de 2016, sobre a fabricação sistemática de notícias falsas favoráveis a Trump por um grupo de jovens blogueiros da cidade de Veles, na Macedônia (SILVERMAN; ALEXANDER, 2016). Nas semanas seguintes, o neologismo *fake news* foi usado por Hillary Clinton na campanha presidencial e, pouco depois, adotado entusiasticamente por Donald Trump após sua posse, trazendo a expressão definitivamente para o mundo da política.

Apesar de duas décadas de uso das *fake news*, a literatura acadêmica a respeito do fenômeno é ainda exploratória. Um efeito decorrente da rápida ascensão das *fake news* como instrumento político relevante foi a publicação extensa de resenhas mapeando o surgimento e preponderância dessa modalidade de operação política. Esses textos, muito informativos, tendem a apresentar uma abordagem pragmática. Em vários casos, constata-se o estágio ainda preliminar da reflexão acadêmica sobre o tema e conclamam a um envolvimento multidisciplinar em sua avaliação (LAZER *et al.*, 2018; WANG, 2020, p. 171-172). Possivelmente, este texto ainda represente um estágio de reflexão semelhante.

## 2. Mensagem política e exposição eleitoral

O uso de *fake news* no contexto dos pleitos eleitorais generalizou-se nos últimos anos. Trata-se de uma tendência inexorável, que segue uma tradição que se iniciou há um século, com a entrada do rádio na comunicação política. Examinar as motivações dessa modalidade de comunicação política é central para compreender a crescente necessidade de sua regulamentação.

Nas eleições diretas, tanto majoritárias como proporcionais, algum contato do candidato com o eleitor em potencial é indispensável. Trata-se de expor suas posições, debater sua plataforma e ouvir as demandas do cidadão. É possível realizar esse contato de inúmeras formas, até mesmo percorrendo as ruas ou subindo em uma caixa de laranjas no meio de uma rodoviária e discursando para os

transeuntes. A exposição nas mídias, porém, alcança de modo efetivo um número expressivamente maior de pessoas e, por isso, é hoje uma modalidade indispensável de campanha.

No século XX, a política explorou intensamente a imprensa, a comunicação eletrônica de massa e a indústria cultural para modelar opiniões, veicular plataformas, convencer eleitores. Nas duas décadas deste século, o vigor econômico e a relevância sociopolítica da mídia tradicional, no entanto, entraram em declínio. Na maior parte dos países, a imprensa perdeu títulos e leitores, o rádio especializou-se como um veículo de nicho, a televisão aberta vem perdendo espaço para as aplicações de internet que oferecem conteúdo por demanda. A comunicação social foi transformada.

No Brasil, um rápido olhar na distribuição das verbas publicitárias, principal fonte de receita da mídia, revela o alcance dessa transição. Em 2010, 63% do bolo publicitário negociado no Brasil ia para a televisão aberta, 12% para os jornais, 7% para as revistas, 5% para internet e 4% para as rádios. Os 9% restantes eram repartidos entre outros veículos (TV por assinatura, mídia exterior, cinema e guias e listas). Dez anos depois, em 2020, a fatia destinada à televisão aberta caiu para 52% do total, seguida de 27% para a internet, 9% para mídia exterior e 4% para o rádio, ficando os 8% restantes para os demais meios (TV por assinatura, revistas e jornais) (MEIO E MENSAGEM, 2012, p. 120; CENP, 2021).

Era inevitável, portanto, que a comunicação política e eleitoral migrasse para a internet, procurando novas formas de interação com o eleitor. A eleição de Barack Obama em 2008 foi o primeiro resultado de destaque global de uma nova forma de fazer política exigida pelo mundo das redes sociais. O diferencial da sua campanha foi o uso da internet para a arrecadação de doações e a divulgação de propaganda (HENDRICKS; DENTON, 2010, p. 7-9).

Oito anos mais tarde, a campanha do candidato republicano Donald Trump à Presidência dos EUA levaria a eficácia desses instrumentos a um novo patamar, com o uso intenso das redes sociais, em especial, naquele momento, o programa Twitter, como base de elaboração midiática do candidato. As raízes desse modo de fazer comunicação com o eleitor, no entanto, são mais profundas e envolvem um uso intenso da computação, com efeitos importantes na estratégia seguida pela campanha. O modelo vem sendo adotado por candidatos mundo afora, tendo sido

relevante, no Brasil, para as vitórias de João Dória à prefeitura de São Paulo, em 2016, e de Jair Bolsonaro à Presidência, em 2018.

A forma de comunicação com o público pela internet difere da adotada na mídia eletrônica tradicional, rádio e televisão. Nesta, o candidato prepara programas e discursos que são disseminados à base de espectadores alcançada pelo veículo.

O contato direto com o eleitor e a programação a ele destinada não esgotam as estratégias de comunicação disponíveis ao candidato. Em uma campanha, o candidato dialoga com uma variedade de agentes e interesses, que podem ser ordenados conforme diversos critérios. Optamos, neste momento, por destacar quatro “camadas” de interlocutores, representadas na figura 1.

**Figura 1 – Alguns ativos estratégicos para interlocução com o público**



Elaboração do autor.

O objetivo final de um candidato é que o eleitor receba sua mensagem, de modo a assegurar o voto, e isso pode ser feito diretamente, alcançando toda a população, mas os intermediários organizam a informação e agregam valor à narrativa.

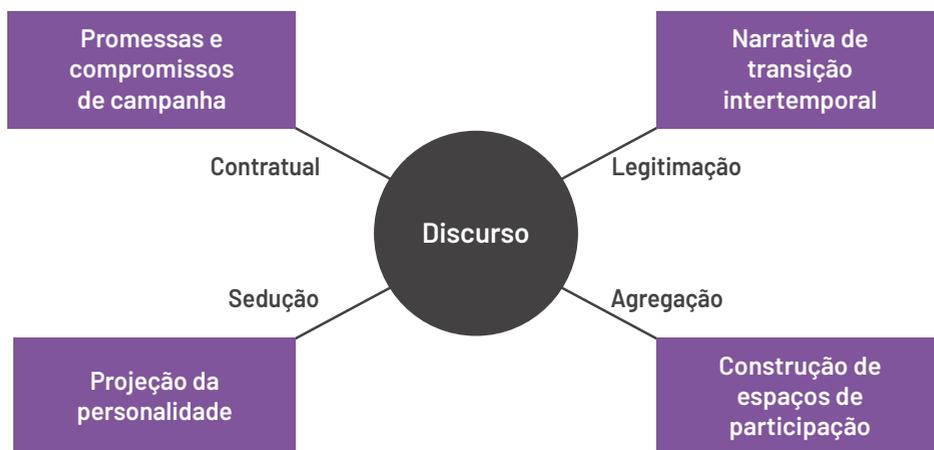
A sociedade organizada, ao congregiar interesses (por exemplo, entidades de *lobby*) ou representar crenças do público (por exemplo, sindicatos, entidades caritativas ou de trabalho voluntário, grupos de estudo, comunidades religiosas), provê um ambiente para a condução de atividades não políticas, mas que podem ser diligentemente utilizadas na campanha, alinhando a plataforma do candidato com valores defendidos por essas entidades.

As instituições da classe política, em especial o partido político, cuja função é filtrar o debate dos interesses esparsos da população e dos grupos de interesse, para dar-lhes uma roupagem ordenada, estabelecem uma narrativa agregadora, capaz de fazer convergir a imagem do candidato com um conjunto de demandas. Desempenham, na escolha política, o papel de sinalização que a marca cumpre na escolha de consumo, apontando as características distintivas do discurso do candidato e demarcando uma diferenciação com os adversários.

Já a utilização, na campanha, das realizações do governo, que implementa políticas públicas distributivas, beneficiando certas instituições ou grupos de interesse, dá publicidade à plataforma do candidato incumbente ou por ele apoiado (LINS, 2019, p. 280-281).

O discurso político não é meramente informativo. Faz apelo às várias formas de recepção e interpretação do público, tendo diversas funções, como ilustra a figura 2.

**Figura 2 – Algumas funções do discurso político**



Elaboração do autor.

Os modelos de escolha racional do eleitor, aquela em que este analisa as plataformas dos candidatos e escolhe a que mais se aproxima dos seus interesses, enfatizam a função contratual do discurso, ou seja, a declaração de uma plataforma que será levada adiante após a eleição pelo candidato vencedor. Presume-se que essas declarações sejam vinculantes e, nos casos em que são sumariamente abandonadas, a sensação de “estelionato eleitoral” acaba por prevalecer, ou passa a ser sistematicamente explorada por adversários políticos.

Para que o discurso de função contratual seja bem-sucedido, este precisa apelar a duas dimensões da relação com o público que independem do conteúdo da mensagem e da forma de expressão, mas se relacionam com outras funções do discurso: um ambiente favorável de recepção e um processo de disseminação abrangente.

O ambiente favorável de recepção envolve a empatia com o candidato, a compreensão do seu linguajar e o encaixe dos seus valores na estrutura de pensamento do público. Essa preparação é tipicamente construída pelos mecanismos de formação da opinião pública e resulta de ações, deliberadas ou não, conduzidas antes que o candidato procure o eleitorado.

A disseminação da mensagem, por sua vez, requer, cumulativamente, que esta seja recebida, compreendida e aceita. Pode, igualmente, fazer uso de ações de mídia e ocorre no momento em que o candidato procura interagir com seu potencial eleitorado.

Em ambos os processos, as funções de legitimação e de sedução mostram-se centrais. A legitimação consiste no casamento entre a história de vida do candidato ou do partido e as declarações de campanha. Essa consistência temporal é uma garantia de que o candidato, se vencedor, virá a efetivamente implementar a política prometida. Já a sedução consiste na construção de uma relação pessoal entre a imagem do candidato e cada eleitor em particular. Essa projeção da imagem, de início elaborada em eventos públicos e peças retóricas, é trabalhada pelas mídias para induzir, em cada eleitor, uma identidade com aspectos de apresentação visual, expressão verbal e não verbal, coincidência de valores e outros elementos de caráter emocional aderentes ao candidato.

A função de agregação do discurso, enfim, busca dar organicidade à militância de apoio e estabelecer sua situação na campanha e, no caso de vitória, no encaminhamento da administração. Isso é realizado por três narrativas. A primeira é a de

encaixe das demandas heterogêneas em uma construção ideológica e valorativa. A segunda é a de definição de prioridades da agenda, ordenando o contrato com o eleitor. A terceira é a da colocação do eleitor ou do membro do comitê de campanha em uma trajetória de eventos que constroem a convergência ao momento do voto, definindo um espaço de participação (LINS, 2019, p. 282-283).

No uso da mídia eletrônica, rádio e televisão, o alcance da mensagem é determinado pela base de espectadores de cada veículo nos horários alocados à propaganda eleitoral, pela competição entre os vários veículos de mídia e pelos hábitos do consumidor de mídia, um espectador passivo. Essas condições afetam, de modo relativamente similar, todos os partidos que alcançam algum grau de exposição. São determinantes do alcance da mensagem do candidato, portanto, o tempo de propaganda e de cobertura jornalística e a qualidade das peças ou entrevistas veiculadas.

Na internet, a dinâmica da relação com o consumidor é inteiramente diferente. Ainda que a presença de portais jornalísticos seja relevante, uma parte importante do conteúdo é lançado na rede por veiculadores autônomos. São pessoas ou empresas que contratam presença nas redes sociais. Sua relevância depende do número de seguidores que logra atrair e reter, chegando em certos casos a alguns milhões de usuários da rede.

### **3. Atração de seguidores nas redes sociais**

Há várias estratégias para a atração e retenção de seguidores, adotadas conforme o interesse do veiculador autônomo. No caso de o candidato a uma eleição ser, ele próprio, esse veiculador, estas são configuradas com dois objetivos: alcançar um número grande de eleitores em potencial, com uma elevada retenção, e converter essa retenção em uma decisão de voto. O foco dessa atuação é alcançar diretamente a população de potenciais eleitores, descartando a intermediação de outras camadas institucionais.

O acompanhamento de atividades das pessoas nas redes sociais, de modo a associar suas atitudes a perfis psicológicos e emocionais individuais, uma técnica conhecida por psicometria, é no momento a tecnologia de escolha para atingir esses objetivos. Um número expressivo de pessoas é mapeado e sua localização na rede é identificada, casando-se cada pessoa com seu perfil psicométrico. Isto

viabiliza a entrega seletiva de notícias de acordo com características pessoais de cada destinatário, alavancando sua retenção. É nesse contexto que as *fake news* ganham relevância.

O candidato pode, ele próprio, organizar seus grupos e angariar sua legião de seguidores. No entanto, para que as mensagens disseminadas pareçam nascer endogenamente do debate público, uma estratégia complementar é o mapeamento de outras redes de conexões nas aplicações de trocas de mensagens, seja as de caráter aberto, como Facebook, Twitter ou LinkedIn, seja as de comunicação interpessoal, como Whatsapp ou Telegram. Pessoas que coordenam ou lideram grupos de relacionamento ou conjuntos de seguidores são identificadas, selecionadas e contratadas, para garantir o repasse de mensagens, direcionadas a preferências coletivas desse seu grupo.

Ganhos de eficiência são alcançados com a distribuição mediante programas automáticos ou robôs (*bots*) que se fazem passar por veiculadores autônomos. Esses programas, grosseiramente falando, operam sobre tabelas que associam o tipo de notícia a ser veiculada com listas de destinatários selecionados de acordo com seu perfil psicométrico. O comportamento dos *bots* emula o de um usuário humano. As notícias são enviadas por vários canais e as reações dos receptores são monitoradas, para verificar se essas mensagens são repassadas e se espalham a outras pessoas. Pode-se fazer uso de recursos para impulsionar a disseminação da mensagem ou simplesmente contratar esse impulsionamento. O uso de robôs na atribuição de *likes*, um mecanismo muito simples de intervenção, mostra-se suficiente para multiplicar a disseminação da notícia por várias ordens de grandeza.

Assim, o uso de *fake news* envolve aspectos computacionais complexos, pois depende do tratamento de grandes massas de dados e da aplicação perspicaz de *bots* e de algoritmos de inteligência artificial para formatar e disseminar mensagens. Exige também um certo grau de engenharia financeira, para que esse uso seja eficiente dentro dos limites de custos de uma campanha, pois os orçamentos para compra de bancos de dados, para rastreamento de redes sociais e para acumulação de informações de eleitores tendem rapidamente a se tornar explosivos. Implica, ainda, no uso de um linguajar apropriado na construção das mensagens veiculadas, demandando bons analistas léxicos e especialistas em comunicação social. Estas são algumas das disciplinas que interagem para que o resultado da

comunicação em redes sociais se realize na escala demandada por uma eleição majoritária. São, igualmente, aspectos a serem considerados na compreensão do fenômeno. Parte da literatura concentra-se, por ora, em um detalhamento desses mecanismos de montagem e disseminação de *fake news*, em um esforço de capturar os elementos essenciais que tipificam o fenômeno.

Retomando os modelos interpretativos anteriormente apresentados, em suma, as *fake news* são utilizadas para alimentar os seguidores e potenciais eleitores de um candidato, de modo a engajá-los emocionalmente. Suas funções são predominantemente de sedução, mantendo uma sensação de relação unívoca do eleitor com a imagem do candidato, e de agregação, construindo espaços e oportunidades de engajamento virtual ou em episódios da vida real, reforçando assim esse vínculo.

#### 4. *Fake news* nas eleições presidenciais de 2018 e além

As *fake news* mereceriam um tratamento judicial por diversas razões. Em um panorama mais geral, são informações falsas amplamente disseminadas, que podem se tornar populares em poucas horas e alcançar milhares ou milhões de pessoas conectadas a redes sociais. Uma calúnia contra alguém, por exemplo, às vezes por vingança, inveja ou outro motivo fútil, pode expor essa pessoa de modo prejudicial e permanente. Na internet, a informação não envelhece e some, ela persiste no tempo.

No contexto eleitoral, a disseminação de *fake news* distorce o debate, seja porque insere em cada tema informações inverídicas que dificultam uma discussão apropriada das versões em jogo, seja porque desqualifica a imagem dos competidores nas eleições. No limite, a proliferação de *fake news* pode tirar da agenda assuntos importantes e perpetuar discussões estéreis sobre questões que guardam pouco peso na vida do eleitor.

Essa proliferação de *fake news* é um fator de degradação do debate público que se estende além do ciclo eleitoral. Representa um “ruído” que desarticula a compreensão dos processos econômicos e sociais em andamento no dia a dia do país e desorganiza as possibilidades de coordenação entre as partes interessadas.

Agregue-se, ainda, que a tecnologia para a elaboração e distribuição dessas mensagens e imagens evolui constantemente, representando um desafio para sua identificação como informação falsa. Atualmente já é possível criar conteúdo audiovisual falso com elevada qualidade de emulação de situações reais, o chamado *deep fake*. Desse modo, atribui-se a pessoas que se deseja atingir frases, posturas e envolvimento em situações fictícias e possivelmente constrangedoras, “filmadas” com uma emulação que carrega elevada sensação de realismo.

O tratamento desse fenômeno na legislação guarda desafios importantes. Como comprovar a veracidade ou falsidade de uma informação? Como identificar a fonte? Como comprovar os efeitos da sua disseminação fragmentada e seletiva aos usuários? Mais ainda, como restringir ou coibir sua disseminação em um ambiente em que a liberdade de expressão é enaltecida como um princípio fundamental para a vida democrática?

As dificuldades inerentes à tomada de decisão a respeito de *fake news* são ilustradas pelas idas e vindas erráticas do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) durante as eleições de 2018.

A tendência de uma onda de *fake news* já se evidenciava na pré-campanha quando o TSE divulgou a Resolução TSE nº 23.547/2017, tratando de reclamações e pedidos de resposta. Nesta, ainda se percebe uma avaliação convencional da Corte, que regulamentou “os pedidos de direito de resposta e as representações por propaganda eleitoral irregular em rádio, televisão e internet” (BRASIL, 2017, art. 4º). Em outras palavras, apesar das evidências e da literatura já então disponíveis a respeito do uso de *fake news* na campanha do Brexit, no Reino Unido, e nas eleições presidenciais norte-americanas de 2016, nossa administração eleitoral estava desavisada a respeito da relevância do tema ou limitada nas possibilidades de tratá-lo apropriadamente. Concentrou-se, naquele momento, em regulamentar formas convencionais de propaganda eleitoral.

Poucos dias antes, em 7 de dezembro de 2017, o TSE havia criado o Conselho Consultivo sobre Internet e Eleições, que acompanharia a campanha de 2018. Este, no entanto, só começaria a abordar tardiamente o problema das *fake news*, em outubro de 2018, após o primeiro turno das eleições (GRAGNANI, 2018).

O encaminhamento da campanha presidencial, com uma estratégia agressiva do candidato Jair Bolsonaro de captura de apoio pelo Whatsapp, tomou o TSE de

surpresa. Diante das primeiras evidências do uso maciço de disparos de mensagens pelo aplicativo, não houve reação efetiva do tribunal. Das cinquenta ações impetradas no tribunal contra *fake news* durante a campanha, apenas dezesseis alcançaram algum tipo de decisão favorável, embora seja preciso reconhecer que as decisões tenham sido dadas rapidamente: em média, em apenas dois dias.

Em outubro de 2018 já havia apurações jornalísticas aprofundadas sobre as estratégias usadas pela campanha de Bolsonaro, que incluíam distribuição de listas de números de telefone a influenciadores, uso no Brasil de chips de números do exterior, pagamento em dinheiro para distribuição de mensagens e produção profissional de *memes* (FERREIRA; SOARES, 2018). Empresas de impulsionamento de conteúdo (recurso de outra coligação junto ao TSE citava as empresas Quick Mobile, Yacows, Croc Services e SMS Market) estariam atuando na campanha, remuneradas por terceiros (CORREGEDOR-GERAL..., 2018).

Em junho de 2019 foi revelado que a empresa espanhola Enviawhatsapps realizou envios de mensagens políticas a partir do exterior (EMPRESAS..., 2019). Na ocasião, representante do já presidente da República ressaltou, como justificativa, que a oposição também teria explorado recursos similares (BRANT, 2018). Outros recursos operados do exterior, como o blog Zap Bolsonaro, que se manteve em atividade até agosto de 2019 em Boston – EUA –, contabilizaram centenas de milhares de acessos (FIM..., 2019). O blog voltaria a atuar em fevereiro de 2021 (OS GRUPOS..., 2021).

Paralelamente, o candidato Bolsonaro, em suas falas e manifestações públicas, tratou também de se posicionar pessoalmente contra o TSE, criticando o modelo eleitoral vigente, lançando suspeitas a respeito da urna eletrônica e da lisura da apuração. Em 30 de julho de 2018 afirmou, em programa de televisão, que as eleições estavam sob suspeição (DI CUNTO, 2018). No dia 13 de outubro, seis dias após o primeiro turno de votação, reafirmou que, se eleito, iria propor um novo modelo de urna eletrônica, com impressão dos votos (BOLSONARO..., 2018). Em 25 de outubro, o TSE determinou a retirada de 55 links para um vídeo em que o então candidato questionava a lisura da votação (CASADO, 2018).

No entanto, a evolução do tratamento do tema avançava lentamente. Em 11 de outubro de 2018 o TSE lançaria uma página com “esclarecimentos sobre

informações falsas veiculadas nas Eleições 2018”, mediante um link em seu portal.<sup>18</sup> A maior parte das notícias apontadas referiam-se a supostas fraudes e imperfeições do sistema eleitoral brasileiro, entre as quais algumas evidentemente fantasiosas, como “códigos de urnas eletrônicas brasileiras foram entregues a venezuelanos” ou “não aparece a tecla confirma ao votar para presidente”. Após as eleições, a ministra Rosa Weber, presidente daquela Corte, explicou que o tribunal estava primeiro “entendendo o fenômeno” (GRAGNANI, 2018).

Em 16 e 17 de maio de 2019, o tribunal promoveria um seminário internacional sobre *fake news* e eleições, ouvindo executivos de empresas provedoras de redes sociais, investigadores de polícias, representantes de grupos de checagem de fatos e acadêmicos.

Em 30 de agosto de 2019, dez meses após a eleição, o TSE lançaria o Programa de Enfrentamento à Desinformação com Foco nas Eleições 2020, iniciativa em colaboração com partidos políticos e agências de checagem de fatos. O tribunal pretendia promover, no âmbito desse programa, campanhas de teste da urna eletrônica e de reforço à sua legitimidade. Também manteria a divulgação de notas de esclarecimento a respeito de notícias falsas.

As dificuldades técnicas e doutrinárias no tratamento das *fake news* foram, talvez, o empecilho mais evidente para impedir uma tomada de decisão efetiva a respeito do tema. No entanto, há também dificuldades de caráter prático para a identificação, coleta de evidências e responsabilização quando se trata de coibir a disseminação desse conteúdo.

Isso não impediu o Congresso Nacional de rapidamente se posicionar a respeito das *fake news*, seis meses após a eleição, aprovando uma lei que criminaliza o pedido de instauração de inquérito baseado em notícia falsa. A Lei nº 13.834/2019 insere artigo no Código Eleitoral tipificando esse crime:

Art. 326-A. Dar causa à instauração de investigação policial, de processo judicial, de investigação administrativa, de inquérito civil ou ação de improbidade administrativa, atribuindo a alguém a prática de crime ou ato infracional de que o sabe inocente, com finalidade eleitoral:

Pena - reclusão, de 2 (dois) a 8 (oito) anos, e multa.

18 Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/hotsites/esclarecimentos-informacoes-falsas-eleicoes-2018/index.html>>. Acesso em: 27 out. 2019.

§ 1º A pena é aumentada de sexta parte, se o agente se serve do anonimato ou de nome suposto.

§ 2º A pena é diminuída de metade, se a imputação é de prática de contravenção.

§ 3º Incorrerá nas mesmas penas deste artigo quem, comprovadamente ciente da inocência do denunciado e com finalidade eleitoral, divulga ou propala, por qualquer meio ou forma, o ato ou fato que lhe foi falsamente atribuído.

O § 3º chegou a ser vetado pelo presidente, mas o veto foi derrubado pelo Congresso.

A preocupação dos parlamentares converge com a da Justiça e de boa parte da opinião pública: enfrentar a escalada de *fake news* antes que esta se torne um fator de desqualificação da política e do sistema de governo de ordem tal que induza um desgaste intolerável em nossas instituições.

Nesse contexto, o Congresso Nacional instalou, em 4 de setembro de 2019, uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito para examinar a ocorrência de *fake news*, com uma agenda relativamente ampla: 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. Transcorridos os seis meses de prazo com importantes contribuições em audiências públicas, as atividades da CPMI foram estendidas, mas o isolamento social decorrente da pandemia de Covid-19 limitou, até a preparação deste artigo, avanços ulteriores nos trabalhos do colegiado, havendo uma expectativa de sua retomada em março de 2022 (MEDEIROS, 2022).

Em paralelo, porém, várias propostas de regulamentação têm sido oferecidas, havendo cerca de oitenta projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional, com variados enfoques.<sup>19</sup> Destes, vem recebendo destaque na imprensa o Projeto de Lei nº 2.630/2020, aprovado no Senado Federal e previsivelmente cognominado Lei das *Fake News*, que aguarda apreciação na Câmara dos Deputados.

19 Dados obtidos no portal de consulta a proposições legislativas da Câmara dos Deputados. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/busca-portal?contextoBusca=BuscaProposicoes&pagina=1&order=relevancia&abaEspecificas=true&filtros=%5B%7B%22emTramitacao%22%3A%22Sim%22%7D%5D&q=fake%20news&tipos=PL>>. Acesso em: 20 fev. 2022.

O texto aprovado no Senado Federal obriga os provedores de aplicações de redes sociais e mensageria a adotar medidas para vedar o funcionamento de contas inautênticas, vedar contas automatizadas não identificadas como tal e identificar os conteúdos impulsionados e publicitários cuja distribuição tenha sido realizada mediante pagamento (art. 6º). O objetivo é, fundamentalmente, o de dar publicidade ao uso de *bots* e de impulsionamento, informando os destinatários acerca desses procedimentos quando do encaminhamento da mensagem. Estabelece a obrigação de confirmar a identidade do titular da conta de usuário em caso de dúvida quanto ao uso de procedimentos automatizados (art. 7º). Encaminhamentos de mensagens em massa devem ficar documentados (art. 10).

Também dá fundamento legal aos procedimentos de moderação com retirada imediata de conteúdo apontado como prejudicial, assegurando recurso do emissor contra a medida (art. 12). O texto evita entrar no mérito da veracidade das mensagens, preferindo autorizar a criação de ente privado, custeado pelos provedores de redes sociais e mensageria, para promover autorregulação voltada à transparência e à responsabilidade no uso da internet, com atribuições de administrar plataforma digital voltada à transparência e à responsabilidade no uso da internet, que contenha regras e procedimentos para receber reclamações e adotar “medidas informativas” (art. 30).

Determina, ainda, que os provedores de redes sociais e de serviços de mensageria tenham sede e representante legal no Brasil e disponham de acesso aos seus bancos de dados que contenham informações referentes aos usuários brasileiros (art. 32).

## 5. Desafios na regulamentação de *fake news*

Por outro lado, a reflexão doutrinária a respeito de *fake news* começa a tomar corpo. Walters faz um interessante roteiro dos principais pontos no tratamento da matéria (WALTERS, 2018, p. 119-122).

Em primeiro lugar, há a necessidade de delimitar apropriadamente o que se entende ou se enquadra como *fake news* para fins jurídicos e de caracterizar padrões ou exemplos para indigitá-las. Os muitos elementos que acabamos de detalhar a respeito das *fake news* não cabem em uma delimitação que possa ser

juridicamente apropriada. É preciso selecionar aqueles aspectos de fácil identificação que possam estabelecer o enquadramento de uma informação ou notícia como *fake news*: sua falsidade, sua disseminação e a intenção deliberada de interferir maliciosamente em algum processo social, de obter vantagem pecuniária ou política ou de prejudicar a imagem de outrem.

É preciso, então, em segundo lugar, examinar que critérios de veracidade ou falsidade podem ser aplicados para estabelecer o enquadramento de uma informação como *fake news*. Trata-se de uma tarefa desafiadora, pois o conceito e o enquadramento do que seja a verdade é um debate filosófico de expressiva complexidade, que devemos reduzir a uma dimensão prática e operável. Em certos casos, a tarefa de apuração dos fatos por agências de checagem facilita essa tarefa, oferecendo evidências comprováveis à Corte, mas ainda assim um marco conceitual se faz desejável para examinar procedimentos e conclusões dessas entidades.

Em terceiro lugar, enfim, deve-se estudar a possibilidade de estabelecer procedimentos legais de regulação da comunicação que permitam combater as *fake news*, iniciativa que diversos autores apontam como inviável, diante da proteção dada, na maior parte dos países, à liberdade de expressão e de imprensa.

Na visão de Walters, dentro do arcabouço legal norte-americano, um caminho poderá ser o da admissibilidade do conteúdo dentro dos limites da “decência”, visto que na doutrina norte-americana, *grosso modo*, o conteúdo que falha ao atender a tal critério e deixa de ser classificado apropriadamente não se beneficia da proteção da Primeira Emenda. Agregue-se, porém, que a legislação federal dos EUA, em particular o *Communications Decency Act 1996* (CDA), ofereceu ampla garantia de proteção aos provedores de serviços de internet, em especial as redes sociais, isentando-os de responsabilidade sobre o conteúdo de terceiros que estivesse sendo hospedado.

Isso resulta, em última instância, na necessidade de confiar em agências independentes que possam operar como *whistle blowers*, rastreando a internet e apontando conteúdos inapropriados ou falsos, a serem removidos ou classificados.<sup>20</sup> Essa presença de entes privados que fiscalizam a internet traz duas vantagens: a de pro-

20 O termo *whistle blower* se refere a pessoa ou entidade dotada de conhecimento privilegiado sobre um fato ou de habilidade técnica para detectá-lo e que se apresenta para torná-lo público ou apresentá-lo a uma autoridade, nos casos em que vier a caracterizar-se um ilícito cível ou criminal.

ver ferramentas capazes de rastrear a evolução da mensagem ao longo do seu ciclo de vida e a de possibilitar sua retirada por acerto entre particulares, um mecanismo mais ágil do que o recurso à Justiça e, portanto, congruente com a velocidade de disseminação das *fake news*.

Outro contexto em que se poderia impor judicialmente a retirada do conteúdo é o deste incorrer em crime contra a honra (calúnia, difamação, injúria, associação a afirmações ou declarações inverídicas, desrespeito à memória de pessoa morta), uma modalidade de ofensa em que as *fake news* tropeçam com muita frequência.

Em que pese a aparente sensatez dessa possibilidade de tratamento, esta enfrenta dificuldades talvez intransponíveis, tanto no aspecto doutrinário quanto no efeito prático de sua imposição.

Essa constatação permeia diversas abordagens em distintos países. A advertência da comunicação da Comissão Europeia (2018, p. 1-2) a esse respeito, por exemplo, é ilustrativa:

A principal obrigação dos intervenientes estatais no que se refere à liberdade de expressão e à liberdade dos meios de comunicação social é abster-se de interferir e de censurar e garantir um ambiente favorável a um debate público inclusivo e pluralista. O conteúdo legal, mesmo que se trate de conteúdo alegadamente nocivo, está geralmente protegido pela liberdade de expressão e deve ser abordado de forma diferente dos conteúdos ilegais, no caso dos quais se pode justificar a remoção do próprio conteúdo. Como concluiu o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, isto é especialmente importante no caso das eleições.

Há duas dificuldades externadas nessas considerações. A primeira é a de que um conteúdo falso não é, em geral, um conteúdo ilegal. Para que seja ilegal, o conteúdo deve preencher pelo menos um requisito de vício de origem (por exemplo, em certas jurisdições, um conteúdo estrangeiro é *a priori* ilegal, em outras o conteúdo anônimo o é) ou um enquadramento criminal (por exemplo, caracterizar-se como crime contra a honra de alguém, pornografia, tentativa de manipular maliciosamente atividade econômica ou fazer uso de informação protegida). Se não houver uma tal caracterização, uma mera falsidade ou contrafação alegada não será razão para a retirada do conteúdo.

A segunda dificuldade é a de que a obrigação do Estado é a garantia de livre circulação de conteúdo, com vista à promoção do amplo debate público. Desse

modo, embora um acerto entre partes privadas para retirada de um conteúdo possa ser admissível, o papel do ente estatal, até mesmo, é o de questionar esses acordos entre particulares quando entender que prejudicarão a opinião pública. O Poder Público, portanto, está em certa medida com as mãos atadas para tomar atitudes coercitivas ou de supervisão diante de *fake news*.

Consequentemente, reconhece a comunicação, o tema tem sido tratado na Europa com idas e vindas. Há dois episódios ilustrativos cujo contraste evidencia essa diferença de abordagens. Em março de 2015, criou-se o grupo de trabalho East Stratcom para fazer frente às campanhas de desinformação organizadas pela Rússia. O enfoque era investigativo, denunciante e punitivo. Já em junho de 2017, em sentido oposto, o Parlamento Europeu iria determinar, pela Resolução P8\_TA (2017)0272, que o colegiado:

(...) salienta a importância de tomar medidas contra a difusão de notícias falsas; insta a plataformas em linha a fornecerem aos utilizadores ferramentas para denunciar notícias falsas de forma a que os outros utilizadores possam ser informados de que a veracidade do conteúdo foi contestada; ao mesmo tempo, salienta que a livre troca de opiniões é fundamental para a democracia e que o direito à privacidade também se aplica ao domínio dos meios de comunicação social.

O enfoque era de relativização e de pesagem de interesses conflitantes, protegendo a livre manifestação de ideias.

A doutrina brasileira é igualmente orientada à garantia da livre manifestação. Nossa Constituição é enfática na proteção da liberdade de expressão, ênfase esta que foi reforçada pela Corte Suprema quando instada a examinar seu alcance; no texto da Carta, é livre toda forma de expressão e é inviolável a liberdade de consciência e de crença. São direitos individuais, inscritos nas cláusulas pétreas da Lei Maior:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza,

(...)

IV - é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato;

(...)

VI - é inviolável a liberdade de consciência e de crença,

(...)

IX – é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença;

No tratamento convencional da liberdade de expressão, há duas dimensões claramente distintas. Uma é o direito individual à opinião e à manifestação das ideias pessoais, outra é a garantia da disseminação coletiva da informação e da construção do debate público, essencial à consolidação e preservação das instituições democráticas. Essa disseminação e discussão dos fatos de interesse coletivo tem sido realizada, convencionalmente, pela organização industrial da imprensa.

Imprensa, como é amplamente reconhecido, é a atividade profissional de manifestação pública do pensamento, mediante os veículos de comunicação social. Tradicionalmente, é associada à atuação do jornalista profissional, com sua experiência de apuração, de cruzamento de informações e de comprovação dos fatos. A própria redação da notícia é um processo conduzido dentro da organização do veículo de imprensa, contando com instâncias de crítica interna, de confirmação dos fatos e de ajuste dos termos usados para sua apresentação.

A Carta trata a liberdade de imprensa com grande ênfase. Trata-se de uma atividade considerada essencial à democracia representativa e inseparável da saúde do sistema político. Desse modo, nossa Constituição é mais uma vez enfática ao tratar da proteção à atividade jornalística:

Art. 220. A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição.

§ 1º Nenhuma lei conterá dispositivo que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social, observado o disposto no art. 5º, IV, V, X, XIII e XIV.

§ 2º É vedada toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística.

O sigilo da fonte é assegurado dentre as cláusulas pétreas:

Art. 5º (...)

XIV – é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;

A Constituição, no art. 220, preocupa-se ainda em garantir independência ao veículo de imprensa, impondo a condição de que um monopólio do setor seja indesejável, por ensejar uma redução do espectro de ideias e abordagens em debate, e assegura a circulação do veículo impresso, o jornal, o mais tradicional dos veículos, sem que seja necessário requerer autorização para isto:

Art. 220 (...)

§ 5º Os meios de comunicação social não podem, direta ou indiretamente, ser objeto de monopólio ou oligopólio.

§ 6º A publicação de veículo impresso de comunicação independe de licença de autoridade.

A atividade jornalística, do modo como é concebida pelo Constituinte, ficou, em suma, fortemente lastreada na percepção de que o jornalismo é uma atividade profissional realizada no contexto de um sistema industrial de apuração, produção e disseminação de notícias. O modelo industrial do jornal e do veículo de mídia eletrônica aberta propunha formatos que orientavam o leitor ou espectador (passivo) a respeito da notícia veiculada. Seções e formatos gráficos apontavam uma separação entre notícia, opinião, matéria paga, entretenimento e propaganda. Esse contexto reforçava a identificação da notícia, a legitimidade da apuração, a veracidade dos fatos apontados e o sentido dado à sua análise.

A energia com que a Carta trata a matéria é reforçada, ainda, pela vedação da censura: “é vedada toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística”. O único mecanismo de calibração desse comando é a classificação indicativa, que tem o objetivo de orientar, prevista no art. 220, § 3º, inciso I.

A dificuldade de se aplicar esse marco conceitual às *fake news* é de que a veracidade da notícia não é critério para sua proteção ou vedação. A Carta não fala de informação jornalística “correta”, “comprovada” ou “verdadeira”. Ao contrário, o silêncio acerca dessa qualificação deve ser interpretado como o direito de se emitirem opiniões erradas, equivocadas, maniqueístas ou baseadas em pressupostos falsos. Não é da correção dos fatos que nasce a legitimidade da opinião individual e da manifestação jornalística, mas da livre circulação das ideias e do direito que todo cidadão deve ter de obter acesso a todas elas e construir seu termo de comparação.

O que é indevido é o monopólio de meio de comunicação, a coação à publicação da notícia, a coerção do Estado contra sua divulgação.

Até que ponto o veiculador autônomo, um agente característico da disseminação de informações nas redes sociais, é protegido por essas mesmas garantias? É um profissional no sentido presumido na Constituição? O fato de seus ganhos serem agenciados pela rede social a que se afilia caracteriza alguma forma de monopólio, advindo do porte econômico da rede? Trata-se de questões em aberto que ainda não se consolidaram no debate doutrinário.

## 6. *Fake news*, verdade e pós-verdade

O legislador, ao abordar, na Lei nº 13.834/2019, a repressão à informação falsa pelo enfoque do seu uso para provocar a instauração de investigação policial, de processo judicial, de investigação administrativa, de inquérito civil ou ação de improbidade administrativa, atribuindo a alguém a prática de crime ou ato infracional de que o sabe inocente, contornou as limitações impostas pelo panorama estabelecido pela nossa Constituição. A norma limita-se ao âmbito restrito daqueles casos em que se chega à reclamação contra alguém. No entanto, trouxe ao centro do debate o problema da veracidade ou falsidade da informação.

É difícil determinar em que medida uma notícia é de fato falsa e se caracteriza como *fake news*. A maior parte das agências dedicadas à verificação de notícias oferece um roteiro de avaliação que costuma seguir alguns pontos:

- Considere a fonte, verificando se a notícia vem de um portal ou uma agência consagrada e reconhecida pela sua política de verificação de autenticidade.
- Considere as datas da notícia e das comprovações anexadas, verificando se são compatíveis com os fatos citados.
- Considere as referências citadas no texto, verificando se os nomes dos declarantes são mencionados e se tais pessoas são respeitadas e dignas de confiança.
- Considere a redação do texto, verificando se é elaborada em língua padrão.

- Considere a origem das imagens, verificando se há remissão ao autor e se esta pode ser recuperada em seu portal ou em seu acervo.
- Considere a repercussão em outros veículos, confirmando se a notícia está sendo reproduzida.

É de simples constatação que nenhum destinatário da informação vai gastar seu tempo procedendo a essa verificação de modo sistemático; o custo é, simplesmente, muito alto. As pessoas têm mais o que fazer. Se a matéria for engraçada, maldosa, ou simplesmente ilustrar algo em que se acredita, ainda que pouco verossímil, o *retweet* é o caminho inexorável.

Um roteiro desse tipo, porém, embora bem-intencionado e útil na maior parte dos casos, levanta um problema de caráter mais profundo: o que é, de fato, a verdade da notícia?

Em geral, ao usar roteiros desse tipo, as agências de verificação de fatos adotam a posição filosoficamente mais simples a respeito da verdade: a notícia é verdadeira se reproduz fatos ou dados que realmente ocorreram e são verificáveis. Trata-se da teoria da correspondência, a informação verdadeira deve corresponder ao fato ocorrido.

Apesar da obviedade do critério e da constatação deste, em geral, ser satisfatório, há motivos para examinar alternativas. O primeiro destes motivos é o de que o valor da notícia nem sempre está na reprodução de um fato inicial, mas no relato de seus desdobramentos. Se uma ocorrência inoportuna ou até inexistente é comentada, por exemplo, em um *tweet* de uma autoridade, eventualmente com distorções ou afirmações inverídicas, a notícia não está na ocorrência original, mas no comentário. Uma afirmação de um presidente, um ministro, um juiz ou um parlamentar, por si só, tem mérito jornalístico para ser considerada. Mesmo que seja inverídica ou distorcida, a opinião de autoridade pública é usualmente vista como notícia passível de ser reproduzida.

Um segundo motivo é o de que muitas notícias vêm acompanhadas de um certo grau de interpretação e avaliação. Há elementos que podem ser comprovados e os bons manuais de redação jornalística enfatizam esse aspecto. Mas a cobertura noticiosa deve igualmente oferecer contextualização e interpretação: qual a relevância do fato, como este se relaciona com outros episódios e que avaliações e lições se podem deste extrair? Essas análises extrapolam os fatos e invocam teorias,

impressões, doutrina e apelo à experiência, tornando insuficiente a aplicação do critério da correspondência. Estamos em outra dimensão da veracidade, a do critério da racionalidade ou coerência: ao fazer referência a um marco interpretativo e analítico aceito, ao usar construções de causa e efeito reconhecidas, a notícia é tida como verdadeira.

Um terceiro motivo é o da consistência intertemporal. Às vezes, declarações de autoridades ou análises de especialistas ouvidos pelo repórter referem-se a perspectivas que só poderão ser verificadas *ex-post*, às vezes anos mais adiante. Até lá, já não importará se a afirmação era fundamentada, se a análise estava correta ou era, simplesmente, fantasiosa. O critério da correspondência de nada serve nesse caso, nem mesmo o da racionalidade. Será preciso ganhar perspectiva histórica para que a notícia possa ser interpretada no futuro, diante dos fatos subsequentes.

Uma quarta razão, enfim, é de que verdade não é um conceito exterior à relação entre a notícia e o cidadão que a recebe. A verdade objetiva, ou a verdade dentro de certos limites de comprovação, pode ser estabelecida para a peça veiculada, mas seus efeitos poderão mudar as circunstâncias em que esta foi apurada. O leitor poderá tomar decisões individuais diante da informação recebida ou decidir-se a participar de mobilizações coletivas. O contexto em que a notícia foi veiculada poderá transformar-se ao ponto de dar novo sentido a esta (BLACKBURN, 2018, p. 16-17; BORGES, 2019, p. 499-500).

A veiculação de *fake news* passa por cima dessas considerações, rompendo com os critérios éticos do jornalismo. Sua finalidade é a de servir à sedução e mobilização do destinatário, ao seu engajamento, à chamada para a decisão. Sendo falsa por todos os critérios citados, é eficaz e, de um ponto de vista pragmático, “merece ser disseminada”.

O debate político e o exame de processos sociais colocam em oposição diferentes marcos interpretativos e métodos de análise, o que resulta em diferentes opiniões. Desse modo, cada notícia é lida e interpretada pelo cidadão que a recebe dentro do sistema de crenças, valores e critérios lógicos que apreendeu e aos quais se filia. O que configura para um deles um critério de reconhecer na notícia uma verdade racional aceita, para outro, dadas as diferenças de marco interpretativo, resultará na convicção de que essa mesma notícia não pode estar correta.

O apelo ao critério da correspondência, de qualquer modo, representaria uma âncora de último recurso. Não se poderia dar crédito a uma notícia que, apesar da sua racionalidade corretamente construída ou aderente a um marco interpretativo aceito, contrasta com fatos que ocorreram e foram verificados ou tenta contradizê-los. O vigor das *fake news* reside precisamente na capacidade que revelam de resistir a esse teste.

As *fake news* apelam para um reconhecimento de sua suposta veracidade mediante um critério alternativo, o do seu enquadramento em um marco emocional do destinatário. A notícia adere a um marco interpretativo em que construções racionais são substituídas por construções baseadas em sensações e temores, tendo maior apelo subliminar. Uma notícia falsa, nesse contexto, não deve ser identificada e interpretada isoladamente, mas compreendida em um fluxo de informações recebidas que consolidam essas sensações que servirão de suporte à aceitação de novas notícias falsas. As *fake news* devem ser reconhecidas como um fluxo dinâmico que realimenta o destinatário, mantendo-o aderente ao marco interpretativo apreendido.

No limite, esse fluxo pode levar a uma alienação do destinatário, tornando-o incapaz de aceitar fatos comprovados e levando-o a preferir um conjunto de fatos supostos, edificados pelo fluxo de informações recebido. Transfere-se o debate político de uma racionalidade aderente aos fatos verificados para uma construção ficcional. Essa alienação pode contaminar, até mesmo, as instituições e organizações que devem proteger a democracia, tornando-as ineficazes.

Entramos, assim, no mundo da pós-verdade, em que as afirmações são aceitas como verdadeiras devido ao posicionamento político que afirmam:

Pós-verdade refere-se ao conceito político de que, desaparecendo padrões objetivos reconhecidos para atribuição da verdade, a mensagem é vista como verdadeira, embora seja considerada falsa de acordo com o marco científico (...) No ambiente da pós-verdade uma afirmação é verdadeira em decorrência de um posicionamento político. (WANG, 2020, p. 154-155)

O ambiente da pós-verdade impede o debate público, pois transfere o confronto de versões sobre temas de interesse para um persistente confronto de posições interpretativas. Como quaisquer fundamentos epistemológicos universais são negados, não há uma aceitação de um terreno comum que permita o

confronto de narrativas. Deixar de aceitar uma afirmação considerada verdadeira no contexto político em que é afirmada expõe a pessoa que muda de opinião a um sentimento de traição.

São razões, em suma, que levantam dúvidas quanto à aceitação social de um exame da veracidade e oportunidade de *fake news* em potencial apenas sob o critério de correspondência. Qualquer decisão desfavorável será interpretada como uma ameaça política pela parte prejudicada. O confronto entre Justiça e política torna-se inevitável. As construções jurídicas que respeitam o papel da informação para a saúde da democracia não oferecem muitas pistas para um tratamento das *fake news* sob enfoques alternativos.

## 7. Conclusão

O que é jornalismo em tempos de internet? O que é informação particular? O que é comunicação pessoal, protegida pelo princípio constitucional da inviolabilidade?

A internet era incipiente em 1988. Desse modo, as disposições da atual Constituição foram adotadas em um contexto em que fatos sociais supervenientes inexistiam. Conseqüentemente, o exame dos direitos e garantias assegurados aos cidadãos no ambiente virtual de hoje vem demandando uma interpretação apropriada, às vezes “esticando a corda”. Adota-se o critério constitucional, nesses casos, por um exame de similaridade.

As redes sociais, em particular, viabilizaram a transferência de parte das atividades pessoais, profissionais e de transação comercial para o ambiente virtual. E o modo como estas são elaboradas pelos profissionais de informática e seus colaboradores de outras áreas do conhecimento resulta em uma mescla de várias atividades que há 35 anos eram exercidas separadamente, por agentes distintos.

Em uma conexão a um aplicativo de rede social (Facebook, Whatsapp, Instagram e tantos outros) podemos, de um mesmo ambiente, trocar informações pessoais escritas (de modo semelhante a uma correspondência?), enviar publicamente informações e notícias (como um profissional de imprensa?), realizar reuniões fechadas com recursos audiovisuais (como um *board* de uma empresa?), estabelecer uma ligação de áudio e vídeo (como a telefonia?), etc.

A construção por similaridade, portanto, envolve desafios. Como os aplicativos de internet mesclam todas essas ações, o enquadramento de cada uma está associado ao modo como os recursos da aplicação são usados em cada momento, dentro de limites e de alcance determinados pelo próprio controlador do sistema que lhe serve de retaguarda, muitas vezes com evidente intenção mercadológica.

No âmbito da supervisão civil sobre as aplicações de internet, a Lei nº 12.965/2014, Marco Civil da Internet, resolveu aspectos regulatórios importantes, obrigando os provedores de aplicações a manter registros de acesso dos usuários, devendo disponibilizá-los mediante ordem judicial. Também reafirma a garantia de sigilo ao conteúdo das comunicações privadas (arts. 10 e 15).

O uso de informações pessoais por provedores de aplicações é também delimitado com clareza pela Lei nº 13.709/2018, Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais. A lei, entre outras disposições, limita o uso dos dados pessoais às obrigações legais, exigindo, nos demais casos, consentimento do titular para o uso desses dados (art. 7º), estabelecendo garantias adicionais para dados sensíveis (art. 11) e direitos do titular sobre seus dados (art. 18).

Tais aspectos não constituem lastro suficiente para o tratamento legal das *fake news*. O Projeto de Lei nº 2.630/2020, principal peça em discussão neste momento no Congresso Nacional, evita com perspicácia as armadilhas do debate doutrinário ainda imaturo, concentrando-se em impor a aderência dos provedores de aplicações a procedimentos que ofereçam ao destinatário de mensagens o conhecimento a respeito das condições de disseminação e do seu direito de requerer sua retirada. É uma proposta que coíbe, nesse sentido, as *fake news*, mas não se refere a elas diretamente.

A mera caracterização de *fake news* como notícia falsa resulta na máxima, muitas vezes repetidas, de que “*fake news* sempre existiram”. Buscamos mostrar que isso não é correto. Sendo esse porventura o contexto, recai-se na proteção fundamental da liberdade de expressão e na delimitação do crime de imprensa como crime contra a honra. Não haverá novidades vindas do *front* legislativo.

Por outro lado, um breve olhar sobre a composição dos custos da disseminação de *fake news* provê elementos para uma criminalização de atos ilegais relacionados com seu uso para fins eleitorais. A construção de geradores automáticos de mensagens e a operação de robôs de disseminação exigem qualificação técnica de seus

programadores. A identificação de destinatários demanda um monitoramento de redes sociais em grande escala. O ajuste fino desse sistema requer o acesso a informações pessoais dos destinatários. Essas informações são fornecidas gratuitamente por razões políticas ou comercializadas a preços que, em vista dos volumes envolvidos, resultariam em desembolso elevado para um orçamento de campanha eleitoral. Em alguns casos, é viável construir essas relações ou operar esses montantes no país em que a eleição se realiza. Em outros, é inevitável que esses compromissos e essas operações pecuniárias sejam originárias do exterior, o que na maior parte dos países configura crime eleitoral.

Tais operações são bem mascaradas, mas rastreáveis. Os volumes maciços de operação estabelecem padrões reconhecíveis. Se não é possível investigar e criminalizar os responsáveis pela origem dessas transações, pode ser viável caracterizar a ilicitude das relações de apoio político e penalizar os beneficiários. Isso requer, evidentemente, uma capacitação em investigação de crimes digitais ainda não dominada por nossa Justiça Eleitoral.

A questão de fundo, porém, é reconhecer que as plataformas digitais propiciam uma nova modalidade de comunicação política que solapou a forma consagrada de usar a televisão e o rádio como mecanismos de interação do candidato com o público. Mais ainda, é compreender que não se faz política apenas com comunicação, sem uma receptividade do público. O candidato não vence só porque se comunica. Vence também porque explora a indignação do eleitorado com práticas e resultados que o frustram. Os vitoriosos do momento combinam, entre outros fatores, eficácia na comunicação com o eleitor e reconhecimento das demandas do eleitorado.

O efeito das *fake news* é particularmente contundente. Lazer *et al.* (2018, p. 1095) citam, por exemplo, pesquisas de campo que seguiram a trajetória de um número limitado de notícias falsas durante a campanha presidencial norte-americana de 2016, registrando que o eleitor americano médio recebeu de uma a três dessas mensagens no último mês de campanha. Além disso, constatou-se que, na plataforma de escolha dos candidatos naquele pleito, o Twitter, as notícias falsas receberam um volume de *retweets* expressivamente maior do que as verídicas. Em uma direção oposta, Allcott e Gentzkow (2017) apontam resultados mistos, que não permitem chegar a conclusões definitivas, demandando uma compreensão maior do fenômeno.

Essa pressão de mídia social tem sido reconhecida, de qualquer modo, como uma forte estratégia eleitoral, com possíveis efeitos colaterais. Em um prazo mais alongado, especula-se que poderá vir a exacerbar o ceticismo das gerações mais jovens com a política e com a cobertura de mídia, levando essas pessoas a se engajar politicamente mediante iniciativas de ativismo, em detrimento da atuação político-partidária. Alguns achados preliminares parecem reforçar essa hipótese (MARCHI, 2012, p. 257-258).

Talvez seja inevitável reconhecermos que um mundo novo se descortinou. Na política, o debate proativo e gradual, em que posições antagônicas eram evidenciadas, discutidas e equilibradas por compromissos de convergência, oferecendo ao eleitor a oportunidade de uma escolha racional, deu lugar a um embate de opiniões contínuo, emocional e de extrema agressividade. A transformação digital, porém, alcança outras dimensões. Na vida pessoal, o tempo da privacidade e do descanso foi substituído pela combinação de um monitoramento constante do indivíduo com uma troca contínua de mensagens fragmentadas. Na vida profissional, a exposição pública do trabalhador e a velocidade com que a informação trafega para seus meios de contato, *smartphone*, *tablet* e computador, encurtaram o tempo de reflexão e de tomada de decisão. Vivemos uma época do público e do instantâneo.

Nesse ambiente, a luta contra as *fake news* pode revelar-se estéril. As pessoas viciam-se nelas. Querem acreditar que suas piores teorias conspiratórias se comprovam. Querem estar convencidas de que sua avaliação dos fatos é a mais perspicaz. Querem vivenciar suas emoções. Querem ter a impressão de que estão exercendo um poder decisório e uma participação política efetiva e personalizada, na ponta dos dedos e no botão do mouse. *Fake news* bem dirigidas reforçam esses pontos.

Como apontam Lazer *et al.* (2018, p. 1096), um aspecto final a ser observado é o de que as *fake news* revelam a disseminação de patologias comportamentais importantes no eleitorado. Talvez não sejam causa, mas mecanismos que exploram transformações sociais que poderão levar à desagregação dos valores democráticos e participativos, justamente aqueles que possibilitaram a construção do modelo representativo que se consolidou nos últimos duzentos anos. *Fake news* são um câncer que corrói nossa vida social e política.

Todos, em suma, estamos expostos. O segredo para se viver feliz nesse contexto parece ser o de aceitar ser monitorado e comportar-se de modo transparente, preferencialmente fútil e engajado à tendência do momento. Conceitos como privacidade, veracidade, proteção da dignidade e da honra, participação política e cidadania, embora essenciais à qualidade de vida das pessoas e à viabilidade dos assuntos econômicos, podem estar com seus dias contados. Sejam bem-vindos ao novo tempo em que tudo se sabe, tudo se mostra, tudo se inventa.

## Referências

ALLCOTT, Hunt e Mathew GENTZKOW. Social media and fake news in the 2016 Election. **Journal of Economic Perspectives**, v.31, n.2, 2017, p. 211-236.

ATTKISSON, Sharyl. **The Smear**: How shady political operatives and fake news control what you see, what you think, and how you vote. Nova York: Harper, 2017.

BLACKBURN, Simon. **On Truth**. Londres: Oxford University Press, 2018.

BOLSONARO afirma que, se eleito, irá propor novo modelo de urna eletrônica. **Veja**, 13/10/2018. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/brasil/bolsonaro-afirma-que-se-eleito-ira-propor-novo-modelo-de-urna-eletronica/>>. Acesso em: 27 out. 2019.

BORGES Jr., Eli. What is the post-truth? Elements for a critique of the concept. **SBPjor/Associação Brasileira de Pesquisadores em Jornalismo**, v.15, n.2, 2019, p. 496-513.

BRANT, Danielle. Disparos em massa pelo WhatsApp foram a favor e contra minha campanha, diz Bolsonaro. **Folha de S.Paulo**, 18/6/2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/06/disparos-em-massa-pelo-whatsapp-foram-a-favor-e-contra-minha-campanha-diz-bolsonaro.shtml>>. Acesso em: 27 out. 2019.

BRASIL. Congresso Nacional. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 5.250, de 9 de fevereiro de 1967**. Regula a liberdade de manifestação do pensamento e de informação (Lei de Imprensa).

BRASIL. Congresso Nacional. **Constituição da República Federativa do Brasil**.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014**. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da internet no Brasil.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018**. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 13.834, de 4 de junho de 2019**. Altera a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral, para tipificar o crime de denunciação caluniosa com finalidade eleitoral.

BRASIL. Congresso Nacional. **Projeto de Lei nº 2.630, de 2020**. Institui a Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na internet.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida cautelar em arguição de descumprimento de preceito fundamental ADPF nº 130. Lei de Imprensa**. Voto do Ministro Relator, Ayres Brito.

BRASIL (2017). Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 23.547, de 18 de dezembro de 2017**. Dispõe sobre representações, reclamações e pedidos de resposta previstos na Lei nº 9.504/1997 para as eleições.

CASADO, Letícia. TSE determina a retirada de 55 links em que Bolsonaro coloca urna eletrônica em dúvida. **Folha de S. Paulo**, 25/10/2018. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/10/tse-determina-a-retirada-de-55-links-em-que-bolsonaro-coloca-urna-eletronica-em-duvida.shtml>>. Acesso em: 27 out. 2019.

CENP – Fórum de Autorregulação do Mercado Publicitário (2021). **CENP-Meios**. Painel 2020 – Jan a Dez. Disponível em: <<https://cenp.com.br/cenp-meio/>>. Acesso em: 19 fev. 2022.

CHAGAS, Carlos. **O Brasil sem Retoque: 1808-1964**. Rio de Janeiro: Record. 2001, 2 vols.

COMISSÃO EUROPEIA (2018). **Combater a Desinformação em Linha: uma Estratégia Europeia**. Comunicação da Comissão Europeia ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comitê Econômico e Social Europeu e ao Comitê das Regiões. COM (2018) 236 final. Bruxelas, 26 de abril de 2018.

CORREGEDOR-GERAL da Justiça Eleitoral instaura ação da Coligação O Povo Feliz de Novo contra Jair Bolsonaro. **TSE**, 19/10/2018. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Outubro/Corregedor-geral%20da%20Justica%20Eleitoral%20instaura%20acao%20da%20Coligacao%20O%20Povo%20Feliz%20de%20Novo%20contra%20Jair%20Bolsonaro>>. Acesso em: 27 out. 2019.

DI CUNTO, Raphael. “Bolsonaro contesta urnas eletrônicas, mas ignora testes do TSE”. **Valor Econômico**, 31/7/2018. Disponível em: <<https://www.valor.com.br/politica/5701595/bolsonaro-contesta-urnas-eletronicas-mas-ignora-testes-do-tse>>. Acesso em: 27 out. 2019.

EMPRESAS contrataram disparos pró-Bolsonaro no WhatsApp, diz espanhol. **Folha de S.Paulo**, 18/6/2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/06/empresas-contrataram-disparos-pro-bolsonaro-no-whatsapp-diz-espanhol.shtml>>. Acesso em: 27 out. 2019.

FERREIRA, Gabriel; SOARES, João Pedro. Como funciona a máquina de WhatsApp que pode eleger Bolsonaro. **Época**, 24/10/2018. Disponível em: <<https://epoca.globo.com/como-funciona-maquina-de-whatsapp-que-pode-eleger-bolsonaro-23180627>>. Acesso em: 27 out. 2019.

FIM do blog Zap Bolsonaro. Disponível em: <<https://zapbolsonaro.com/fim-do-blog-zap-bolsonaro/>>. Acesso em: 27 out. 2019.

GRAGNANI, Juliana. Eleições 2018: o que o TSE está fazendo para combater mensagens falsas? **BBC News**, 11/10/2018. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-45804824>>. Acesso em: 27 out. 2019.

HENDRICKS, John A.; DENTON Jr., Robert. Political campaigns and communicating with the electorate in the twenty-first century. In: HENDRICKS, J.A.; DENTON Jr., R.E (orgs.). **Communicator-in-Chief: How Barack Obama Used the New Media Technology to Win the White House**. Plymouth: Lexington Books, 2010, p. 1-18.

LAZER, David M. *et al.*, The Science of fake news: addressing fake news requires a multidisciplinary effort. **Science**, v.359, n.6.380, março de 2018, p. 1094-1096.

LINS, Bernardo E. Mídia digital e formação da preferência eleitoral. **Comunicação & Sociedade**, v.41 n.2, 2019, p. 271-306.

MARCHI, Regina. With Facebook, blogs, and fake news, teens reject journalistic 'objectivity'. **Journal of Communication Inquiry**, v.36, n.3, 2012, p. 246-262.

MARTINS, Ana L.; DE LUCA, Tania R. **História da Imprensa no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2013.

MEDEIROS, Davi. CPMI das Fake News deve ser reativada até o carnaval, diz relatora. **O Estado de S.Paulo**, 18/2/2022. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,cpmi-fake-news-carnaval-relatora-lidice-mata,70003954102>>. Acesso em: 20 fev. 2022.

MEIO E MENSAGEM. **Anuário de Mídia**. v. 2 – Pesquisas. São Paulo: Meio e Mensagem, 2012.

OS GRUPOS do Zap Bolsonaro no WhatsApp voltaram! Compartilhe! Disponível em: <<https://zapbolsonaro.com/2021/05/30/os-grupos-do-zap-bolsonaro-no-whatapp-voltaram-compartilhe/>>. Acesso em: 22 fev. 2022.

ROBLES, Vanesa. El cuerpo seductor de las fake news en tiempos de decisiones. **Análisis Plural**, 14, 2018, p. 17-28.

SILVERMAN, Craig; ALEXANDER, Lawrence. How teens in the Balkans are duping Trump supporters with fake news. **Buzzfeed News**, 3/11/2016. Disponível em: <<https://www.buzzfeednews.com/article/craigsilverman/how-macedonia-became-a-global-hub-for-pro-trump-misinfo#.op95xv35M>>. Acesso em: 27 out. 2019.

SODRÉ, Nelson W. **História da Imprensa no Brasil**. Porto Alegre: Edipucrs/Intercom, 2011.

SUÉCIA. **The Constitution of Sweden: the Fundamental Laws and the Riksdag Act**. Estocolmo: Sveriges Riksdag, 2016.

WALTERS, Ryan M. How to tell a fake: fighting back against fake news on the front lines of social media. **Texas Review of Law and Politics**, v.23, n. 1, 2018, p. 111-170.

WANG, Chih-Chien. Fake news and related concepts: definitions and recent research development. **Contemporary Management Research**, v.16, n.3, 2020, p. 145-174.



# RACISMO ESTRUTURAL E REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

**Geraldo Leite<sup>21</sup>**

21 Consultor legislativo da Câmara dos Deputados na área de direito constitucional, eleitoral, municipal, administrativo, processo legislativo e Poder Judiciário. Mestre em direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Especialista em Justiça constitucional e tutela dos direitos pela Universidade de Pisa, Itália. Licenciado em estudos sociais pela Faculdade de Ciências de Curvelo.

## 1. Introdução

Transcorridos 134 anos da lei brasileira que pôs fim a mais de 300 anos de trabalho forçado, a abolição da escravatura segue inconclusa. Com efeito, o mesmo racismo que no passado forneceu tecnologia e argumento para a empresa colonial escravista e para a continuidade do escravismo durante o período imperial prossegue nos dias atuais a naturalizar microagressões, exposições jocosas, subalteridades, exclusões, desigualdades, segregações, genocídios e ausência ou escassa presença das pessoas pretas e pardas nos espaços de poder e decisão política.

Nesse contexto, o mito da “democracia mestiça” difundido mundo afora como a marca da estruturação social e política do Brasil se desfaz com facilidade quando examinada, com alguma atenção, a realidade do país. Se o olhar superficial sobre festas de rua e praias paradisíacas alcança milhares de pessoas convivendo amigavelmente no mesmo espaço físico a despeito de origens, classes sociais ou raças tão diversas, o olhar atento divisará um país que não se congrega. Sob cordialidades que negam os conflitos estruturais existentes, um Brasil se convulsiona diariamente. Alguns exemplos ilustram bem essa realidade.

Pela autodeclaração, critério utilizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas – IBGE<sup>22</sup> para pesquisar a cor ou raça, pretos e pardos compõem 56,2% da população brasileira. Confira-se:

**Tabela 1 – População brasileira, por cor ou raça (%)**

Branca	Preta	Parda	Amarela/Indígenas
42,7	9,4	46,8	1,1

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2012-2019.

Essa distribuição numérica, todavia, não se mantém coerente quando se examinam dados da realidade socioeconômica, cultural e política.

No que se refere à renda, levantamento também realizado pelo IBGE (IBGE, 2019) revela que em 2018, considerando os rendimentos de todas as fontes, pretos

22 Nas pesquisas realizadas, as pessoas são perguntadas sobre sua cor, em conformidade com as seguintes opções: branca, preta, parda, indígena ou amarela.

e pardos representaram 27,7% das pessoas situadas entre os 10% da população com maiores rendimentos, enquanto na outra extremidade, composta pelos 10% com menores rendimentos, pretos e pardos somaram 75,2% do total. Ademais, o rendimento médio mensal das pessoas ocupadas brancas (R\$2.796) foi 73,9% superior ao das pessoas pretas e pardas (R\$1.608). Por fim, no mercado de trabalho, 68,6% dos cargos gerenciais são preenchidos por pessoas da raça branca.

No Poder Judiciário (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2021), segundo dados de pesquisa realizada em 2021, magistrados brancos representam 85,9% do contingente total, restando para magistrados pretos e pardos apenas 12,83%. No Ministério Público (LEMGRUBER *et al.*, 2016), com dados de levantamento realizado em 2020, promotores e procuradores de raça ou cor branca somam 77% do total, enquanto pretos e pardos totalizam 22%.

Se a distribuição de renda e oportunidades reserva aos negros um posto de inegável sub-representação, essa população é a mais vulnerável quando se examinam dados relativos à violência e segurança.

De acordo com o Atlas da Violência 2021 (CERQUEIRA, 2021), publicado pelo Instituto de Pesquisas Econômicas, pretos e pardos representaram, em 2019, 77% das vítimas de homicídios, realidade na qual a taxa de violência letal contra pessoas negras foi 162% maior que entre não negras. Também em 2021, segundo dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2021), a letalidade policial fez 6.416 vítimas, das quais 78,9% eram da cor preta ou parda. Noutro quadrante, desta vez quanto à população encarcerada, pretos e pardos compuseram 66,3% do contingente total.

Nos espaços de decisão política o quadro de desigualdade se repete, mas os dados serão examinados em tópico específico. Por ora, assinala-se a desconcertante assimetria da representação.

Nos dados acima identifica-se um padrão que pouco se altera com o passar dos anos. Compondo a maioria da população brasileira pelo critério da autodeclaração, pretos e pardos são eternos sub-representados quando se trata do acesso às melhores carreiras profissionais, às maiores rendas, aos níveis mais elevados de escolarização e da composição de órgãos decisórios. Em contrário, são sempre sobrerrepresentados nas estatísticas que evidenciam a violação de direitos fundamentais.

Desse quadro emblemático, interessa-nos a assimetria da representação política, sob o entendimento de que tal representação, embora não signifique ascensão ao poder, tampouco remédio para todos os males, se constitui como instrumento crucial para a conquista, manutenção e efetivação de direitos. Não fosse importante, certamente não lhe disputariam e não lhe dariam tanto valor os grupos sociais privilegiados e mais bem aquinhoados.

O presente estudo é dedicado, por conseguinte, ao exame desse quadro complexo. No percurso, sustenta-se que o racismo, longe de ser uma disfunção, é o modo normal de funcionamento da sociedade. Analisa-se a desigualdade social que afeta profundamente a população preta e parda, as origens fincadas no racismo estrutural e sua relação com a assimetria na representação política. Trazem-se a lume possíveis soluções para a superação desse quadro, a exemplo da experiência das candidaturas coletivas de mulheres negras. Fazem-se apontamentos sobre a viabilidade de medidas afirmativas eleitorais de cunho racial, a exemplo das cotas de gênero. Examina-se, por fim, o impacto de decisão da Justiça Eleitoral que determina reserva de candidaturas, tempo de antena e recursos para candidatos negros.

## **2. Racismo estrutural como fundamento da empresa escravista e fator de naturalização contemporânea da desigualdade e da exclusão**

O Brasil foi o maior território escravista do mundo mercantilista, tendo recebido mais de 5 milhões de negros africanos, número que representa aproximadamente 40% de todos os cativos que embarcaram para a América. Nenhum outro país na América se valeu tanto da mão de obra escrava ou postergou por tanto tempo a sua abolição. Ao contrário, enquanto outros países superavam a escravidão, no Brasil ela recrudescia.

Justapostos ao extermínio de milhões de indígenas, esses dados situam o Brasil no centro de experiências históricas ocorridas a partir do século XVI, contexto no qual se desenvolveu um conceito de raça baseado na classificação de seres humanos, o qual serviu, como aponta Sílvia Almeida, “como uma das tecnologias do colonialismo europeu para a submissão e destruição de populações da América, da África, da Ásia e da Oceania” (ALMEIDA, 2020, p. 29).

Para situar adequadamente a realidade brasileira atual, caracterizada por profunda desigualdade racial, é necessário examinar ainda que brevemente a experiência colonial mercantilista, destacando-se que sob os aspectos político, social, cultural e econômico, a metrópole portuguesa impôs, desde cedo, duras restrições à sua joia tropical.

No plano político, a partir de 1549, a Coroa portuguesa decidiu centralizar o poder na colônia por intermédio do governador-geral. Não havia repartição de poder ou organização de coletividades locais autônomas e protestos contra a administração colonial eram duramente reprimidos. A colônia foi impedida de instalar estabelecimentos universitários, desenvolver atividades manufatureiras mais complexas, relacionar-se comercialmente com outras nações e aproveitar, em proveito próprio, as riquezas que o solo oferecia.

Estruturada sobre a grande propriedade monocultora, em regime de sesmaria, a empresa colonial portuguesa se caracterizou pela exploração intensiva, com o objetivo de extrair o máximo possível de benefícios econômicos. Nesse quadro, o povoamento ocorreu somente como fator subjacente e necessário à própria exploração, e não com a finalidade de formar uma nação. A propósito, era escasso o contingente de trabalhadores livres, vez que a colonização mercantilista se valeu justamente da escravização de negros africanos e indígenas. Longe de serem pacíficas ou negociadas, as relações eram obviamente verticalizadas e extremamente violentas.

Para os indígenas, a marca dessa violência foi o extermínio. Após apropriar-se do território, a Coroa distribuiu terras sem limitações relativas ao respeito àqueles que aqui já residiam, instalando conflitos causadores da morte de milhões de nativos. Além disso, grupos de bandeirantes organizavam expedições para capturar indígenas para o trabalho escravo, situação que, também, causou conflito e mortalidade. Por fim, o contato com europeus e africanos teve grande impacto, com contágios, infecções e mortes. Como resultado, entre os séculos XVI e XX, a população indígena sofreu significativo decréscimo, de 4 a 5 a milhões para 817.963 pessoas, segundo o IBGE (CENSO..., 2012).

A empresa colonial mercantilista também responde pela histórica concentração da terra em poucas mãos. Invocando o direito de conquista, a Coroa portuguesa se apropriou das terras brasileiras, que eram exploradas mediante concessão de privilégios denominados de sesmarias. Por este regime, pessoas recebiam a posse de

grandes extensões de terra submetendo-as à exploração produtiva, sem que fossem concedidos os títulos de propriedade.

Esse regime se estendeu até 1822 quando se extinguiu o regime de sesmarias, seguindo-se o período de quase trinta anos sem qualquer regulamentação, conhecido como “império de posses”. Inexistindo normas sobre a terra, a posse se tornou o modo de aquisição, especialmente por aqueles em melhores condições de apropriação e conquista. Em 1850, o regime de sesmarias foi substituído pela Lei de Terras, que dispunha que só teria acesso à terra quem pudesse pagar por ela. Tal regulamento afastou de vez a população empobrecida e, por óbvio, a quase totalidade dos negros, consolidando definitivamente a grande propriedade e a oligarquia rural do Brasil.

Quanto ao acesso à educação no período colonial, as atividades escolares se confundem com a atividade religiosa e a catequização promovida por sacerdotes jesuítas, que permaneceram na colônia até 1792, quando foram expulsos por ordem da Coroa. Inexistindo estabelecimentos públicos ou cursos regulares, coube aos jesuítas a criação de colégios e seminários frequentados pelas populações livres. Escravos de qualquer raça, negros ou indígenas, eram proibidos de frequentá-los.

Cabe registrar, por fim, que a realidade brasileira não pode ser compreendida sem um exame detido do regime escravagista e sua particular forma de violência. Em larga medida, a profunda desigualdade social e parte significativa das exclusões hoje verificadas no Brasil estão associadas à exploração do trabalho escravo por mais de trezentos anos. Arrancados dos seus laços de pertencimento, os negros africanos foram submetidos ao penoso trabalho de natureza forçada, em que às condições aviltantes de exploração se soma a negação do ser como pessoa.

A condição do escravo pode ser assim descrita: é uma propriedade, objeto de compra e venda, como qualquer outra mercadoria; é estrangeiro, arrancado do seu meio familiar e social; a relação entre senhor e escravo é baseada na violência; o trabalho do escravo está sempre à disposição do seu dono; cabe também ao senhor o controle da procriação do escravo, de forma que não lhe pertencem nem a sua sexualidade nem os filhos gerados; a condição de escravo é hereditária e passa de pai para filho (GOMES, 2019, posição 830).

Essa relação de sujeição e domínio violento dos corpos de milhões de escravos é um fato ainda negligenciado nos estudos antropológicos, mas profundamente marcante na formação do povo brasileiro.

Contardo Calligaris (1996) assinala que uma multidão acorda todos os dias, nem sequer podendo se afirmar desempregada, pois que empregada de fato nunca foi. Uma multidão de excluídos que assiste às transformações das relações de poder à sua frente e na sociedade em que vive sem que isso, nem de longe, alcance ou afete a sua condição social, permanecendo em condições semelhantes à de escravos, mesmo vivendo em uma sociedade capitalista moderna e avançada.

Para Laurentino Gomes (2019, posição 400), a escravidão no Brasil não foi apenas uma tragédia humanitária de proporções gigantescas. Muito mais do que isso, a escravidão foi a experiência mais determinante na história brasileira, de sorte que nenhum outro assunto “é tão importante e tão definidor para a construção da nossa identidade”.

Quando, ao final, decidi “enfrentar” esse grave problema, o Brasil optou por uma “abolição branca”, decidida e efetivada pela superestrutura social, não como uma necessidade imperiosa da sua história e do seu povo, mas como uma resposta às pressões internacionais e como lavagem de uma mancha que comprometia a imagem brasileira diante das outras nações do mundo.

Foi assim que se aprovou uma lei de abolição e se abandonou a população afrodescendente à própria sorte, com a recusa de se discutir qualquer medida compensatória ou formas de inserção desse contingente de pessoas despossuídas. O resultado desse modo insensível de solução do escravismo aparece em todas as estatísticas sociais, que demonstrarão a existência de um verdadeiro abismo em termos de oportunidades entre a população branca descendente de europeus e a população descendente de africanos.

Diversamente do alardeado paraíso racial, o que se tem no Brasil é um racismo de tal modo impregnado, que se pode chamá-lo de estrutural. Ou seja, é decorrência da própria estrutura social ou do modo “normal” com que se formam “as relações políticas, econômicas ou jurídicas e até familiares, não sendo uma patologia social e nem um desarranjo institucional. O racismo é estrutural” (ALMEIDA, 2019, p. 50).

São muitas as dificuldades para superar as mazelas do passado escravocrata. A escassez de estudos sobre o tema, a associação superficial do escravismo com a

realidade atual da população negra e a negação do racismo por parte considerável da população limitam a tomada de decisões na direção de um enfrentamento efetivo do problema, que precisa incluir, entre outras vias, as políticas públicas abrangentes e medidas afirmativas. Há mesmo uma parcela expressiva da população que nem sequer reconhece a existência de racismo no Brasil; admite, quando muito, haver preconceito racial, não uma sociedade que se organiza sob a reprodução do racismo.

Parece imperativo que se examinem as mazelas do passado escravocrata tão presentes na sociedade, que se compreenda o racismo em sua verdadeira extensão, que não é um problema meramente moral ou institucional, senão instalado no modo de funcionamento da própria sociedade brasileira. Noutra norte, pouco resolverá o diagnóstico correto do problema se não se apostar em políticas públicas capazes de promover a igualdade racial.

### **3. Sub-representação da população preta e parda nos espaços de poder**

A presença da população negra nos espaços políticos institucionais é coerente com a sua posição em outros campos da vida social. Sub-representados no topo da pirâmide econômica, no acesso às melhores oportunidades profissionais, nos níveis mais elevados de escolarização e nas carreiras típicas de Estado, pretos e pardos também são presença minguada nos espaços de representação política.

Não se espera que a paleta de cores de uma sociedade, tão diversificada e plural como a brasileira, se reproduza em termos iguais nos poderes do Estado. Mesmo que fosse desejável, a liberdade de escolha que deve orientar o exercício da soberania popular torna difícil uma estrita correspondência. Todavia, o extremo desequilíbrio da representação, seja de gênero ou de raça, revela a existência de mecanismos de seleção privilegiada que negam, igualmente, a soberania popular, além de violarem direitos políticos fundamentais.

Tomem-se alguns dados sobre a representação política no Brasil, com ênfase no aspecto racial. Comparem-se, primeiramente, as eleições de 2014 e 2018, com informações sobre senadores e deputados federais, estaduais e distritais:

Tabela 2 – Candidatos aptos e eleitos, por cor e gênero – eleições 2014

Cargo e situação no pleito	Branca			Parda			Preta			Total Brasil
	Feminino	Masculino	Total	Feminino	Masculino	Total	Feminino	Masculino	Total	
<b>Deputado estadual + distrital</b>	<b>2.334</b>	<b>5.876</b>	<b>8.210</b>	<b>1.658</b>	<b>3.930</b>	<b>5.588</b>	<b>418</b>	<b>933</b>	<b>1.351</b>	<b>15.275</b>
Eleito	83	692	775	30	222	252	6	23	29	1.059
Suplente + não eleito	2.251	5.184	7.435	1.628	3.708	5.336	412	910	1.322	14.216
<b>Deputado federal</b>	<b>962</b>	<b>2.528</b>	<b>3.490</b>	<b>539</b>	<b>1.233</b>	<b>1.772</b>	<b>203</b>	<b>358</b>	<b>561</b>	<b>5.876</b>
Eleito	41	370	411	7	74	81	3	18	21	513
Suplente + não eleito	921	2.158	3.079	532	1.159	1.691	200	340	540	5.363
<b>Governador</b>	<b>12</b>	<b>106</b>	<b>118</b>	<b>7</b>	<b>37</b>	<b>44</b>	<b>3</b>	<b>13</b>	<b>16</b>	<b>179</b>
Eleito	1	20	21	-	7	7	-	-	-	29
Não eleito	11	86	97	7	30	37	3	13	16	150
<b>Senador</b>	<b>23</b>	<b>89</b>	<b>112</b>	<b>6</b>	<b>30</b>	<b>36</b>	<b>5</b>	<b>8</b>	<b>13</b>	<b>164</b>
Eleito	4	18	22	1	4	5	-	-	-	27
Não eleito	19	71	90	5	26	31	5	8	13	137
<b>Total geral</b>	<b>3.331</b>	<b>8.599</b>	<b>11.930</b>	<b>2.210</b>	<b>5.230</b>	<b>7.440</b>	<b>629</b>	<b>1.312</b>	<b>1.941</b>	<b>21.494</b>

Fonte: Portal de Dados Abertos do TSE, 8/4/2022. Elaboração do autor.

**Tabela 3 – Candidatos aptos e eleitos, por cor e gênero – eleições 2018**

Cargo e situação no pleito	Branca			Parda			Preta			Total Brasil
	Feminino	Masculino	Total	Feminino	Masculino	Total	Feminino	Masculino	Total	
<b>Deputado estadual + distrital</b>	<b>2.618</b>	<b>5.890</b>	<b>8.508</b>	<b>1.957</b>	<b>4.594</b>	<b>6.551</b>	<b>688</b>	<b>1.166</b>	<b>1.854</b>	<b>17.073</b>
Eleito	111	641	752	37	230	267	15	23	38	1.058
Suplente + não eleito	2.507	5.249	7.756	1.920	4.364	6.284	673	1.143	1.816	16.015
<b>Deputado federal</b>	<b>1.341</b>	<b>3.090</b>	<b>4.431</b>	<b>702</b>	<b>1.593</b>	<b>2.295</b>	<b>339</b>	<b>490</b>	<b>829</b>	<b>7.647</b>
Eleito	63	322	385	9	95	104	4	17	21	513
Suplente + não eleito	1.278	2.768	4.046	693	1.498	2.191	335	473	808	7.134
<b>Governador</b>	<b>16</b>	<b>101</b>	<b>117</b>	<b>3</b>	<b>36</b>	<b>39</b>	<b>8</b>	<b>11</b>	<b>19</b>	<b>179</b>
Eleito	-	19	19	1	6	7	-	-	-	26
Não eleito	16	82	98	2	30	32	8	11	19	153
<b>Senador</b>	<b>41</b>	<b>170</b>	<b>211</b>	<b>5</b>	<b>60</b>	<b>65</b>	<b>9</b>	<b>25</b>	<b>34</b>	<b>314</b>
Eleito	5	35	40	1	9	10	-	3	3	53
Não eleito	36	135	171	4	51	55	9	22	31	261
<b>Total geral</b>	<b>4.016</b>	<b>9.251</b>	<b>13.267</b>	<b>2.667</b>	<b>6.283</b>	<b>8.950</b>	<b>1.044</b>	<b>1.692</b>	<b>2.736</b>	<b>25.213</b>

Fonte: Portal de Dados Abertos do TSE, 8/4/2022. Elaboração do autor.

Na Câmara dos Deputados, em 2018, apenas 124 dos parlamentares eleitos se declararam pretos ou pardos, correspondendo a 24,4% das cadeiras. Nas Assembleias Legislativas e na Câmara Distrital, do total de 1.059 eleitos em 2018, pretos e pardos somaram 265 deputados, número correspondente a 28,7% dos assentos. No Senado Federal, na composição resultante das eleições de 2014 e 2018, as quais alcançaram a totalidade das vagas da Casa, apenas 13 entre os 81 senadores eleitos se declararam pretos ou pardos.

O exame comparativo dos dados daquelas Casas legislativas, pelo critério de raça e cor referente ao número total de candidatos e ao quantitativo de eleitos de 2014 a 2018, revela alguma movimentação positiva, com crescimento dos que se declararam pretos ou pardos, bem como do número de eleitos. A evolução, contudo, é tímida, autorizando afirmar que, sendo mantidas as atuais condições socioeconômicas e os mesmos termos da disputa política, não haverá, tão cedo, mudança substancial.

As campanhas eleitorais para as Casas do Congresso Nacional, para as Assembleias Legislativas dos estados e para Câmara Distrital são dispendiosas, exigem grande capacidade de mobilização e visibilidade em extensas áreas territoriais. Exigem, igualmente, estruturas de divulgação e apoio que poucos candidatos conseguem ter, muito menos os candidatos pretos e pardos, que já pelem com condições econômicas difíceis. O Fundo Eleitoral criado em 2017 pouco alterou a situação de candidatos negros, vez que os partidos políticos tendem a distribuir os recursos de modo mais concentrado nas candidaturas com maior viabilidade, sem contar o controle das estruturas partidárias pelos dirigentes, que nem sempre distribuem de modo equitativo os recursos disponíveis.

No âmbito municipal, os dados do Tribunal Superior Eleitoral revelam algum equilíbrio entre candidatos e eleitos, na composição das chapas e na formação das Casas legislativas, como se pode verificar nas tabelas referentes às eleições de 2016 e 2020:

**Tabela 4 – Candidatos aptos e eleitos, por cor e gênero – eleições 2016**

Cargo e situação no pleito	Branca			Parda			Preta			Total Brasil
	Feminino	Masculino	Total	Feminino	Masculino	Total	Feminino	Masculino	Total	
<b>Prefeito</b>	<b>1.437</b>	<b>9.393</b>	<b>10.830</b>	<b>612</b>	<b>4.165</b>	<b>4.777</b>	<b>58</b>	<b>443</b>	<b>501</b>	<b>16.231</b>
Eleito	464	3.522	3.986	174	1.387	1.561	10	85	95	5.678
Não eleito	973	5.871	6.844	438	2.778	3.216	48	358	406	10.553
<b>Vereador</b>	<b>75.237</b>	<b>145.910</b>	<b>221.147</b>	<b>53.189</b>	<b>119.219</b>	<b>172.408</b>	<b>12.086</b>	<b>26.785</b>	<b>38.871</b>	<b>435.806</b>
Eleito	4.874	28.155	33.029	2.549	18.900	21.449	330	2.589	2.919	57.864
Suplente + não eleito	70.363	117.755	188.118	50.640	100.319	150.959	11.756	24.196	35.952	377.942
<b>Vice-prefeito</b>	<b>1.822</b>	<b>8.453</b>	<b>10.275</b>	<b>862</b>	<b>4.289</b>	<b>5.151</b>	<b>139</b>	<b>559</b>	<b>698</b>	<b>16.291</b>
Eleito	557	3.169	3.726	246	1.504	1.750	20	129	149	5.677
Não eleito	1.265	5.284	6.549	616	2.785	3.401	119	430	549	10.614
<b>Total geral</b>	<b>78.496</b>	<b>163.756</b>	<b>242.252</b>	<b>54.663</b>	<b>127.673</b>	<b>182.336</b>	<b>12.283</b>	<b>27.787</b>	<b>40.070</b>	<b>468.328</b>

Fonte: Portal de Dados Abertos do TSE, 18/2/2021. Elaboração do autor.

Tabela 5 – Candidatos aptos e eleitos, por cor e gênero – eleições 2020

Cargo e situação no pleito	Branca			Parda			Preta			Total Brasil
	Feminino	Masculino	Total	Feminino	Masculino	Total	Feminino	Masculino	Total	
<b>Prefeito</b>	<b>1.593</b>	<b>10.097</b>	<b>11.690</b>	<b>756</b>	<b>4.996</b>	<b>5.752</b>	<b>129</b>	<b>645</b>	<b>774</b>	<b>18.441</b>
Eleito	446	3.283	3.729	204	1.459	1.663	10	102	112	5.555
Não eleito	1.147	6.814	7.961	552	3.537	4.089	119	543	662	12.886
<b>Vereador</b>	<b>84.266</b>	<b>148.881</b>	<b>233.147</b>	<b>64.715</b>	<b>131.942</b>	<b>196.657</b>	<b>18.553</b>	<b>35.103</b>	<b>53.656</b>	<b>492.843</b>
Eleito	5.484	25.597	31.081	3.151	19.192	22.343	491	3.098	3.589	58.000
Suplente + não eleito	78.782	123.284	202.066	61.564	112.750	174.314	18.062	32.005	50.067	434.843
<b>Vice-prefeito</b>	<b>2.359</b>	<b>8.673</b>	<b>11.032</b>	<b>1.213</b>	<b>4.955</b>	<b>6.168</b>	<b>323</b>	<b>785</b>	<b>1.108</b>	<b>18.593</b>
Eleito	573	2.907	3.480	293	1.537	1.830	45	135	180	5.557
Não eleito	1.786	5.766	7.552	920	3.418	4.338	278	650	928	13.036
<b>Total geral</b>	<b>88.218</b>	<b>167.651</b>	<b>255.869</b>	<b>66.684</b>	<b>141.893</b>	<b>208.577</b>	<b>19.005</b>	<b>36.533</b>	<b>55.538</b>	<b>529.877</b>

Fonte: Portal de Dados Abertos do TSE, 9/3/2022. Elaboração do autor.

Nas eleições de 2016, os candidatos declarados pretos e pardos somaram 48,46% do total e, nas eleições de 2020, 50%. A taxa de êxito eleitoral, contudo, foi maior entre os candidatos declarados brancos, que ficaram com 57% das vagas na primeira eleição e com 53% das vagas na segunda. Mesmo com tais diferenças, há um relativo equilíbrio da participação dos dois grupos raciais na composição das Casas legislativas.

Quando se examina a presença de pretos e pardos como chefes do Poder Executivo municipal, o desequilíbrio se acentua fortemente. Em 2016, esse grupo

representou apenas 35% dos prefeitos eleitos e em 2020, mesmo havendo crescimento do número de candidatas, pretos e pardos somaram apenas 32% dos que se elegeram, tendo havido significativa redução.

Quando se faz o cruzamento dos dados de recorte racial com os dados de gênero, nas eleições de 2020 mulheres pretas e pardas somaram 3,85% do total de prefeitos eleitos e 6,28% dos vereadores, cifras que estão longe de qualquer correspondência, ao menos aproximada, do contingente populacional.

**Tabela 6 – Participação de cada categoria (cor e gênero) sobre o total – 2016 e 2020**

Cargo e situação no pleito		Branca			Parda			Preta		
		Feminino	Masculino	Total	Feminino	Masculino	Total	Feminino	Masculino	Total
<b>Vereador</b>										
Eleito	2016	8,4%	48,7%	57,1%	4,4%	32,7%	37,1%	0,6%	4,5%	5,0%
	2020	9,5%	44,1%	53,6%	5,4%	33,1%	38,5%	0,8%	5,3%	6,2%
Suplente + não eleito	2016	18,6%	31,2%	49,8%	13,4%	26,5%	39,9%	3,1%	6,4%	9,5%
	2020	18,1%	28,4%	46,5%	14,2%	25,9%	40,1%	4,2%	7,4%	11,5%
<b>Prefeito</b>										
Eleito	2016	8,2%	62,0%	70,2%	3,1%	24,4%	27,5%	0,2%	1,5%	1,7%
	2020	8,0%	59,1%	67,1%	3,7%	26,3%	29,9%	0,2%	1,8%	2,0%
Não Eleito	2016	9,2%	55,6%	64,9%	4,2%	26,3%	30,5%	0,5%	3,4%	3,8%
	2020	8,9%	52,9%	61,8%	4,3%	27,4%	31,7%	0,9%	4,2%	5,1%

Fonte: Portal de Dados Abertos do TSE, 2022. Elaboração do autor.

A ausência de pretos e pardos nos espaços de representação política tornou-se natural ao longo dos anos e não se apresenta como um problema para lideranças políticas e para uma parte considerável da população. Tanto é assim que nenhuma medida legislativa de cunho eleitoral foi aprovada no Brasil. A assimetria da

representação, contudo, choca-se com diversos princípios fundamentais estabelecidos na Constituição.

Dando prosseguimento à tradição do constitucionalismo ocidental e das Cartas Políticas da República, o Constituinte posicionou os direitos fundamentais no vértice da Constituição de 1988 e positivou um extenso catálogo que se reparte em direitos e garantias individuais; direitos coletivos; direitos sociais; direitos de nacionalidade; direitos de participação política e direitos de organização e participação em partidos políticos. Examinam-se a seguir os direitos que mais diretamente interessam ao presente estudo.

Os direitos de nacionalidade são expressões do vínculo entre pessoas livres e iguais que, assim, são titulares de direitos e obrigações perante a ordem estatal. É desse modo que a nacionalidade se traduz, em termos jurídicos, como a inserção e o pertencimento de determinada pessoa em um Estado, a qual passa a compor um dos seus elementos constitutivos, resultando desta condição tanto os direitos de participação e de proteção como os deveres que a ordem estatal impõe.

Os direitos de participação política dizem respeito ao poder de determinada pessoa de participar da formação da vontade pública e de integrar os poderes e órgãos do Estado perante o qual é considerada cidadã. Diz respeito, ademais, à liberdade de criação, organização e participação em partidos políticos. A efetivação dos direitos individuais e coletivos depende em larga medida da possibilidade de modelação dos governos e formação da vontade pública a partir da manifestação da vontade popular. Assim, os direitos políticos asseguram a participação nos processos decisórios e nos poderes e órgãos do Estado tanto pelo voto em eleições, plebiscitos e referendos, como pela elegibilidade para cargos públicos, iniciativa popular em projetos de leis, etc.

Há no Brasil, cabe dizer, um contingente grande de pessoas ao qual são negados os direitos sociais que a Constituição enumera, bem como efetivos direitos de participação política, pois que excluídas dos espaços de decisão. Os direitos sociais, expressões do Estado social de direito, destinam-se à melhoria das condições de vida e efetivação da igualdade material. Os direitos de participação política são expressões de pertencimento a uma comunidade na condição de cidadão, jamais de súdito. Se o combate ao racismo depende de uma leitura adequada das mazelas do

regime escravista, do legado de exclusão social que perdura até os dias atuais e dos seus instrumentos de reprodução, parece depender igualmente de uma reflexão sobre os mecanismos que interditam ou dificultam a uma parcela considerável da população a presença nos espaços de decisão política.

#### **4. A assimetria da representação como um problema e as iniciativas que indicam alguma reação**

As últimas eleições brasileiras, destacadamente as eleições municipais de 2020, foram um marco no debate da exclusão política da população preta e parda e na evidência de arranjos participativos inéditos, como as candidaturas coletivas, sobretudo de mulheres negras. Por outro lado, também revelaram as dificuldades de ampliação da representação política nos marcos normativos atuais.

Quanto aos novos arranjos, as candidaturas coletivas, embora organizadas, foram experiências informais, uma vez que a legislação brasileira não trata do assunto. Nas experiências identificadas em diversos municípios, candidatas ou candidatos se associaram para viabilizar a campanha, ampliando a capacidade de mobilização e minimizando as dificuldades para obtenção de recursos. Ademais, tentaram romper com o paradigma das candidaturas individualizadas e personalistas, típicas do modelo eleitoral vigente.

Por outro lado, as dificuldades já apontadas para a participação política da população preta e parda e algumas frustrações com as eleições de 2020, entre as quais a redução do número de prefeitos desse grupo étnico, reacendeu o debate sobre a necessidade de aprovação de medidas mais eficazes, de natureza afirmativa, inclusive.

As ações afirmativas foram concebidas, primeiramente, como alternativas de combate às desigualdades sociais e exclusões de grupos específicos. Assim como em outros países, no Brasil as referidas ações alcançaram o campo eleitoral, com reserva de vagas para os sexos na composição das chapas para os cargos do Poder Legislativo, sendo a principal medida para enfrentar a míngua representatividade política feminina.

Em reiteração, há quem defenda a necessidade de medida semelhante, de natureza étnico-racial, com capacidade de enfrentar efetivamente a míngua

representação de pretos e pardos, sob o entendimento de que as condições de disputa atuais, associadas às condições socioeconômicas, perpetuarão o quadro de assimetria na representação.

Esse é um debate aberto que está longe de consenso. Em 2020, todavia, em resposta a uma consulta da deputada federal Benedita da Silva (CTA 0600306-47), o Tribunal Superior Eleitoral decidiu que o tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão e a distribuição do Fundo Eleitoral devem ser proporcionais ao total de candidatos negros que o partido político indicar em sua chapa eleitoral. Esta decisão, que será aplicada pela primeira vez nas eleições de 2022, é uma medida que levará em conta o problema racial.

No voto condutor do julgado, o ministro Roberto Barroso fez considerações sobre a desigualdade histórica e a necessidade de enfrentá-la:

(...) O racismo no Brasil é estrutural. Isso significa que, mais do que um problema individual, o racismo está inserido nas estruturas políticas, sociais e econômicas e no funcionamento das instituições, o que permite a reprodução e perpetuação da desigualdade de oportunidades da população negra. 4. A desigualdade racial é escancarada por diversas estatísticas, que demonstram que, em todos os campos, desde o acesso à educação até a segurança pública, negros são desfavorecidos e marginalizados. (...) 5. Como fenômeno intrinsecamente relacionado às relações de poder e dominação, o racismo se manifesta especialmente no âmbito político-eleitoral. Nas eleições gerais de 2018, embora 47,6% dos candidatos que concorreram fossem negros, entre os eleitos, estes representaram apenas 27,9%. Um dos principais fatores que afetam a viabilidade das candidaturas é o financiamento das campanhas.

Lastreado nesses argumentos, o TSE estabeleceu a obrigatoriedade de observância de proporcionalidade em relação ao tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão e a distribuição do Fundo Eleitoral em relação ao total de candidatos negros que compuserem a chapa partidária.

A medida representa um avanço. Não tendo natureza afirmativa no sentido da reserva de vagas para os sexos e tal como estabelecida na legislação eleitoral, a decisão do TSE aponta o racismo estrutural como uma das causas da minguada representação política dos negros e chama a atenção para a necessidade de medidas específicas a serem estabelecidas pelo legislador. Ademais, reconhece que esse grupo étnico tem dificuldades para financiar as suas campanhas eleitorais, já

que os partidos políticos, em geral, não distribuem de modo equânime os recursos financeiros disponíveis.

A decisão representa um avanço, não se deve negar, mas o seu alcance não deverá modificar com maior profundidade a assimetria na representação política da população negra. Trata-se de algo a se acompanhar nas eleições nacionais de 2022. De todo modo, ainda que lentamente, a discussão sobre o racismo estrutural vai tomando corpo, na sociedade e nas instituições, passo importante para o seu efetivo enfrentamento.

## 5. Conclusão

O racismo não é um tema fácil. Admitir-se vivente em uma sociedade racista é admitir-se, por consequência, como responsável, ainda que indiretamente, pelas mazelas que esse problema acarreta. Por outro lado, o racismo é frequentemente examinado como um problema moral, algo feio ou ruim, de cujo estigma cada um quer se livrar. Enfim, não são muitos os que reconhecem que o racismo é estrutural e compõe a lógica do normal funcionamento da sociedade, não a sua disfunção.

Há, portanto, um longo percurso à frente, que pressupõe examinar e entender com clareza as mazelas do passado escravocrata e o racismo em sua completa extensão, para além da dimensão meramente moral. Pressupõe, igualmente, não o impossível acerto de contas com um passado, mas o entendimento de que ele se repete enquanto a abolição da escravatura permanecer inconclusa.

Não é fortuita a ausência de pretos e pardos ou sua reduzida presença em certos campos sociais, bem assim não é por acaso nem por maldição ou destino que o mesmo grupo étnico componha estatísticas tão desfavoráveis.

As medidas afirmativas previstas na legislação brasileira para esse grupo conduziram ampliação deste grupo étnico em universidades e escolas públicas e também em funções e cargos públicos. É possível que algo semelhante no campo provoque algum rearranjo nos espaços de representação.

Não havendo solução fácil, o racismo e as suas mazelas, entre as quais a desequilibrada representação política, seguem desafiando a sociedade brasileira a se reinventar, a incorporar a solidariedade como princípio necessário de convivência,

ao lado de outros como liberdade e igualdade, e a executar um projeto de nação que confira máxima efetividade à Constituição cidadã.

Novos arranjos participativos, como as candidaturas coletivas, podem e devem ser experimentados, em necessário exercício de renovação da democracia, dos partidos políticos e das instituições. No mesmo plano, distorções da representação política precisam ser examinadas e enfrentadas, em vez de naturalizadas como o modo normal de funcionamento da sociedade. A propósito, a democracia existe em permanente estado de construção, condição *in fieri* que nos diz “o novo sempre vem” ou, ao menos, deveria vir.

## Referências

ALMEIDA, Silvio Luiz de. **Racismo estrutural**. São Paulo: Sueli Carneiro; Pólen, 2019.

CALLIGARIS, Contardo. A praga escravagista brasileira. **Folha de S.Paulo**, Caderno MAIS!, 22 de setembro de 1996, p. 5. Disponível em: <<https://www.ufrgs.br/psicoeduc/chasqueweb/psicanalise/contardo-praga.htm>>. Acesso em: 6 mar. 2022.

CENSO 2010: população indígena é de 896,9 mil, tem 305 etnias e fala 274 idiomas. **IBGE**, 10 de agosto de 2012. Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/noticias-censo?busca=1&id=3&idnoticia=2194&t=censo-2010-poblacao-indigena-896-9-mil-tem-305-etnias-fala-274&view=noticia>>. Acesso em: 16 jul. 2020.

CERQUEIRA, Daniel *et al.* **Atlas da Violência 2021**. São Paulo: IPEA, FBSP, IJSN, 2021. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/publicacoes>>. Acesso em: 6 mar. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Pesquisa sobre negros e negras no Poder Judiciário**. Brasília: CNJ, 2021. p. 57. Disponível em <<https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/>>. Acesso em: 6 mar. 2022.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2021**. São Paulo: FBSP, 2021. Disponível em: <<https://forumseguranca.org.br/anuario-brasileiro-seguranca-publica/>>. Acesso em: 6 mar. 2022.

GOMES, Laurentino. **Escravidão**: Volume I – do primeiro leilão de cativos em Portugal até a morte de Zumbi dos Palmares. Rio de Janeiro: Globo Livros, 2019.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Conheça o Brasil – População. **Cor ou raça**. Disponível em: <<https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18319-cor-ou-raca.html>>. Acesso em: 6 mar. 2022.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Desigualdades Sociais por Cor ou Raça no Brasil**. Estudos e Pesquisas. Informação Demográfica e Socioeconômica, n. 41, 2019. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101681>>. Acesso em: 6 mar. 2022.

LEMGRUBER, Julita; RIBEIRO, Ludmila; MUSUMECI, Leonarda; DUARTE, Thais. **Ministério Público**: Guardiã da democracia brasileira?. Rio de Janeiro: CESeC, 2016. Disponível em <<https://cesecseguranca.com.br/livro/ministerio-publico-guardiao-da-democracia-brasileira/>>. Acesso em: 6 mar. 2022.

TSE – Tribunal Superior Eleitoral. **Portal de Dados Abertos do TSE**, 2022. Disponível em: <<https://dadosabertos.tse.jus.br/>>. Acesso em: 5 de maio de 2022.



# A COMPOSIÇÃO POR RAÇA/COR DAS CASAS DE REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E AS ELEIÇÕES PROPORCIONAIS DE 2022

**Márcio Nuno Rabat<sup>23</sup>**

23 Consultor legislativo da Área XIX - ciência política - e doutor em ciência política pela Universidade Federal Fluminense.

## 1. Introdução

A composição por raça/cor das casas de representação política constitui um subtema do complexo tema da desigualdade racial no Brasil.<sup>24</sup> Dois fenômenos recentes estimularam a abordagem do assunto neste artigo, um, situado no plano normativo, outro, por assim dizer, no plano factual. O primeiro fenômeno consiste no surgimento de normas destinadas a promover a igualdade racial nas Casas legislativas, normas que, em 2022, serão aplicadas pela primeira vez em eleições gerais federais e estaduais. O segundo consiste na disponibilidade de dados referentes a raça/cor dos candidatos, recolhidos pela Justiça Eleitoral, desde o pleito municipal de 2016, pelo método da autotranscrição no momento do registro das candidaturas.

Nas eleições de 2022, teremos duas normas destinadas a promover a presença de pessoas negras nas Casas de representação política. A Emenda Constitucional nº 111/2021 estabeleceu a seguinte regra transitória, não incorporada ao corpo permanente da Constituição Federal:

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

*Parágrafo único.* A contagem em dobro de votos a que se refere o *caput* somente se aplica uma única vez.

Já a Resolução nº 23.605/2019, do Tribunal Superior Eleitoral, que “estabelece diretrizes gerais para a gestão e distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC)”, modificada pela Resolução nº 23.664/2021, traz o seguinte dispositivo:

Art. 6º (...)

§ 1º Os critérios a serem fixados pela direção executiva nacional do partido devem prever a obrigação de aplicação do total recebido do FEFC de acordo com os seguintes percentuais:

24 O reconhecimento da complexidade do tema não implica qualquer tipo de dúvida sobre a disparidade entre as condições de vida de brancos e não brancos no Brasil.

I – para as candidaturas femininas o percentual corresponderá a proporção dessas candidaturas em relação a soma das candidaturas masculinas e femininas do partido, não podendo ser inferior a 30% (trinta por cento);

II – para as candidaturas de pessoas negras o percentual corresponderá à proporção de:

a) mulheres negras e não negras do gênero feminino do partido; e

b) homens negros e não negros do gênero masculino do partido; e

III – os percentuais de candidaturas femininas e de pessoas negras será obtido pela razão dessas candidaturas em relação ao total de candidaturas do partido em âmbito nacional.

(...)

Este artigo não se destina à análise das normas acima transcritas, embora elas tenham estimulado sua publicação. Tenta-se fornecer, aqui, um enquadramento da situação em que elas serão pioneiramente aplicadas. A análise das próprias normas ficará para o futuro, quando os termos de sua efetiva aplicação e os resultados dela decorrentes estiverem mais claros. Já os dados de raça/cor dos candidatos, recolhidos pela Justiça Eleitoral desde o pleito de 2016, serão amplamente usados para compor aquele enquadramento. Não só com dados, no entanto, se enquadra uma situação complexa. Daí o recurso, no texto a seguir apresentado, a outros elementos.

Primeiro, mostrar-se-á que as intervenções legais na composição das Casas legislativas – para além da regra “uma pessoa, um voto” – têm uma longa história no Brasil e no mundo, que remete à relação entre igualdade formal e igualdade material no Estado democrático de direito. Segundo, será recapitulada, a partir da tramitação de duas propostas de emenda à Constituição e do projeto de lei que levou a promulgação da Lei nº 12.228/2010 (Estatuto da Igualdade Racial), uma parte da discussão legislativa preexistente sobre a promoção da igualdade racial nos processos eleitorais. Por fim, serão abordados os dados disponíveis sobre a composição racial das Casas legislativas antes da aplicação das novas normas.

Registre-se, antes de terminar esta introdução, que, nas duas normas anteriormente transcritas, a promoção da presença de pessoas negras nas casas legislativas parece vir – e efetivamente vem – na esteira de iniciativas, de objetivo análogo, destinadas às mulheres. Em parte, por conta disso, mas principalmente porque há efetiva semelhança entre as duas situações, elas serão eventualmente comparadas

ou tratadas conjuntamente nas próximas páginas. Por motivos não muito distintos, aparecerá no texto, com alguma frequência, o tema da presença de populações originárias da América nas Casas legislativas. Deve-se acentuar, contudo, que o artigo trata prioritariamente do segmento específico “população de ascendência africana”, cujas peculiaridades serão, inclusive, destacadas nas comparações com os dois outros segmentos populacionais.<sup>25</sup>

## 2. Igualdade formal e igualdade material nas regras de composição de Casas de representação política

O tema dos limites da igualdade formal como parâmetro exclusivo para a ação do Estado frente aos cidadãos é complexo, dentre outras razões, porque o reconhecimento desses limites não deve ocultar o papel histórico libertário da consagração do princípio da igualdade formal como elemento conformador do Estado moderno, no que ele teve de mais progressista.

O Estado de direito se afirmou, em grande medida, contra os privilégios característicos da organização social, econômica e política feudal, ou seja, em grande medida, contra a divisão da sociedade, na Europa medieval, em grupos (estamentos) submetidos a ordenamentos jurídicos distintos. Os privilégios e a fragmentação da ordem jurídica se estendiam, naturalmente, à esfera política. Para citar apenas um exemplo eloquente, recorde-se que, até a Revolução de 1789, o Parlamento francês ainda se dividia por estados (nobreza, clero e terceiro estado). Embora nem sempre o pensamento iluminista tenha sido firme na defesa da igualdade **política** formal para todos, pois parte significativa de seus propositores defendeu a exigência de certo patamar de patrimônio ou renda para que um indivíduo tivesse direito a

25 No caso das mulheres, a semelhança encontra-se, fundamentalmente, no fato de que se trata, por assim dizer, de “maiorias” excluídas. Há diferenças, contudo. Assim, por exemplo, apesar de as clivagens de gênero se terem tornado menos inequívocas nos últimos anos, ainda é relativamente consensual, na prática, classificar uma candidatura como de homem ou de mulher, enquanto as clivagens de cor/raça são socialmente mais ambíguas. Além disso, a distribuição das mulheres pelo território do país é bem mais homogênea que a de negros. Registre-se, por fim, que há um percentual maior de mulheres que de negros nas famílias de renda mais alta. Ora, algumas políticas democratizantes podem funcionar com mais facilidade se dirigidas a pessoas que, excluído o motivo específico por que sofrem discriminação, têm acesso mais amplo aos demais fatores de vantagem social. Por outro lado, a participação de negros na política eleitoral é mais consolidada ao longo do tempo que a das mulheres.

votar e ser votado, ainda assim o princípio da igualdade formal entre os indivíduos cumpriu um papel progressista (inclusive nas lutas pelo sufrágio universal) e, provavelmente, não pode ser descartado como critério de referência relevante para a conformação do Estado de direito contemporâneo.

No entanto, a igualdade formal não tem o condão de desfazer as desigualdades materiais entre distintos segmentos da população, acumuladas ao longo do tempo, muitas vezes como consequência da própria expansão das relações sociais modernas. O acesso dos distintos grupos sociais a posições de relevo na definição dos rumos da coletividade não deixou de ser desigual pela simples consagração do Estado de direito, mesmo quando e onde ele alcançou alto grau de institucionalização, o que, aliás, é raro. O fenômeno não é alheio ao campo da representação política. Nele, a igualdade formal se confunde, em boa medida, com a regra “uma pessoa, um voto”. Ora, por mais que essa regra atue como princípio regulador do funcionamento das democracias contemporâneas, a experiência concreta das nações mostra que ela frequentemente precisa ser combinada com mecanismos institucionais que estimulem a igualdade material na esfera política, de tal maneira que as vantagens objetivas que asseguram a certos grupos sociais presença desproporcional nos órgãos representativos sejam em alguma medida compensadas.<sup>26</sup>

A experiência dos parlamentos efetivamente existentes no planeta revela que a igualdade formal entre todos os eleitores funciona, na prática, apenas como um princípio regulador. Na imensa maioria dos casos, há elementos que reorganizam essa igualdade a favor de setores sociais ou entidades políticas específicas, como é o caso, muito corrente, da proteção de entidades subnacionais, como os estados ou províncias, na composição de uma Casa legislativa de amplitude nacional. No caso do Brasil, por exemplo, isso acontece não apenas em relação ao Senado Federal como à própria Câmara dos Deputados.<sup>27</sup>

26 Uma defesa da constitucionalidade de políticas afirmativas com base na ideia de que o Estado democrático de direito se funda, em grande medida, na coordenação, algo tensa, entre os princípios da igualdade formal e da igualdade material pode ser vista em RABAT, Márcio Nuno, *Princípio da igualdade, ação afirmativa e democracia racial*. **Cadernos Aslegis**, 12, set/dez 2000.

27 A sobrerrepresentação, no Congresso Nacional, de alguns estados em relação a sua população tem uma consequência importante na dimensão regional. As regiões Centro-Oeste e, principalmente, Norte são as mais beneficiadas pela regra constitucional que estipula que nenhum estado será representado na Câmara dos Deputados por menos que oito parlamentares. Com isso, uma imensa parcela do território acabou por ser incorporada à política nacional, tornando a representação política do país menos regionalmente desequilibrada do que aconteceria se a regra “uma pessoa, um voto” fosse rigorosamente seguida.

Em algumas situações, a proteção de grupos ou setores específicos pode estar ligada à sobrevivência de privilégios antigos. Nessas situações, a luta pela igualdade formal<sup>28</sup> segue desempenhando um papel progressista. No entanto, em muitos outros casos, a proteção de grupos específicos assenta em princípios democráticos e libertários e vem sendo construída como uma forma de superar as deficiências dos órgãos de decisão política fundados apenas no sufrágio formalmente igualitário. É evidente que, mesmo na sociedade mais equilibrada, de eleição para eleição, haverá momentos em que um grupo estará mais representado em uma Casa legislativa do que na população, enquanto em outros estará menos representado. Isso não é problema. Mas quando um setor social está permanentemente sub-representado, há aí um indício claro de que o regime representativo tem um déficit democrático.

Há inúmeros exemplos de arranjos institucionais destinados a garantir a representação política mínima de setores historicamente marginalizados do governo, como as reservas de vagas em instâncias decisórias coletivas (nas Casas legislativas, por exemplo) para grupos minoritários (ACE PROJECT, 2022).<sup>29</sup> Em outros casos, não há reserva direta de vagas, mas manipulação das circunscrições eleitorais para garantir a presença de setores socialmente minoritários nos parlamentos. Nos Estados Unidos, por exemplo, a legislação permitiu que se traçassem circunscrições com o propósito de que nelas existissem maiorias negras, latinas ou de origem asiática.<sup>30</sup>

Os países que recorrem a mecanismos de garantia da representação de segmentos sociais específicos nas Casas legislativas o fazem por diversas razões históricas. Assim, no próprio processo de formação de alguns dos primeiros Estados modernos, surgiram arranjos institucionais destinados a assegurar a convivência entre distintos grupos “nacionais” convivendo sob o mesmo Estado, sem que

28 Por exemplo, no Brasil, igualdade entre analfabetos e alfabetizados quanto ao direito de ser eleitos.

29 “Existem vagas reservadas para minorias étnicas ou religiosas claramente identificadas em países tão diversos como Colômbia (comunidades negras), Croácia (minorias húngaras, italianas, tchecas, eslovacas ...), Índia (tribos e castas), Jordânia (cristãos e circasianos), Níger (tuareg), Nova Zelândia (maori), Paquistão (minorias não mulçumanas), Palestina (cristãos e samaritanos), Samoa (minorias não indígenas), Eslovênia (húngaros e italianos) e Taiwan (comunidade aborígene)” (ACE PROJECT, 2022). Além da diversidade de países, o elenco mostra que os próprios grupos a que pertencem as minorias protegidas são muito díspares – e que os grupos dominantes em um lugar são eventualmente aqueles que precisam de proteção em outro.

30 Por outro lado, o fato de que o traçado das circunscrições também foi usado para beneficiar grupos privilegiados mostra a importância de se ter em conta a igualdade formal como princípio regulador.

nenhum deles ficasse exposto ao predomínio dos interesses e valores de outro. Um caso exemplar é o da Bélgica, em que as Casas legislativas foram construídas tendo por referência relevante a representação das distintas comunidades linguísticas, às quais muitas vezes foi garantido algum poder de veto sobre as decisões da maioria do Parlamento.

Em regiões que passaram por grandes conflitos, de origem interna ou externa, ao longo do processo de reorganização da geopolítica mundial decorrente da dissolução do bloco soviético, soluções de alguma maneira semelhantes à da Bélgica surgiram para permitir a coexistência de grupos étnicos e religiosos e a proteção das minorias. Países como a Macedônia, a Eslovênia, a Albânia e o Iraque foram responsáveis por parte significativa dos novos arranjos institucionais destinados a garantir a representação de minorias em Casas legislativas.

Como se sabe, um dos movimentos históricos responsáveis por casos de grande disparidade entre a presença de um grupo étnico na população de um país e sua presença nos órgãos de decisão coletiva foi o movimento de disseminação do predomínio europeu sobre quase todo o mundo, iniciado com o colonialismo, desde, pelo menos, o século XV, e continuado com o imperialismo, na passagem do século XIX para o século XX, ambos acompanhados de ideologias de supremacia racial que serviram para justificar e estender a dominação.

Atualmente, em muitos países, os grupos étnicos subordinados se vêm levantando contra essa situação. As Américas são um palco decisivo do processo, como ilustra o exemplo, já citado, da conformação de circunscrições que facilitam a eleição de parlamentares negros nos Estados Unidos. Mas o foco central encontra-se, neste momento, nos países sul-americanos (PEREIRA; CARVALHO JÚNIOR, 2020), em que deixou de ser rara, entre outras medidas, a reserva de vagas nos Parlamentos para grupos etnicamente delimitados. A Bolívia e o Equador, por exemplo, tiveram suas instituições representativas profundamente reorganizadas em função do surgimento, como força política decisiva, dos descendentes das populações originárias (um bom exemplo de “minorias” que não eram numericamente minoritárias). A eleição, em maio de 2021, da nova Assembleia constituinte chilena trouxe outro caso relevante de reserva de vagas para descendentes de populações originárias da América, que se junta aos anteriores.

### **3. Tentativas de promoção da igualdade racial na composição das Casas de representação política no Brasil**

O Brasil se situa justamente no grupo dos países que se constituíram na esteira da expansão colonialista – e, depois, imperialista – do poder europeu. Essa expansão, como expressão que era da crescente dominação e opressão de povos não europeus pelos povos europeus, dificilmente poderia deixar de traduzir-se em sociedades fortemente hierarquizadas em função de referências étnicas. E foi o que efetivamente aconteceu. Em boa parte dos casos, as populações não europeias se inseriram no processo de construção do Brasil no papel de escravos. Isso aconteceu com populações nativas da própria América e com aquelas que foram trazidas, à força, da África.

A semelhança do ponto de partida e os prejuízos que, por conta disso, ainda recaem sobre os dois grupos não devem levar, contudo, a que se confunda a situação dos descendentes dos povos originários da América com a dos descendentes de povos transplantados da África, nem as políticas de estímulo à participação político-eleitoral adequadas a um com as políticas análogas adequadas ao outro. Duas propostas de emenda à Constituição apresentadas à Câmara dos Deputados na última década, uma para cada caso, ilustram parte importante da diferença.<sup>31</sup>

#### **3.1 As propostas de emenda à Constituição nº 320/2013 e nº 116/2011 e as diferenças entre a situação das populações indígenas e as da população negra**

A PEC nº 320/2013,<sup>32</sup> que teve por primeiro signatário o deputado Nilmário Miranda, buscava garantir a presença de representantes específicos das “comunidades indígenas” na Câmara dos Deputados. Para tanto, criava uma circunscrição

31 Ambas as PECs se encontram arquivadas, sem que a inadmissibilidade de nenhuma delas tenha sido definida na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Foram arquivadas na passagem de uma legislatura para outra, por conta do art. 105 do Regimento Interno.

32 Ver <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=594512>. A ficha de tramitação inclui Parecer (pela admissibilidade) do deputado Alessandro Molon e Voto em Separado (contra a admissibilidade) do deputado Marcos Rogério, ambos na Comissão de Constituição e de Cidadania. A contraposição entre os dois textos ilustra bem parte da complexidade do tema.

especial, em que votariam “os eleitores com domicílio eleitoral em comunidades indígenas” existentes em todo o país, desde que optassem por nela votar, em vez de o fazerem em uma das demais circunscrições eleitorais (aquela em que tivessem o domicílio eleitoral, tal como ele se configura hoje). Essa circunscrição elegeria quatro deputados federais.

Já a PEC nº 116/2011,<sup>33</sup> que teve por primeiro signatário o deputado Luiz Alberto, buscava garantir a presença de “parlamentares oriundos da população negra” na Câmara dos Deputados, nas Assembleias Legislativas Estaduais e na Câmara Legislativa Distrital. Para tanto, reservava-lhes vagas nessas Casas legislativas, por cinco eleições gerais seguidas, correspondentes a “dois terços do percentual de pessoas que tenham se declarado pretas ou pardas no último censo realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística na circunscrição do pleito, desde que o número de lugares reservados não seja inferior a um quinto ou superior à metade do total de vagas”.

A semelhança entre os dois casos reside no fato de que, em ambos, haveria pleitos destinados especificamente a eleger parlamentares de determinados grupos étnicos/raciais. Mas as diferenças também são patentes. A PEC destinada às populações originárias da América se preocupa claramente com uma minoria em sentido estrito, um grupo de pessoas cujo peso demográfico não será capaz de fazer pender, por si só, a balança da política democrática para seu lado.<sup>34</sup> Ainda assim (ou até por isso mesmo), a PEC nº 320/2013 buscava garantir-lhes presença permanente na Câmara de Deputados, via representantes eleitos, para que grandes decisões nacionais não fossem tomadas na completa ausência desse grupo.<sup>35</sup>

33 Ver <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=529275>. A ficha de tramitação inclui Parecer (pela admissibilidade) do deputado Luiz Couto, aprovado na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

34 O fato de que, nas últimas eleições municipais, apenas 0,41% dos candidatos se declarassem indígenas no país (e em apenas cinco estados eles tenham correspondido a mais de um por cento das candidaturas: RR 7,73%; AM 4,76%; MS 2,64%; AC 2,21%; MT 1,03%) não indica apenas as dificuldades desse segmento da população para participar da esfera política, mas também que se trata de um segmento minoritário (os percentuais não são maiores na PNAD Continua 2016). A proteção aos direitos de um grupo nessas condições se dará, prioritariamente, pelo respeito a um dos aspectos nucleares do Estado de direito: indivíduos e grupos minoritários têm direito a uma esfera de auto-determinação que independe do apoio ou da concordância da maioria.

35 A base conceitual da PEC se encontra no artigo de RODRIGUES, Ricardo José Pereira. Democracia e participação política dos povos indígenas: a questão da representação especial, **Interesse Público**, Belo Horizonte, v. 16, n. 88, nov./dez. 2014.

A PEC destinada à população negra, por sua vez, se dirige a um grupo que só é minoritário no sentido de majoritariamente despossuído de recursos que lhe permitam participar de instâncias decisórias coletivas (públicas e privadas) em igualdade de condições. Esse setor da população, contudo, por uma questão de número, tende a ver crescer sua presença na política brasileira por força do próprio funcionamento, em condições mais favoráveis, da regra “uma pessoa, um voto”, desde que os obstáculos àquela presença (muito fortes, pois prevaleceram por séculos)<sup>36</sup> tenham sido afastados. Nessa crença, a PEC n° 116/2011 busca criar um novo ponto de partida, mais igualitário no que toca à composição das Casas de representação política, acreditando que, superada a desvantagem inicial, a população negra ocupará (entre outras razões, por seu próprio peso demográfico) uma parcela considerável dos cargos parlamentares.

### **3.2 A tramitação do Estatuto da Igualdade Racial e a promoção da presença de pessoas negras nas Casas legislativas**

O título do presente tópico parece apontar para uma situação inexistente. Afinal, não há referência, na Lei n° 12.228/2010 (Estatuto da Igualdade Racial), à promoção da presença de pessoas negras nas Casas legislativas. Não era esse o caso, contudo, das proposições que estiveram na origem do estatuto. Rastrear as mudanças ocorridas ao longo da tramitação da matéria não deixa de ser uma indicação interessante de como o tema tem sido tratado na esfera legislativa.

O PL n° 3.198/2000, de autoria do então deputado Paulo Paim, destinado a instituir o “Estatuto da Igualdade Racial, em defesa dos que sofrem preconceito ou discriminação em função de sua etnia, raça e/ou cor”, determinava, no art. 21, que fosse acrescentado ao art. 10 da Lei n° 9.504/1997 (Lei das Eleições), um parágrafo novo, com a seguinte redação:

36 Um exemplo na esfera específica da legislação eleitoral (em que os exemplos são, provavelmente, menos relevantes que as exclusões nas esferas social e econômica): o deputado Antônio Pereira Rebouças, negro, viu-se vencido, no início do período imperial, em sua tentativa de permitir que escravos libertos pudessem ser eleitores. De acordo com seu argumento, o sistema jurídico brasileiro não fazia distinções entre cidadãos. Embora existisse o instituto da escravidão, todos os não escravos entravam na ordem jurídica na mesma situação, não havendo por que diferenciar os que haviam sido escravos dos que nunca o foram. Outro exemplo: até recentemente, nas discussões sobre a reforma política, era sensível a escassez de menções à “questão racial”, que deveria ser, indiscutivelmente, central em qualquer discussão sobre a democracia no Brasil.

§ 4º Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação deverá reservar o mínimo de trinta por cento e o máximo de setenta por cento para candidaturas afrodescendentes.

Trata-se, é óbvio, da reprodução de norma preexistente na mesma lei, dirigida às candidaturas de mulheres. O PL nº 3.435/2000, do mesmo deputado Paulo Paim, abordando exclusivamente a questão eleitoral, era ainda mais claro, ao incluir a determinação no mesmo § 3º do art. 10 da Lei nº 9.504/1997, que cuida do caso das mulheres. Por sua vez, o PL nº 6.912/2002, oriundo do Senado Federal, que tramitava conjuntamente com os outros dois, propunha uma abordagem diferente, ao estabelecer, em seu art. 3º, uma espécie de norma programática, nos seguintes termos:

Art. 3º Os partidos políticos e as coligações partidárias criarão mecanismos de incentivo à candidatura de afrodescendente a cargos eletivos, com a finalidade de atingir um grau de representatividade consentâneo com a realidade étnica da população a ser representada.

O substitutivo adotado pela “Comissão especial destinada a apreciar e proferir parecer ao Projeto de Lei nº 3.198, de 2000, que ‘institui o estatuto da igualdade racial, em defesa dos que sofrem preconceito ou discriminação em função de sua etnia, raça e/ou cor, e dá outras providências”” ateu-se à fórmula consagrada na reserva de vagas para candidaturas de mulheres em eleições proporcionais, acrescentando, ao artigo 10 da Lei das Eleições, um § 3º-A, com a seguinte redação:

§ 3º-A. Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação deverá reservar o mínimo de trinta por cento para candidaturas de afro-brasileiros.

Aconteceu, então, um fato curioso. O deputado Paulo Paim elegeu-se senador e apresentou ao Senado Federal um projeto de lei com redação idêntica à do Substitutivo ao PL nº 3.198/2000, elaborado pela comissão especial da Câmara dos Deputados. Buscava, com isso, acelerar a discussão da matéria, que aconteceria simultaneamente nas duas Casas do Congresso Nacional. A tramitação foi mais célere no Senado. A Câmara acabou por receber, para revisão, um projeto de lei cuja elaboração inicial ocorrera nela, embora a redação tivesse sido alterada na outra Casa. O dispositivo referente à reserva de vagas para as “candidaturas de

afro-brasileiros” permaneceu, contudo, com a mesma redação proposta naquele substitutivo. Ele foi submetido, como toda a proposição, à análise da “Comissão Especial destinada a proferir Parecer ao Projeto de Lei nº 6.264, de 2005, do Senado Federal, que ‘institui o Estatuto da Igualdade Racial’”.

O dispositivo passou incólume pelo Substitutivo ao PL nº 6.264/2005, apresentado à comissão especial pelo relator em 16 de julho de 2008, acompanhando seu primeiro parecer, e pelo parecer às emendas apresentadas ao substitutivo do relator na comissão, transformando-se, apenas, a fórmula “candidaturas de afro-brasileiros” na fórmula “candidaturas de representantes da população negra”. Depois de mais alguns meses de negociação, o relator apresentou complementação de voto, em 14 de setembro de 2009, consolidando as decisões finais da comissão especial, entre elas a de diminuir a reserva de vagas “de representantes da população negra” para 10% do total de lugares na lista de candidaturas. O dispositivo saiu de volta da Câmara dos Deputados para o Senado Federal (nos termos da redação final, aprovada, em 27 de outubro de 2009, na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania) com a seguinte redação:

Art. 61. O art. 10 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, passa a vigorar acrescido do seguinte § 3º-A:

“Art. 10. (...)”

§ 3º-A. Do número de vagas resultante das regras previstas no § 3º deste artigo, cada partido ou coligação deverá reservar o mínimo de 10% (dez por cento) para candidaturas de representantes da população negra.

(...)”

Surpreendentemente o dispositivo – que constava, embora com redações distintas, tanto da versão recebida pela Câmara dos Deputados como da que ela devolveu ao Senado Federal – desapareceu do projeto de lei ao passar pela revisão final do Senado e ser enviado à sanção presidencial. Observa-se aqui um acontecimento singular. A reserva de vagas para candidaturas de negros, similar àquela que já existia para mulheres, acaba por não se transformar em lei, mesmo após a redução do percentual de vagas reservadas para 10% do total. O mais curioso é que essa reserva, como se verá adiante, seria ainda menos efetiva nesse caso que no das candidaturas de mulheres.

## 4. Dados sobre a composição por raça/cor das Casas de representação política no Brasil

A implantação de políticas afirmativas destinadas à população negra na esfera da representação política deve enfrentar a complexa tarefa de medir o grau de sub-representação desse contingente populacional nas Casas legislativas (de amplitude nacional, mas também estadual e municipal). Até as eleições de 2014, como se sabe, não se solicitava informação de cor/raça quando do registro de candidaturas. Depois que a solicitação passou a existir, o método de avaliação adotado, como dificilmente poderia deixar de ser, foi o da autoclassificação, o que sempre pode gerar discrepâncias, pois os classificadores – que, por definição, serão muitos – provavelmente usarão critérios distintos uns dos outros. É interessante, pois, que possamos comparar uma análise com base na identificação por terceiros (heteroclassificação) com a autoclassificação de que agora dispomos. Isso se revelou possível no caso das eleições para as Câmaras Municipais de São Paulo e do Rio de Janeiro.

### 4.1 As Câmaras Municipais de São Paulo e do Rio de Janeiro

A pesquisa conduzida por Luiz Augusto Campos e Carlos Machado (CAMPOS; MACHADO, 2015) sobre as causas da sub-representação da população negra na esfera política nos fornece dados a respeito das Câmaras Municipais de São Paulo e do Rio de Janeiro, nas eleições de 2012, a partir da identificação de cor/raça por terceiros (heteroclassificação). Fotos dos candidatos foram avaliadas separadamente por quatro pesquisadores e classificadas em três categorias (brancos, pardos, pretos), sendo chamado um quinto pesquisador a se manifestar em caso de empate.<sup>37</sup> Posteriormente, “seguindo uma operação já costumeira na bibliografia especializada”, a classificação foi reduzida a brancos e não brancos (pretos e pardos).

Os resultados obtidos levaram à seguinte organização dos resultados das eleições municipais de 2012 nas duas capitais:<sup>38</sup>

37 Houve necessidade de desempate em 12% dos casos. Em mais de 60%, os quatro avaliadores originais coincidiram na classificação.

38 Os dados relativos à população, usados por Luiz Augusto Campos e Carlos Machado, são do Censo do IBGE de 2010.

**Tabela 1 – Eleição da Câmara Municipal do Rio de Janeiro em 2012**

	População	Candidatos	Eleitos
Branços	52%	62,2%	90,2%
Não brancos	48%	37,8%	9,8%

Fonte: CAMPOS; MACHADO, 2015.

**Tabela 2 – Eleição da Câmara Municipal de São Paulo em 2012**

	População	Candidatos	Eleitos
Branços	62,9%	68,4%	83,6%
Não brancos	37,1%	31,6%	16,4%

Fonte: CAMPOS; MACHADO, 2015.

A partir das eleições municipais de 2016, dispomos de dados referentes à autoclassificação dos candidatos. Com eles, foi possível organizar tabelas semelhantes para as eleições seguintes àquelas estudadas por Luiz Augusto Campos e Carlos Machado.<sup>39</sup>

**Tabela 3 – Eleição da Câmara Municipal do Rio de Janeiro em 2016<sup>40</sup>**

	População	Candidatos	Eleitos
Branços	52%	52,6%	70,6%
Não brancos	48%	47,2%	29,4%

Fonte: TSE, 2021. Elaboração do autor.

39 Analogamente ao que fizeram Luiz Augusto Campos e Carlos Machado, foram desconsiderados os candidatos (eleitos ou não eleitos) que se autoclassificaram como indígenas ou amarelos, por residuais. No entanto, ao contrário do que acontecia com os números por eles organizados, os percentuais de indígenas e amarelos influenciam (pela ausência) as tabelas referentes a 2016 e 2020, razão pela qual a soma de brancos com não brancos, em cada coluna, não alcança 100%. Mantiveram-se os dados de população das tabelas anteriores (nota 18) apenas como uma referência.

40 Agradeço ao colega João Carlos Afonso Costa pela coleta e organização inicial de todos os dados sobre as eleições de 2014, 2016, 2018 e 2020 usados neste trabalho.

**Tabela 4 – Eleição da Câmara Municipal do Rio de Janeiro em 2020**

	População	Candidatos	Eleitos
Branco	52%	46,7%	72,6%
Não branco	48%	52%	27,4%

Fonte: TSE, 2021. Elaboração do autor.

**Tabela 5 – Eleição da Câmara Municipal de São Paulo em 2016**

	População	Candidatos	Eleitos
Branco	62,9%	65,6%	78,2%
Não branco	37,1%	32,8%	18,2%

Fonte: TSE, 2021. Elaboração do autor.

**Tabela 6 – Eleição da Câmara Municipal de São Paulo em 2020**

	População	Candidatos	Eleitos
Branco	62,9%	59,7%	76,4%
Não branco	37,1%	39%	20%

Fonte: TSE, 2021. Elaboração do autor.

Esse pequeno conjunto de dados conduz a algumas observações iniciais (que, no entanto, terão de ser confirmadas por pesquisas mais amplas). A primeira observação é que, embora apontando para direção semelhante, os dados de 2012 (heteroclassificação) revelavam, no Rio de Janeiro, um cenário distinto daquele dos dados de 2016 e 2020 (autoclassificação). Os dados obtidos por autoclassificação de candidatos e eleitos (2016 e 2020) indicam um cenário bem mais favorável à representação política da população negra do que aqueles obtidos por heteroclassificação (2012). Por mais que se possa supor um aumento gradativo da equidade na distribuição de lugares nas Casas legislativas no que diz respeito a cor/raça, e por mais que exista uma tendência na sociedade brasileira para que mais pessoas se reconheçam como descendentes de africanos, o salto de 2012 para 2016 possivelmente é grande demais para que não se deva supor que o método de classificação

influenciou no resultado.<sup>41</sup> Em São Paulo, observa-se tendência semelhante, embora com menos intensidade.

É importante observar, também, tanto no caso de autoclassificação como nos de heteroclassificação acima expostos, que o gargalo à participação eleitoral da população negra não parece se dar no momento de definir as candidaturas.<sup>42</sup> Pelo menos nos municípios do Rio de Janeiro e de São Paulo, uma cláusula legal análoga à que garante às mulheres 30% das vagas nas listas de candidaturas de cada partido político provavelmente não teria impacto significativo, se é que teria algum, sobre a representação da população negra.<sup>43</sup> Tal como aconteceu com as mulheres após a aprovação da cláusula, o número relativamente elevado de candidaturas negras não implicou a eleição de vereadores em proporção semelhante. Seja o percentual de candidatos negros inferior (na tabela por autoclassificação) ou próximo da participação dos negros na população total dos municípios, o percentual de eleitos é sempre bem menor que a de candidatos.

## 4.2 As Câmaras Municipais em geral

Por relevantes que sejam São Paulo e o Rio de Janeiro entre os municípios brasileiros, eles não podem apresentar mais que indícios do que acontece no conjunto do país. Para se ter uma ideia melhor da situação global, foram feitas tabelas semelhantes para o conjunto das eleições de vereadores em cada estado, considerando o número total de candidaturas e de vereadores eleitos em cada um deles, sem distinguir por municípios. Infelizmente, não dispomos de dados organizados por heteroclassificação, para comparação. Restringimo-nos aos dados obtidos, por autoclassificação, em 2016 e 2020.

As tabelas foram anexadas, ao fim do artigo. Elas estão organizadas separando os estados por regiões. Isso é importante tanto porque há variações significativas entre umas e outras no que diz respeito à composição populacional por cor/raça

41 Não se pode descartar a alta probabilidade de que a heteroclassificação viesse a mostrar resultados distintos a depender dos classificadores escolhidos.

42 O artigo *A Cor dos Eleitos* (CAMPO; MACHADO, 2015), citado, parte justamente dessa constatação para investigar quais são os motivos profundos da sub-representação da população negra.

43 No caso das mulheres, isso não é assim. Embora o efeito final em termos do número de mulheres eleitas seja pequeno, a cláusula certamente impactou bastante (e ainda impacta) o número de mulheres candidatas.

como porque a tradicional distinção em branco, preto, pardo tem significado distinto em cada uma delas.<sup>44</sup>

Algumas das ilações a fazer a partir desses dados se assemelham àquelas obtidas nos municípios de São Paulo e do Rio de Janeiro. Na imensa maioria dos estados, inclusive nos estados de São Paulo e do Rio de Janeiro, a tendência é que haja, primeiro, mais candidatos autotclassificados como brancos do que a proporção de brancos no conjunto da população e, segundo, que a diferença seja ainda mais favorável aos brancos entre os candidatos efetivamente eleitos.

Ainda assim, tal como se observou nos municípios de São Paulo e Rio de Janeiro, também se observa aqui que o eventual gargalo à participação eleitoral de negros não se situa prioritariamente no número de candidatos oriundos desse segmento da população. Na verdade, nas regiões Norte e Nordeste, o mais normal é que o percentual dos candidatos autotclassificados como pretos e pardos (os não brancos das tabelas) se aproxime muito do percentual que assim se identifica no conjunto da população. Pode-se sugerir, como explicação para tal fato, que, em se tratando de um contingente muito grande de pessoas (todos os candidatos ao cargo de vereador), as candidaturas tendem a ser preenchidas, em boa medida, por um segmento da população que corresponda à vasta maioria dela, se ele existir, mesmo que submetido a desvantagens competitivas nas relações sociais e econômicas. É o caso dos não brancos na maior parte dos estados das regiões Norte e Nordeste.<sup>45</sup> O efeito pode ser de tal ordem que afete favoravelmente até mesmo o percentual de candidatos não brancos eleitos, pois o número total de vereadores considerado em cada tabela é também significativo.

Observadas em conjunto, para todo o país, as eleições municipais revelam, no que diz respeito à composição das Câmaras de Vereadores, uma inegável situação de disparidade entre os candidatos autodeclarados brancos e os demais segmentos de cor/raça da população. Ainda assim, essa disparidade é provavelmente menor do que a maior parte dos analistas políticos e sociais que se debruçaram sobre o tema esperaria. Assim, do total dos vereadores eleitos, no país, em 2016 e 2020, declaravam-se brancos 57,5% e 53,5%, respectivamente, enquanto, de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua 2016, os brancos

44 Talvez a distinção mais significativa esteja na maior presença de descendentes de povos originários entre as pessoas que se identificam como pardas na região Norte.

45 A composição do contingente de não brancos na região Norte, com o peso provavelmente maior dos descendentes de indígenas, deve ser considerado em um aprofundamento da análise dessa questão.

correspondiam a 44,2% da população brasileira. Trata-se, é certo, de um caso de sobrerrepresentação, ainda muito mais significativa em alguns estados e regiões específicos, como já registrado, mas os números não chocam, por assim dizer, se considerarmos a história do Brasil e as desvantagens da população negra, muito mais flagrantes em outras áreas de interação econômica, social e política.

### **4.3 A Câmara dos Deputados, as Assembleias Legislativas Estaduais e a Câmara Legislativa Distrital**

O quadro referente à participação da população negra nos pleitos proporcionais só se completa quando se consideram as eleições para as Assembleias Legislativas, a Câmara Legislativa (Distrito Federal) e a Câmara dos Deputados. Também dispomos, para esses casos, de dados de autotranscrição para dois pleitos consecutivos. E aí a situação é bem diferente, com aumento da sub-representação dos não brancos. Do total de deputados estaduais e distritais eleitos em 2014 e 2018, declararam-se brancos 73,2% e 71,5%, respectivamente, enquanto entre os deputados federais eleitos nos mesmos anos, a proporção chegou a 80,1% e 75,2%. A indicação é clara: a dificuldade para a eleição de pessoas da população negra aumenta significativamente quando aumenta a abrangência e o poder dos cargos eletivos disputados. Talvez a dificuldade para a eleição de vereadores negros em São Paulo e no Rio de Janeiro já fosse um indício disso.

Para que os dados referentes às eleições estaduais, distritais e federais possam ser considerados com mais detalhe, eles serão organizados a seguir de maneira a concentrar a atenção no percentual de brancos eleitos e, assim, realçar o grau de monopólio desse segmento da população em relação aos cargos pesquisados (muito maior, repita-se, que no caso dos vereadores). Trata-se, aliás, de uma possível manifestação de fenômeno mais abrangente, qual seja, o da menor abertura de determinadas posições sociais para não brancos quanto mais perto elas estejam do cume das hierarquias sociais.

A organização dos dados separa mais uma vez as distintas regiões do país, apostando na importância de analisá-las com alguma autonomia para bem compreender o fenômeno da representação política no Brasil, em particular na temática a que nos dedicamos aqui.

**Tabela 7 – Percentual de candidatos autodeclarados brancos entre os parlamentares eleitos**

	Deputados estaduais e do DF		Deputados federais		População*
	2014	2018	2014	2018	
<b>Norte</b>					
AC	33,3%	29,2%	62,5%	62,5%	18%
AM	41,7%	62,5%	50%	25%	17,9%
AP	45,8%	62,5%	25%	50%	20,6%
PA	41,5%	53,7%	76,5%	47,1%	17,8%
RO	58,3%	50%	50%	37,5%	28,9%
RR	66,7%	45,8%	50%	37,5%	21%
TO	73,2%	50%	100%	62,5%	21,1%
<b>Centro-Oeste</b>					
DF	70,8%	54,2%	87,5%	87,5%	41,7%
GO	82,9%	73,2%	82,3%	88,2%	36,1%
MS	66,7%	79,2%	100%	62,5%	43,2%
MT	79,2%	79,2%	62,5%	87,5%	32,6%
<b>Nordeste</b>					
AL	66,7%	74,1%	77,8%	55,6%	24%
BA	60,3%	55,6%	51,3%	53,8%	17,8%
CE	78,3%	71,7%	81,8%	59,1%	27,5%
MA	71,4%	69%	83,3%	55,6%	19,5%
PB	69,4%	66,7%	83,3%	58,3%	35,7%
PE	57,1%	85,7%	56%	84%	31,2%
PI	66,7%	53,3%	80%	80%	21,2%
RN	91,7%	62,5%	87,5%	100%	36,3%
SE	66,7%	54,2%	87,5%	62,5%	21,6%
<b>Sudeste</b>					
ES	63,3%	63,3%	70%	90%	38,5%
MG	80,5%	79,2%	86,8%	86,8%	41,1%
RJ	84,3%	68,6%	78,3%	65,2%	44,6%
SP	91,5%	88,3%	94,3%	92,9%	61,5%
<b>Sul</b>					
PR	87%	88,9%	96,7%	93,3%	67,6%
RS	98,2%	98,2%	100%	100%	81,5%
SC	100%	97,5%	100%	93,7%	84,1%

Fonte: TSE, 2021. Elaboração do autor.

Nota: o percentual da população branca, de acordo com o PNAD Contínua 2016, foi colocada ao lado, para comparação.

## 5. Conclusão

O objetivo deste artigo, já se disse, é, no fundamental, o de produzir um enquadramento teórico e empírico a partir do qual se poderão eventualmente avaliar os impactos das normas, indicadas na introdução, pioneiras na promoção da presença da população em Casas de representação política. Cabe, agora, apenas um registro. Os dados sugeriram que é nas eleições de deputados estaduais e, principalmente, nas de deputados federais, muito mais que nas de vereadores, que aquelas normas serão testadas. Ou seja, no próximo dia 2 de outubro.

## Referências

ACE PROJECT – Red de Conocimientos Electorales. **Sistemas electorales.**

Representación de las minorías. Disponível em: <<https://aceproject.org/ace-es/topics/es/esd/esd06/esd06b>>. Acesso em: 18 mar. 2022.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 23.605, de 17 de dezembro de 2019.** Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-605-de-17-de-dezembro-de-2019>>. Acesso em: 18 mar. 2022.

CAMPOS Luiz Augusto; MACHADO Carlos. A cor dos eleitos, **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 16, Brasília, jan.-abr. 2015.

PEREIRA, Carolina Canhassi; CARVALHO JÚNIOR, Antônio R. B. de. A Participação política dos índios: uma tentativa de inclusão, **Resenha Eleitoral** (Florianópolis), v. 24, n. 2, 2020.

RODRIGUES, Ricardo José Pereira. Democracia e participação política dos povos indígenas: a questão da representação especial, **Interesse Público**, Belo Horizonte, v. 16, n. 88, nov./dez. 2014.

TSE – Tribunal Superior Eleitoral. **Repositório de Dados Eleitorais**, 2021. Disponível em: <<https://dadosabertos.tse.jus.br/>>. Acesso em: 26 jan. 2021.

## ANEXO

## Percentual de candidatos e eleitos brancos e não brancos nas eleições de vereadores de 2016 e 2020 por região e estado

### Região Norte

#### Acre: eleições 2016/vereadores

	População	Candidatos	Eleitos
Branco	18%	14,9%	14,8%
Não brancos <sup>46</sup>	81,4%	81,5%	79,5%

#### Acre: eleições 2020/vereadores

	População	Candidatos	Eleitos
Branco	18%	16,3%	16%
Não brancos	81,4%	80,6%	79,2%

#### Amazonas: eleições 2016/vereadores

	População	Candidatos	Eleitos
Branco	17,9%	14,6%	19,7%
Não brancos	79,9%	80,9%	75,6%

#### Amazonas: eleições 2020/vereadores

	População	Candidatos	Eleitos
Branco	17,9%	13,8%	18,6%
Não brancos	79,9%	80,3%	76%

46 Para manter coerência com a linha estabelecida pelo artigo *A cor dos Eleitos*, citado, se incluiu na categoria não brancos os candidatos autoclassificados como pretos e pardos, mas não os demais candidatos que não se classificaram como brancos. Mais uma vez, a soma de brancos com não brancos não totaliza 100% por conta disso.

### Amapá: eleições 2016/vereadores

	População	Candidatos	Eleitos
Branco	20,6%	21,6%	22,3%
Não branco	78,5%	77,6%	77,1%

### Amapá: eleições 2020/vereadores

	População	Candidatos	Eleitos
Branco	20,6%	14,1%	18,4%
Não branco	78,5%	84,6%	80,5%

### Pará: eleições 2016/vereadores

	População	Candidatos	Eleitos
Branco	17,8%	17,8%	23,5%
Não branco	81,5%	81,5%	75,8%

### Pará: eleições 2020/vereadores

	População	Candidatos	Eleitos
Branco	17,8%	17,7%	21,9%
Não branco	81,5%	80,1%	76,1%

### Rondônia: eleições 2016/vereadores

	População	Candidatos	Eleitos
Branco	28,9%	35,9%	41,4%
Não branco	70,1%	63,3%	57,1%

### Rondônia: eleições 2020/vereadores

	População	Candidatos	Eleitos
Branco	28,9%	32,4%	38,5%
Não branco	70,1%	65,7%	59,3%

**Roraima: eleições 2016/vereadores**

	População	Candidatos	Eleitos
Branco	21%	18,2%	20,3%
Não branco	73,2%	73,7%	71,9%

**Roraima: eleições 2020/vereadores**

	População	Candidatos	Eleitos
Branco	21%	12,8%	13,4%
Não branco	73,2%	78,6%	80,2%

**Tocantins: eleições 2016/vereadores**

	População	Candidatos	Eleitos
Branco	21,1%	22,6%	23,4%
Não branco	78%	75,9%	74,4%

**Tocantins: eleições 2020/vereadores**

	População	Candidatos	Eleitos
Branco	21,1%	20%	20,7%
Não branco	78%	76,4%	75,7%

**Região Centro-Oeste****Goiás: eleições 2016/vereadores**

	População	Candidatos	Eleitos
Branco	36,1%	39,9%	45,9%
Não branco	63,2%	59,1%	52,8%

### Goiás: eleições 2020/vereadores

	População	Candidatos	Eleitos
Branco	36,1%	37%	42,6%
Não branco	63,2%	61,4%	55,9%

### Mato Grosso do Sul: eleições 2016/vereadores

	População	Candidatos	Eleitos
Branco	43,2%	55,4%	63,8%
Não branco	55,5%	41,5%	34,3%

### Mato Grosso do Sul: eleições 2020/vereadores

	População	Candidatos	Eleitos
Branco	43,2%	50,7%	58,9%
Não branco	55,5%	44,3%	37,2%

### Mato Grosso: eleições 2016/vereadores

	População	Candidatos	Eleitos
Branco	32,6%	40,5%	45,6%
Não branco	66,9%	58,1%	53%

### Mato Grosso: eleições 2020/vereadores

	População	Candidatos	Eleitos
Branco	32,6%	37,1%	41,4%
Não branco	66,9%	60,8%	56,8%

## Região Nordeste

### Alagoas: eleições 2016/vereadores

	População	Candidatos	Eleitos
Branco	24%	27,3%	33,8%
Não branco	75,2%	71,8%	65,1%

### Alagoas: eleições 2020/vereadores

	População	Candidatos	Eleitos
Branco	24%	28,9%	38,7%
Não branco	75,2%	69%	59,8%

### Bahia: eleições 2016/vereadores

	População	Candidatos	Eleitos
Branco	17,8%	19,6%	25,6%
Não branco	81,5%	79,8%	73,7%

### Bahia: eleições 2020/vereadores

	População	Candidatos	Eleitos
Branco	17,8%	17,9%	22%
Não branco	81,5%	79,4%	75,4%

### Ceará: eleições 2016/vereadores

	População	Candidatos	Eleitos
Branco	27,5%	30,5%	38,8%
Não branco	72%	68,7%	60,6%

### Ceará: eleições 2020/vereadores

	População	Candidatos	Eleitos
Branco	27,5%	29,7%	37,5%
Não branco	72%	68,5%	61,3%

### Maranhão: eleições 2016/vereadores

	População	Candidatos	Eleitos
Branco	19,5%	22%	28,8%
Não branco	80%	77,1%	70,2%

### Maranhão: eleições 2020/vereadores

	População	Candidatos	Eleitos
Branco	19,5%	21%	27,7%
Não branco	80%	76,6%	70,1%

### Paraíba: eleições 2016/vereadores

	População	Candidatos	Eleitos
Branco	35,7%	41%	46,2%
Não branco	64,2%	57,8%	52,8%

### Paraíba: eleições 2020/vereadores

	População	Candidatos	Eleitos
Branco	35,7%	34,3%	38,9%
Não branco	64,2%	62,6%	58,4%

### Pernambuco: eleições 2016/vereadores

	População	Candidatos	Eleitos
Branco	31,2%	37,7%	43,1%
Não branco	68,3%	61,2%	55,9%

**Pernambuco: eleições 2020/vereadores**

	População	Candidatos	Eleitos
Branco	31,2%	34,5%	40,3%
Não branco	68,3%	64%	58,2%

**Piauí: eleições 2016/vereadores**

	População	Candidatos	Eleitos
Branco	21,2%	24,6%	30,1%
Não branco	78,6%	75%	69,5%

**Piauí: eleições 2020/vereadores**

	População	Candidatos	Eleitos
Branco	21,2%	22,7%	27%
Não branco	78,6%	75%	70,7%

**Rio Grande do Norte: eleições 2016/vereadores**

	População	Candidatos	Eleitos
Branco	36,3%	47%	56,5%
Não branco	63,4%	52,4%	42,8%

**Rio Grande do Norte: eleições 2020/vereadores**

	População	Candidatos	Eleitos
Branco	36,3%	39,9%	49,7%
Não branco	63,4%	58,5%	49,3%

**Sergipe: eleições 2016/vereadores**

	População	Candidatos	Eleitos
Branco	21,6%	20,9%	26,3%
Não branco	77,3%	78%	72,3%

### Sergipe: eleições 2020/vereadores

	População	Candidatos	Eleitos
Branco	21,6%	19,9%	19%
Não branco	77,3%	79%	77,8%

### Região Sudeste

#### Espírito Santo: eleições 2016/vereadores

	População	Candidatos	Eleitos
Branco	38,5%	49%	61,8%
Não branco	61%	50,3%	37,8%

#### Espírito Santo: eleições 2020/vereadores

	População	Candidatos	Eleitos
Branco	38,5%	43,3%	55,5%
Não branco	61%	53,9%	41,5%

#### Minas Gerais: eleições 2016/vereadores

	População	Candidatos	Eleitos
Branco	41,1%	50%	58,5%
Não branco	58,6%	49,3%	41%

#### Minas Gerais: eleições 2020/vereadores

	População	Candidatos	Eleitos
Branco	41,1%	46%	54,5%
Não branco	58,6%	52,1%	43,8%

**Rio de Janeiro: eleições 2016/vereadores**

	População	Candidatos	Eleitos
Branco	44,6%	54,7%	70,8%
Não branco	55,1%	44,9%	28,7%

**Rio de Janeiro: eleições 2020/vereadores**

	População	Candidatos	Eleitos
Branco	44,6%	48,8%	65,8%
Não branco	55,1%	48,6%	31%

**São Paulo: eleições 2016/vereadores**

	População	Candidatos	Eleitos
Branco	61,5%	72,9%	81,7%
Não branco	36,7%	26,6%	17,5%

**São Paulo: eleições 2020/vereadores**

	População	Candidatos	Eleitos
Branco	61,5%	68,6%	77,6%
Não branco	36,7%	30,5%	21,4%

**Região Sul****Paraná: eleições 2016/vereadores**

	População	Candidatos	Eleitos
Branco	67,6%	79,2%	84,8%
Não branco	31,2%	20,3%	14,7%

### Paraná: eleições 2020/vereadores

	População	Candidatos	Eleitos
Branco	67,6%	73,3%	80,2%
Não branco	31,2%	25,5%	19%

### Rio Grande do Sul: eleições 2016/vereadores

	População	Candidatos	Eleitos
Branco	81,5%	89,6%	95,8%
Não branco	15,6%	10%	3,9%

### Rio Grande do Sul: eleições 2020/vereadores

	População	Candidatos	Eleitos
Branco	81,5%	86,4%	93,5%
Não branco	15,6%	12,8%	6%

### Santa Catarina: eleições 2016/vereadores

	População	Candidatos	Eleitos
Branco	84,1%	90,5%	95,1%
Não branco	15,6%	9,1%	4,7%

### Santa Catarina: eleições 2020/vereadores

	População	Candidatos	Eleitos
Branco	84,1%	86,7%	93%
Não branco	15,6%	12,6%	6,5%

Fonte: TSE - Tribunal Superior Eleitoral. **Repositório de Dados Eleitorais, 2021.**  
Disponível em: <<https://dadosabertos.tse.jus.br/>>. Acesso em: 26 jan. 2021.



**OS MANDATOS COLETIVOS  
RESOLVEM OS DILEMAS  
DO INDIVIDUALISMO NA  
REPRESENTAÇÃO POLÍTICA? –  
UMA DISCUSSÃO SOBRE A  
IMPORTÂNCIA E OS LIMITES  
DESTA PRÁTICA NO BRASIL  
E OS ASPECTOS DE SUA  
REGULAMENTAÇÃO**

**Ana Luiza Backes<sup>47</sup>**

<sup>47</sup> Consultora legislativa da área XIX - ciência política - e doutora em ciência política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

## 1. Introdução

Nas últimas eleições municipais vimos um fenômeno se destacando: os mandatos coletivos, que surgiram com a proposta básica de descentralizar e despersonalizar a política. Foram registradas 257 candidaturas coletivas, a maior parte em partidos de esquerda (CÂMARAS..., 2020);<sup>48</sup> os eleitos teriam sido 21 (ALMEIDA, 2020).

O fenômeno não surgiu neste pleito, existe pelo menos desde 1994, tendo ganhado força a partir de 2014. Secchi coordenou amplo estudo sobre o tema, do qual tiramos várias informações.

No Brasil, 94 inovadores de candidaturas coletivas e compartilhadas concorreram em 110 campanhas a posição de legisladores em todo o Brasil. Essas candidaturas foram a Vereador, Deputado Estadual, Deputado Federal e Senador, dispersos em 50 cidades, 17 estados e representando 22 partidos políticos distintos, nas eleições dos anos de 1994 a 2018, atingindo a marca de 1.233.234 votos válidos. Alguns destes políticos inovadores foram candidatos mais de uma vez a cargos iguais ou diferentes em eleições diferentes. Além disso, destaca-se que 24 candidatos foram eleitos em 32 mandatos diferentes (contabilizando-se as reeleições) em oito estados diferentes. Com isso, é possível perceber que a iniciativa de compartilhamento legislativo, apesar de recente, apresenta significativa adoção no cenário político brasileiro, em especial nos últimos três anos. Cabe ainda ressaltar que as experiências de candidaturas e mandatos compartilhados e coletivos embora possam ser observadas há mais de 20 anos no país, sua grande expansão se deu após as eleições de 2014 (quatro candidaturas e dois mandatos), com grande destaque para as eleições municipais de 2016 (70 candidaturas e 16 mandatos) e as eleições gerais em 2018 (28 candidaturas e seis mandatos).<sup>49</sup> (SECCHI, 2019, p. 25)

Procuraremos entender o que são, e os diferentes formatos observados, buscando o contexto do qual partiu esta forma específica de ocupação política.

A seguir, examinamos os principais objetivos pretendidos pelos seus defensores, bem como as conquistas e riscos que estas práticas vêm demonstrando.

48 Só o PSOL teve, em todo o Brasil, 65 candidaturas do tipo nas eleições de 2020. Mas houve também movimentações em torno de candidaturas no DEM (centro) e em partidos de direita.

49 O estudo apresenta no quadro 1 uma lista destes casos, nome por nome.

E, por fim, analisamos as dificuldades legais enfrentadas para as candidaturas e para o exercício deste tipo de mandato, bem como as propostas em debate para sua melhor regulamentação.

## 2. O que são mandatos coletivos e compartilhados?

Como definir, já que nem todas as experiências conhecidas têm o mesmo formato? Trata-se de uma forma experimental, que vem se delineando recentemente, não existindo uma definição acabada que abarque todas as variações. As iniciativas inclusive tomam nomes diferentes entre si, como mandatos coletivos, colaborativos, cooperativos, participativos compartilhados, entre outras.

Um ponto de partida é caracterizar os mandatos coletivos como uma forma de exercício do mandato em que os candidatos/representantes eleitos se comprometem a dividir o poder com um grupo de cidadãos, permitindo que este os ajude a definir seus posicionamentos em relação às matérias deliberadas nos Parlamentos. Trata-se de mais do que consultas aos cidadãos, a ideia aqui é **de vincular o mandato ao grupo**, construindo as decisões coletivamente.

Existem, contudo, inúmeras experiências de gestão coletiva do mandato parlamentar na história da democracia representativa, especialmente ligados a movimentos sociais. A delegação do poder decisório a um representante sempre foi acompanhada da busca de formas para fazer com que o representante se vinculasse à vontade da maioria, ou à vontade do grupo que o elegeu e com o qual mantém laços.

O que parecem ser as características mais inovadoras nestas formas recentes são dois pontos:

1) A ideia do compartilhamento – não há um representante único, são propostos um ou mais cocandidatos e coparlamentares. Apesar das diferentes formas que se apresentam, com estratégias de campanha diversas entre si e diferentes tipos de acordos entre os comembros, **a existência de uma candidatura múltipla parece ser o ingrediente essencial para caracterizar os mandatos coletivos, ao menos no Brasil;**

2) o uso de novas ferramentas de comunicação que permitem viabilizar consultas amplas a população ou a segmentos sociais de forma ágil.

Vale registrar que, na literatura que encontramos, são abordadas apenas experiências no Legislativo.

Podem ser encontradas diferentes formas que se aproximam das características apontadas acima. Secchi fez um esforço de sistematização, classificando os elementos básicos de um mandato coletivo ou compartilhado:

- 1) **Parlamentar:** o ator político eleito, que administra e ocupa legalmente um assento legislativo, sacrifica a sua autonomia política em favor do compartilhamento do poder com os coparlamentares.
- 2) **Coparlamentar:** cidadão que participa de um mandato coletivo ou compartilhado para influenciar e até mesmo para determinar a posição do parlamentar em votações ou no exercício de outras atividades legislativas.
- 3) **Estatuto do mandato:** é um acordo, um contrato formal ou informal ou uma carta de compromisso capaz de delimitar os elementos fundamentais do vínculo contratual entre parlamentar e coparlamentares. (SECCHI, 2019, p. 22-23)

A pessoa, o grupo ou o partido que busca fazer um mandato nesses moldes tem a sua frente uma infinidade de possibilidades de configurações. Com base em observação e pesquisa, Secchi delimitou também dez variáveis para a configuração de mandatos compartilhados. São elas:

- 1) **Iniciativa:** pode vir do político, do partido político ou de um grupo de cidadãos.
- 2) **Tamanho do grupo envolvido:** de duas pessoas até milhões de cidadãos.
- 3) **Elegibilidade:** relativo a quem tem direito de participar do mandato coletivo ou compartilhado. Pode ser delimitada a partir de proximidade e confiança com o parlamentar, filiação partidária específica, por critério de idade (por exemplo, de jovens ou de idosos), por território (residentes ou eleitores de determinado território) ou por categoria profissional (por exemplo, de empresários, de artistas ou de estudantes). A elegibilidade também pode ser ampla, ou seja, acessível a qualquer cidadão de qualquer origem ou perfil.

- 4) **Momento do acesso:** o momento de entrada de um coparlamentar na candidatura ou no mandato pode variar: antes do registro da candidatura, durante a campanha eleitoral, durante o interstício entre o dia da eleição e a diplomação ou posse, durante o mandato, ou a qualquer tempo.
- 5) **Crítérios de permanência:** mandatos coletivos ou compartilhados também podem configurar algum critério para permanência ou desligamento dos coparlamentares. Alguns critérios podem ser: a assiduidade de participação, a demonstração de esforço ou de desempenho (por exemplo, votos conquistados em determinado distrito ou bairro) ou o respeito a princípios ou regras do Estatuto do mandato.
- 6) **Distribuição do poder:** refere-se ao critério de distribuição do peso político de cada coparlamentar dentro do mandato, podendo ser de uma fração percentual padrão (por exemplo, 1% para cada um dos 100 coparlamentares) ou de distribuição desigual entre os coparlamentares (por exemplo, o parlamentar pode ficar com X% e os demais coparlamentares com um percentual proporcional ao seu desempenho na campanha eleitoral). Também pode ser feita uma distribuição desigual de poder em determinadas matérias legislativas, como, por exemplo, alguns coparlamentares especialistas em determinada área de política pública podem ter maior poder de voto.
- 7) **Escopo do poder compartilhado:** o mandato pode ampliar o escopo decisório para além de decisões plenárias, incluindo decisões compartilhadas também para assuntos tratados nas comissões legislativas, decisões referentes a gastos de gabinete, seleção de pessoal para assessoria parlamentar, fiscalização ou elaboração conjunta de projetos de lei, etc.
- 8) **Partilha de custos e benefícios:** o estatuto do mandato pode determinar a distribuição dos custos de campanha entre os coparlamentares, bem como a distribuição dos benefícios decorrentes do mandato: salários, verbas indenizatórias, emendas parlamentares, exposição midiática, representação parlamentar, etc.

- 9) **Processo de tomada de decisão:** a metodologia utilizada para decidir sobre as matérias legislativas pode variar desde a agregação de preferências por votação individual até a deliberação dialogada entre os coparlamentares.
- 10) **Mecanismo de interação:** as ferramentas e métodos utilizados para promover a interação entre os coparlamentares incluem a possibilidade de interação on-line (via web, redes sociais ou aplicativo dedicado), face a face (reuniões presenciais), assim como a interação mista on-line e face a face. (SECCHI, 2019, p. 25-26)

### 3. O contexto – como surgiram

A maior parte dos autores analisados relaciona o surgimento das candidaturas coletivas com a crise da democracia representativa que se instalou ao final do século XX, manifesta na distância e descrença na relação entre representantes e representados e no desgaste dos partidos políticos.

Mais do que nunca, os sentidos da representação partidária sob uma democracia burguesa (em si mesmo limitada), passam a ser questionados. Quem, de dentro do poder, de fato nos representa? Os mandatos coletivos nascem, dessa forma, da urgência política, sobretudo da descrença nos partidos e nos seus personagens tradicionais. (SEPÚLVEDA, 2020, p. 10)

Num cenário de agravamento da crise econômica dos países, com aumento das condições de pobreza, altas taxas de desemprego, aumento da concentração de renda, os mandatos coletivos se inserem numa onda recente de renovação das práticas de luta, buscando a maior participação popular:

As estratégias utilizadas se basearam em formas de resistência civil, combinando greves, passeatas, comícios, ocupação dos espaços públicos e o intenso uso das mídias sociais (especialmente, Facebook, Twitter e YouTube) a fim de dialogar e organizar a população (ALCÂNTARA, 2015; BACHINI; CHICARINO, 2014; CASTELLS, 2013; GOHN, 2014; SILVA, 2014). Ainda no turbulento ano de 2011, outros protestos arrastaram multidões, o 15M na Espanha e o Occupy Wall Street nos EUA, entre outros países europeus. Foram protestos que inauguraram um novo ciclo de lutas políticas e colocaram novas práticas políticas

no centro do debate. Na Espanha, os indignados tinham como eixo central a crítica ao sistema político e econômico e diziam que os políticos daquele país não os representavam e que não queriam ser tratados como mercadorias nas mãos de banqueiros. Ocuparam praças públicas, as chamadas acampadas, espaços em que realizavam assembleias, aulas públicas, atividades culturais, entre outras práticas. (...) Os coletivos de ação política e movimentos sociais surgidos a partir das Jornadas de Junho se inserem na dinâmica do ciclo de protestos globais iniciados em 2011 que se caracterizam por criticarem as lideranças e os partidos políticos, em específico, e em geral as instituições democráticas, tais como Parlamento e Poder Executivo. Soma-se a esse descontentamento a insatisfação por parte da população em relação aos representantes frequentemente envolvidos em escândalos de corrupção. (SEGURADO; CHAIA; CHICARINO, 2019, p. 48)

Os mandatos coletivos representam uma resposta à burocratização e esvaziamento dos partidos e dos Parlamentos. A busca de novas formas de organização e participação ganha possibilidades novas, a partir do ascenso de tecnologias digitais. As chamadas TICs (Tecnologias da Informação e Comunicação) mostram-se facilitadoras da divulgação de conteúdo e de mecanismos de consulta à população, reforçando mecanismos de democracia direta como plebiscitos, referendos e outras formas de inserção da população no processo de formulação de alternativas e ativismo no processo de tomada de decisão do enfrentamento de problemas públicos, tais como *e-democracy*, conferências de consenso, etc.

Experiências que combinam estas novas formas tecnológicas com a proposta de exercícios coletivos e compartilhados do poder são observadas mundo afora, sendo alguns dos exemplos mais conhecidos o Podemos<sup>50</sup> e o Partido Pirata, organizado em vários países da União Europeia e Escandinávia.<sup>51</sup> Observa-se, contudo, que os exemplos internacionais parecem ser mais vinculados à ideia de democracia

50 Sobre o Podemos:

*“It is a new kind of party, a movement-party, or rather a party-movement, based on the following ideas: \*People are not fed up with politics, they are just fed up with this kind of politics; \*Political activism is important, but politics calls for the actual involvement of citizens who are not necessarily “politically active”; \*Being a member of the political class is of necessity a temporary condition, which precludes earning more than the country’s average wage; \*The internet allows forms of interaction that did not exist before. – \*Transparency and accountability must be absolute; the party is a service of and for the citizens, and therefore should be financed by the citizens instead of by corporations bent on hijacking the state and depleting democracy.”* (SANTOS, Boaventura, 2015 apud SEGURADO; CHAIA; CHICARINO, 2019, p. 53).

51 Secchi (2019) apresenta uma lista de exemplos internacionais nas páginas 32 a 36.

direta, de buscar ferramentas para que os mandatários decidam por consultas a grupos mais amplos, inclusive com convocações plebiscitárias à população.

No Brasil, por características do nosso sistema político, este movimento manifestou-se não tanto pela criação de um novo partido, mas pela proposta de um novo tipo de mandato que superasse o individualismo de nossos representantes.

O formato de candidaturas coletivas adotado viabiliza que, entre nós, existam tanto casos em que as experiências se colocam como opostas aos partidos, visando mesmo a sua substituição, como outros casos em que vemos exemplos de adaptação aos partidos, buscando renová-los e revitalizá-los com novas práticas.

Frente a este exame do contexto, fica clara a multiplicidade do fenômeno em análise, para o qual convergem ideias antigas, como as de controle popular sobre o representante e de gestão coletiva dos mandatos, com novas ferramentas digitais e novas formas de participação.

## 4. Objetivos

Na literatura sobre o tema, encontramos uma série de argumentos para mostrar para que servem os mandatos coletivos, que objetivos eles podem preencher. Nem todas as experiências se baseiam nos mesmos motivos. Assim, o que se apresenta a seguir é uma seleção dos principais argumentos esgrimidos nos casos brasileiros analisados.

### 4.1 Incorporação de novos grupos sociais

Uma ideia muito forte associada aos mandatos coletivos é a de que eles permitem aumentar a representatividade, no Legislativo, de grupos historicamente sub-representados, como negros, mulheres e LGBTQIA+. Este tipo de gestão parece dar força a esses grupos em contextos institucionais discriminatórios e opressivos:

Optamos por refletir especificamente a realidade da mulher negra – ver os mandatos coletivos como uma porta que se abre a elas na política institucional, por comporem a base de nossa pirâmide social. O grupo mais afetado por uma desigualdade crônica e estrutural, mas que, ao se movimentarem, justamente por estarem na base, movimentam toda a sociedade. (...) Ao instrumentalizar sujeitos tradicionalmente postos à margem dos processos político-decisórios, os mandatos coletivos tornam-se uma estratégia a serviço dessa reativação.

Especificamente no que se refere às mulheres negras, essa estratégia pode significar uma forma de burlar os mecanismos sexistas, racistas e classistas que têm gerado uma baixa participação na política institucional. (SEPÚLVEDA, 2020, p. 828)

Observa-se também uma intensa participação de jovens, atraídos em parte pelas novas formas das redes e plataformas digitais e pela crítica aos representantes tradicionais.

Saliente-se que as candidaturas coletivas atraem candidatos que de outra forma possivelmente não se lançariam à empreitada, alargando a inclusão de atores na política.

A incorporação destes setores viabiliza a inclusão de seus interesses, de suas vozes, avançando na formulação de políticas públicas inclusivas.

## 4.2 Transversalidade – mandatos coletivos somam

Outra ideia forte dos mandatos coletivos é a da soma, pois com diversos cocandidatos podem mais facilmente ser integrados interesses diversos, que se somam:

Conscientes de que estavam inaugurando um experimento político que se criava com o próprio desenrolar da campanha, **as pautas identitárias de cada um dos codeputados deu o teor transversal à candidatura**. Esse é o legado que querem preservar e reproduzir, como uma tecnologia política empreendida de forma coletiva. (SEGURADO; CHAIA; CHICARINO, 2019, p. 60)

“As pessoas estão percebendo algumas vantagens nisso. Você consegue ter força do seu grupo, também é uma forma de você talvez aumentar o número de votos, dado que você, dentro do seu grupo, são diferentes pessoas pedindo voto. E a gente teve algumas candidaturas bem-sucedidas em 2020, que devem servir de exemplo para o futuro”, avalia Thiago Amparo, professor de direito da FGV. (CÂMARAS..., 2020)

## 4.3 Aumento da participação, numa perspectiva de democracia participativa

Os mandatos coletivos e compartilhados se propõem como uma nova forma de reavivar o contato do cidadão com as decisões públicas, uma forma de realização da democracia participativa, inscrita na Constituição Federal (NASCIMENTO, 2021). Eles incentivam um contato mais próximo da população com os parlamentares, a

ponto de o coletivo influenciar efetivamente na elaboração de projetos de lei e na votação de matérias de seu interesse:

Para além da aproximação e abertura de canais de diálogo entre representantes e civis, o mandato compartilhado busca mecanismos de inclusão da sociedade nos processos de decisão e o aumento do seu poder de influência e interferência dentro dos espaços políticos. (XAVIER, 2019)

Para alguns, estaríamos mesmo no umbral da superação da democracia representativa, pois, no limite, o mandato gerido por consultas populares seria a própria negação da representação, uma vez que o representante abre mão ao menos em parte de seu papel ao exercer as decisões por consulta a setores não eleitos da sociedade.

#### **4.4 Integração de novas ferramentas que facilitam a participação**

Outro ponto defendido é que estas iniciativas estimulam inovações no processo de decisão, integrando ferramentas que viabilizam a participação de grupos mais numerosos,

superando barreiras geográficas, temporais e de linguagem, visto que as plataformas de comunicação *on-line* disponibilizam meios de discussões e levantamento de posições com grandes quantidades de participantes, em diferentes localidades, em formatos múltiplos tais como fóruns, votações e enquetes. (SECCHI, 2019, p. 10)

É destacada por alguns a incorporação da lógica do compartilhamento, que pode ser vista como uma tendência mais ampla, de outras esferas sociais:

Esta escolha está associada à difusão da lógica de compartilhamento em diversas esferas da vida, que está, presente na cocriação, coprodução, *coworking*, compartilhamento de casa, *car-sharing*, *crowdsourcing*, *crowdfunding*, *crowdsensing*. O próximo passo é traduzir essa lógica para o “*crowdvoting*” e os mandatos compartilhados. (SECCHI, 2019, p. 11)

#### 4.5 Organização em uma nova forma antipatriarcal e antilíder

Outros defendem a possibilidade de tensionar a democracia representativa e sua característica de estar centrada em lideranças, pois:

(...) a gente cria, a gente sedimenta um jeito de articular política que tá fora do sistema patriarcal. Isso é um dado que ainda vai ser reconhecido. A ideia de que a gente não precisa desse líder patriarcal numa organização política vertical, engravatada, fálica, belicosa, que é a nossa organização política. A Bancada Ativista mostra esse outro modo de fazer política que está ligado aos valores de colaboração, solidariedade e cuidado. Que num mundo dicotômico seria o que mais se espera do campo feminino. Então promove esse equilíbrio, traz pro imaginário, mostra esse jeito de fazer política. (RAMMI, 2018 *apud* SEGURADO; CHAIA; CHICARINO, 2019, p. 55-56)

#### 4.6 União suprapartidária em torno de uma causa

Alguns dos textos valorizam a possibilidade de reunir em torno do mandato pessoas de diferentes orientações partidárias. Num relato do processo de formação de uma candidatura coletiva, este ponto é ressaltado:

Assim, em um primeiro momento 60 nomes são listados tendo como orientação ideológica não a filiação partidária, a diversidade de pautas identitárias, e a defesa estrita de três pilares: redução das desigualdades; direitos humanos e democracia radical. A perda de centralidade do partido na candidatura coletiva se devia ao fato de proporem algo independente, não no sentido utilitário, como ressalta Anne Rammi (2018):

“(...) não que a Bancada fosse utilizar o partido apenas pra se candidatar e não se relacionar, mas que existia essa possibilidade de dialogar, e se tratava de um movimento pluripartidário, independente, com múltiplas visões de mundo, enfim, não somos todos socialistas dentro da Bancada, pelo contrário né, existem algumas pessoas socialistas e algumas pessoas que não são socialistas. Chegamos assim a duas questões jurídico-normativas: a impossibilidade de lançamento de candidaturas fora dos partidos, e a necessidade de escolha de uma única pessoa a figurar na cédula eleitoral.” (SEGURADO; CHAIA; CHICARINO, 2019, p. 56)

## 4.7 Uma nova forma de organização que substitui os partidos e seus vícios

Alguns dos grupos revelam um discurso bastante antipartidário:

Sobre o primeiro ponto, a Bancada é bastante crítica, do que nomeiam ser “uma hegemonia dos partidos [discordam] que os partidos hegemonicamente podem ocupar esse lugar enquanto cidadãos comuns não podem.” (RAMMI, 2018 *apud* SEGURADO; CHAIA; CHICARINO, 2019, p. 57)

Para alguns dos autores, a proposta representa mais que uma renovação dos canais políticos tradicionais, significa uma nova forma de encarnar a vontade coletiva transformadora:

Estariamos diante do germe de uma nova relação entre representantes e representados, uma resposta a um Parlamento vulgar e distante.

Ao problematizar as crises parlamentares e a solução fascista na Itália, que impunha a dissolução dos partidos e Parlamento, Gramsci (2017) já levantava a hipótese do surgimento de novas possibilidades dentro do sistema representativo. Algo que não chega a elaborar mais profundamente. Bianchi (2019) retoma a discussão do autor, sem se dar conta que essa novidade possa já estar sendo gestada. Os mandatos coletivos cabem perfeitamente na categoria “novos grupos sociais”, de que trata Bianchi (2019), que emergindo na cena política nacional evidenciaria uma transformação na Sociedade Civil, elaborando uma resposta genuína a ineficiência e inadequação do parlamento. (SEPÚLVEDA, 2020)

De qualquer forma, esta não é a posição de todas as iniciativas – algumas se propõem como renovações da vida partidária, e são assim saudadas pelos partidos:

Mas a dinâmica da política é curiosa. Justamente nesse momento em que os partidos estão mais desvalorizados, emerge da juventude um processo de renovação política que visa justamente a renovação partidária. São as chamadas candidaturas coletivas. Essas candidaturas se caracterizam por serem formadas por um grupo de cocandidatos que organizam coletivamente as propostas de campanha e, se forem eleitos, do mandato.

Quando as candidaturas coletivas surgiram, em 2016, a ideia não era exatamente essa. Na onda da antipolítica e do pós-modernismo, aquelas candidaturas coletivas foram organizadas como um contraponto aos próprios partidos. Os cocandidatos agiriam de forma autônoma aos partidos, ainda

que precisassem necessariamente de uma legenda para disputar uma vaga no Legislativo. Agora, em 2020, essas candidaturas coletivas foram ressignificadas. O que assistimos nas recentes experiências do PCdoB, do PSOL ou do PSB é que essas candidaturas não emergem contra os partidos; ao contrário, muitas vezes são os próprios partidos que as estimulam como forma de criar maiores laços com a sociedade civil. (RODRIGUES, 2020)

## 5. Avaliação – conquistas, promessas e riscos

Buscaremos a seguir esboçar uma avaliação inicial da experiência brasileira, destacando pontos fortes e fracos e indicando questões que demandam maiores reflexões.

É necessário lembrar que, devido ao pouco tempo de existência, ainda existe pouca análise e estudos quantitativos sobre estas iniciativas. Boa parte da literatura é feita por pessoas engajadas na construção deste novo formato, e é mais baseada nos propósitos do que na análise das práticas efetivas (bem como boa parte das críticas é feita por representantes de partidos que criticam defensivamente a pretensão de que eles possam substituí-los).

Apesar disso, é possível empreender um balanço inicial positivo, pois há inúmeros sinais de que os mandatos compartilhados trouxeram efetiva ampliação da participação, inclusão de novos grupos e revitalização da participação popular. Basta ver o número destas candidaturas registradas e os votos por elas recebidos, sinalizando que estão canalizando para a política a energia de múltiplos grupos sociais. Mesmo sem uma análise rigorosa destes casos, observa-se que em grande parte são coletivos de mulheres negras, de jovens e de LGBTQIA+, atraídos desta forma para a política.

Não se parte do princípio de que esse tipo de candidatura seja a única maneira de atingir os principais objetivos propostos, tais como os comentados no item anterior (ampliar a dimensão coletiva da política, promover a democratização dos mandatos e a inclusão social), mas de reconhecer que as experiências têm trazido contribuições positivas.

Alguns dos objetivos, contudo, permanecem por ser avaliados, observando-se a prática dos grupos ao longo do tempo. Especialmente deve-se observar o quanto estas novas experiências podem realmente vencer velhos desafios colocados para

os movimentos sociais e políticos que se pretendam participativos e coletivos. Buscaremos indicar alguns desses problemas que se colocam para a efetivação das promessas trazidas, à luz de experiências históricas, sem a pretensão de resolvê-los.

## 5.1 Gestão coletiva do mandato

Esta não é propriamente uma proposta nova. O próprio partido político surgiu como expressão de um projeto coletivo. Como diz Gracioli:

Seja pela natureza historicamente determinada da agremiação pela qual se disputa uma eleição (partidos), seja pelo sistema eleitoral proporcional, ou, por fim, pela secular busca por controle sobre o exercício de mandatos, estes são, sempre, coletivos. (...) Como bem registra e analisa Umberto Cerroni, partido político em sentido moderno surgiu apenas no século XIX como resultado e mediação das lutas socialistas por reivindicações políticas, principalmente o sufrágio universal, o direito de trabalhadores poderem disputar e assumir mandatos eletivos e destes serem remunerados. Segundo o autor, partido político moderno se definiu pela articulação de duas dimensões inseparáveis: programa e máquina administrativa, ambas inerentemente expressões de um projeto coletivo, ou de uma parte da sociedade que, em torno de uma ideologia ou de uma pauta de reivindicações, se põe em movimento e, para tanto, necessita desempenhar tarefas. (GRACIOLLI, 2020)

A própria questão de estabelecer instrumentos para o controle do representante é muito antiga:

O mesmo século XIX, com a Comuna de Paris (fugazes dois meses e meio, aproximadamente, mas muito intensos na concepção política, fortemente referenciada nas contribuições de Rousseau e de Marx), nos ofereceu a mais contundente crítica às eventualidades em que mandatários não cumpram os programas ou compromissos pelos quais obtiveram mandatos. Ao invés do voto ser fiduciário e por tempo determinado (como nas democracias que conhecemos na contemporaneidade), a Comuna de Paris ousou – aí sim, de forma inédita – com o mandato imperativo e revogável a qualquer momento, exatamente em face de eventuais rupturas pelos seus delegados em relação ao que deles era esperado. (GRACIOLLI, 2020)

É certo que a tese de mandatos coletivos subsiste por trazer uma crítica e oferecer uma solução a problemas reais: o distanciamento dos parlamentares, após a

conquista de vagas no Poder Legislativo, das causas ou interesses pelas quais se elegeram e a perda do vínculo orgânico com quem é representado.

Mas até que ponto a proposta pode vencer os desafios para resistir no tempo aos desafios de burocratização e isolamento? Por que motivos seria imune a estes riscos? Em que seria essencialmente diferente de mandatos que também são geridos coletivamente por movimentos sociais, e em que o representante é considerado o instrumento deste movimento (sendo, nos parece, relativamente indiferente se são um dois ou três que irão incorporar o representante)?<sup>52</sup> Não há inúmeros exemplos de direções sindicais (que em geral são geridas por colegiados) que também se afastaram das bases?

Pode-se pensar que por uma questão de escala os mandatos coletivos estariam em melhor situação para resistir aos desafios, já que se trata em geral de coletivos menores, onde o controle é mais fácil. As tendências para oligarquização observadas e estudadas ao longo dos séculos de experiência com a democracia representativa, como a famosa Lei de Ferro da Oligarquia nas organizações, estão associadas ao tamanho destas – quanto maiores, maior o risco.<sup>53</sup>

Mas, para empreender tarefas coletivas transformadoras, pode-se abrir mão da coordenação, força e amplitude que representa um partido? Parece mais razoável supor que pequenas células possam promover a inclusão de grupos sociais, maiores ou menores, e novas formas de gestão de grupos pequenos, mas que bem mais dificilmente poderiam empreender uma transformação conjunta da sociedade.

O pretendido rompimento com a ideia de “um líder”, “um representante”, talvez possa contribuir para organizações mais horizontais – mas é necessário analisar o

52 Um exemplo interessante de relação entre representante e movimento social foi estudado por mim, ao fazer o perfil biográfico do deputado Adão Pretto, que exerceu diversos mandatos como representante do MST (Movimento dos Sem-Terra). Ver BACKES, Ana Luiza; ARAÚJO, José Cordeiro de. (Orgs.). **Adão Pretto**. Brasília: Edições Câmara, 2010.

53 A Lei de Ferro da Oligarquia é uma teoria política, primeiramente desenvolvida pelo sociólogo alemão Robert Michels no seu livro de 1911, *Partidos políticos*. Ele alega que o mando por uma elite, ou oligarquia, é inevitável como uma “lei de ferro” dentro de qualquer organização democrática como parte das “necessidades táticas e técnicas” da organização. Michels particularmente direcionou a aplicação desta lei à democracia representativa, e atestou: “É a organização que dá lugar ao domínio dos eleitos sobre os eleitores, dos mandatários sobre os mandantes, dos delegados sobre os delegantes. Quem diz organização, diz oligarquia.” Ele chegou a atestar que “A evolução histórica zomba de todas as medidas profiláticas que foram adotadas para a prevenção da oligarquia.” (Wikipédia)

funcionamento na prática destas novas organizações para avaliar o quanto cumprem esta promessa.

De qualquer forma, parece-me que o que vai determinar a intensidade da participação, da gestão coletiva, é a intensidade do movimento – e não tanto a forma.

Um outro ponto clássico no debate diz respeito à funcionalidade de um modelo em que as decisões e votos do parlamentar devam ser tomados no coletivo: como atuará o representante no Parlamento nos casos que exigem acordos de última hora, negociações, compromissos? Se tudo tem que ser remetido à deliberação, corre-se o risco de perda de agilidade e capacidade decisória. É claro que teoricamente parâmetros podem ser traçados para flexibilizar o modelo sem perder a vinculação com o coletivo, mas na prática esta é uma das frentes por onde entram os perigos de insulamento e afastamento do coletivo.

São questões que devem ser enfrentadas em análises mais aprofundadas sobre o tema. De qualquer forma, nesta abordagem inicial, não vimos razões para defender que há traços específicos a esta forma de organização que a coloquem como mais capaz de enfrentar os desafios da organização coletiva.

## 5.2 Relações com o partido

Na experiência brasileira, as candidaturas coletivas se situam necessariamente dentro de um partido, pois a filiação partidária é condição de elegibilidade, conforme a Constituição Federal, art. 14, § 3º.

Assim, as relações com os partidos são um ponto essencial para sua avaliação, pois os mandatos coletivos podem desempenhar papéis que vão desde a vitalização das agremiações até a sua contestação e implosão.

Vimos anteriormente que algumas destas iniciativas se colocam como germe de uma nova forma de organização. Para outros, representam a possibilidade de sua renovação. Parece-nos necessário, contudo, alargar o horizonte para introduzir um outro elemento nesta reflexão, as características do sistema eleitoral e político em que elas surgem:

É nesse contexto do voto proporcional de lista aberta que as candidaturas coletivas podem surgir como um remédio. Por um lado, as candidaturas coletivas não estimulam disputas intrapartidárias. Ao contrário, são todos aqueles cocandidatos, em geral filiados ao mesmo partido, lutando de forma conjunta

para o sucesso da campanha. Por outro lado, essas candidaturas coletivas multiplicam o número de candidatos – ou cocandidatos, se preferirem – que estão nas ruas e nas redes apresentando o programa do partido e pedindo votos. Na prática, são mais vozes construindo o enraizamento partidário na sociedade civil. Ademais, os próprios cocandidatos, que de outra forma talvez não tivessem interesse em participar ativamente da política, agora encontram mais motivos para conhecerem a vida orgânica dos partidos e, quem sabe, transitarem do ativismo social para a militância partidária. Afinal, a luta política é pedagógica. (RODRIGUES, 2020)

Ao discutir como as experiências podem energizar os partidos, o autor chama a atenção para um ponto importante – no caso do Brasil, os mandatos coletivos surgem dentro do contexto de um sistema proporcional de lista aberta, centrado em **mandatos individuais**, o que leva à extrema personalização da política. E é para a democratização destas células que a experiência se dirige.

À diferença das experiências de outros países, – no Podemos, as críticas à burocratização e distanciamento das bases tomaram a forma de um novo partido, para que este fosse o canal por onde passariam as experiências de gestão coletiva e de reativação dos contatos com as bases –, no nosso país, o das candidaturas personalistas, o caminho foi o compartilhamento do mandato.

Assim, parece necessário discutir os limites desta forma particular ao nosso caso.

A pretensão das candidaturas coletivas de substituir os partidos, presente em muitas das iniciativas brasileiras estudadas, pode levar a uma ainda maior atomização da representação política, no país **mais fragmentado do mundo** (FREIRE, 2018). Não podemos ignorar este contexto, que traz grandes problemas para a formação de governos e de implementação de propostas de transformação de peso.

Na situação limite, está colocada a possibilidade de adoção de candidaturas avulsas: o STF vem analisando a proposta de imposição das candidaturas avulsas por decisão judicial, a partir de uma interpretação controversa da adesão do Brasil a Tratados Internacionais de Direitos Humanos.<sup>54</sup> Se tal se der, estaríamos

54 Em outubro de 2017, o Supremo Tribunal Federal (STF) reconheceu, por unanimidade, a repercussão geral de um caso concreto que dizia respeito à tentativa de registro de uma candidatura independente, no Recurso Extraordinário com Agravo (ARE nº 1.054.490-RJ). Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5208032>>. Ver mais sobre o tema em: SANTANO, Ana Claudia. Ativismo judicial no caso das candidaturas independentes. *Justiça do Direito*, v. 32, n. 1, p. 120-152, jan./abr. 2018. Disponível em: <<http://seer.upf.br/index.php/rjd/article/view/7958/4798>>. Acesso em: 21 mar. 2022.

frente a mais um caso de ativismo judicial, invadindo o poder do Legislativo de decidir sobre a matéria e enfraquecendo as instituições representativas do país.<sup>55</sup>

Seria uma vantagem a fragmentação maior do sistema em inúmeros conjuntos de candidaturas avulsas? Parece que este é um caminho que aprofunda os principais dilemas de decisão coletiva colocados no país. Nem mesmo os mandatos compartilhados ofereceriam uma alternativa. Eles podem ser um bom remédio para a excessiva personalização. Mas, embutidos na lógica de um sistema personalista (ou ainda de sua variante piorada, o distritão), não parecem ter o condão de catalisar a formação de experiências de gestão coletivas mais amplas que formem propostas de transformação ou de governança capazes de englobar parcelas significativas da sociedade. E, por outro lado, se vencerem esse desafio, é difícil supor que, ao ganharem musculatura e conexões amplas, possam escapar de uma organização de tipo partidário (mesmo que se recuse o nome “partido”). Ou seja, os partidos ainda seriam necessários.

De qualquer forma, a relação com os partidos sempre será uma fonte de tensões. Ao longo do mandato, pode haver discordância entre o partido, o eleito e os integrantes do grupo. Em divergências graves, pode até haver punição se uma orientação do partido não for seguida. A quem pertence o mandato neste caso? São questões importantes para aprofundar, tanto para os defensores das iniciativas coletivas quanto para os partidos, e as controvérsias de direito provavelmente serão judicializadas.

Um exemplo interessante de judicialização é fornecido pela recente discussão em torno do mandato de Tabata Amaral. A deputada, juntamente com outros dois representantes, foi eleita pelo PDT em 2018 vinculada a um movimento suprapartidário.<sup>56</sup> Ao descumprir decisão do partido, que fechou questão sobre a reforma da previdência, alegou que sua fidelidade maior era ao movimento suprapartidário que a elegeu, o qual tomou posição divergente. Ao ser punida no partido, pediu para

55 Para análise de outras decisões do Judiciário que, além de exorbitarem seu poder, tiveram como consequência o enfraquecimento dos partidos e a hiperfragmentação partidária, ver: BACKES, Ana Luiza; PONTES, Roberto Carlos Martins. Empurrando a história: mas para onde? Uma análise das regras partidárias criadas pelo STF. In: SILVA, Rafael Silveira e. **30 anos da Constituição: evolução, desafios e perspectivas para o futuro**. Brasília: Senado Federal, 2018. Volume III, p. 51-90. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/handle/id/553745>>. Acesso em: 21 mar. 2022.

56 Na Câmara, estes parlamentares criaram o chamado Gabinete Compartilhado, mas em proposta bem diferente da que vimos discutindo aqui – trata-se apenas de formação de um gabinete conjunto, com a contratação conjunta de pessoas para realizar trabalhos referentes às atividades de assessoramento.

abandoná-lo por justa causa, alegando perseguição política, e o TSE permitiu que saísse sem a perda do mandato (VITAL, 2021).

É uma controvérsia importante, pois na decisão há uma visível ameaça para os partidos, pois atinge o cerne de sua capacidade de tomar e implementar decisões coletivas.

## 6. Questões legais

Os mandatos compartilhados defrontam-se com uma série de problemas, seja no processo eleitoral, especialmente para o registro das candidaturas, seja no interior das Casas legislativas, com os regimentos e normas internas. Este tipo de candidatura é algo novo no direito eleitoral e não é objeto até agora de prescrição no direito positivo. Em alguns estados, houve casos de registros negados (KERCHE; MARONA, 2020; INEXISTENTES..., 2020).

O principal problema apontado para o registro é o da identificação inequívoca do candidato. Este é um ponto importante em matéria de candidaturas, sobre o qual a legislação e a jurisprudência são muito claras – não pode haver dúvidas quanto à identidade do candidato. Assim, tem havido dificuldades no registro devido ao entendimento de que o mandato compartilhado afronta os termos literais da legislação eleitoral, levantando dúvidas sobre quem exercerá o mandato.

No entanto, como vimos, os números de candidaturas coletivas registradas (257 na última) demonstram que este problema vem sendo contornado pela maioria dos juízes.<sup>57</sup>

Apesar de ter conseguido se impor na prática, ao menos parcialmente, na maioria dos casos, o modelo vem sendo alvo de contestações, enfrentando aqui e ali a burocracia e o excesso de rigidez.

57 Uma demonstração de que em geral o assunto vem sendo encarado com boa vontade no Judiciário foi fornecida nas Jornadas Eleitorais. Este seminário, organizado pela Justiça eleitoral, com participação ampla de seus membros, debateu e aprovou enunciados para orientar decisões das Cortes, e sobre o tema foi aprovado o seguinte: "Enunciado 63: Ainda que inexista previsão legislativa específica, são candidaturas coletivas aquelas compostas por dois ou mais membros, de acordo com as regras estabelecidas nos respectivos estatutos partidários. Todavia, apenas um dos integrantes será registrado como candidato para todos os fins legais". Disponível em: <<https://eadeje.tse.jus.br/course/view.php?id=297>>. Acesso em: 4 abr. 2022.

Enfrentando o tema, resolução do TSE, que disciplina o registro dos candidatos para a próxima eleição, instituiu regra que garantirá que o nome no registro possa fazer menção à candidatura coletiva, desde que o candidato seja claramente identificado.

Art. 25.

(...)

§ 2º No caso de candidaturas promovidas coletivamente, a candidata ou o candidato poderá, na composição de seu nome para a urna, apor ao nome pelo qual se identifica individualmente a designação do grupo ou coletivo social que apoia sua candidatura, respeitado o limite máximo de caracteres. (Incluído pela Resolução nº 23.675/2021)

§ 3º É vedado o registro de nome de urna contendo apenas a designação do respectivo grupo ou coletivo social. (Incluído pela Resolução nº 23.675/2021)

§ 4º Não constitui dúvida quanto à identidade da candidata ou do candidato a menção feita, em seu nome para urna, a projeto coletivo de que faça parte. (Incluído pela Resolução nº 23.675/2021)

Assim, tanto na propaganda quanto no nome na urna, no momento da votação, os candidatos podem se associar ao coletivo ao qual pertencem. O texto da resolução sem dúvida constitui um avanço, pois dará segurança jurídica a essas candidaturas.

Restam, contudo, vários aspectos em debate, demandando regulamentação.

É importante debater questões como até que ponto pode ir o compartilhamento, deveres e direitos dos que dividem o mandato, entre outros aspectos legais.

Outro motivo para definir parâmetros na lei seria a segurança dos eleitores, já que da forma atual não há a mínima garantia de que o compromisso coletivo seja mantido (GALZO, 2020).

Estes são alguns dos temas que o processo de elaboração legislativa vem enfrentando no Congresso.

O exercício dos mandatos coletivos no interior das Casas legislativas também envolve uma série de problemas, especialmente para definir o direito a palavra e as regras de compartilhamento.<sup>58</sup>

Como estas questões serão mais bem discutidas nas Casas, em seus regimentos internos, não trataremos delas aqui.

Apresentaremos a seguir o que vem sendo debatido no âmbito da Câmara dos Deputados.

## 7. Propostas em debate na Câmara dos Deputados

Encontram-se em tramitação vários projetos sobre o tema, sendo uma proposta de emenda à Constituição (PEC nº 379/2017) e quatro propostas de mudanças na lei ordinária.

A PEC traz um texto curto, inserindo um § 12 no art. 14 da Constituição com o seguinte teor:

(...)

§ 12. Os mandatos, no âmbito do Poder Legislativo poderão ser individuais ou coletivos, na forma da lei. (NR)

É uma proposta ampla, que daria amparo à criação dos mandatos coletivos, mas que de toda forma necessitaria de uma regulamentação na legislação ordinária para definição de seus parâmetros de atuação.

De todo modo, parece inclusive possível enfrentar a regulamentação sem necessidade de mudar a Constituição. Este é o caminho tomado pelos projetos de lei ordinária em tramitação (**PL nº 4.475/2020**, **PL nº 4.724/2020** e **PL nº 1.422/2021**), bem como o da redação proposta para o tema no âmbito do projeto de novo Código

58 Um exemplo a ser citado: “No fechamento desse artigo ocorreu a diplomação dos deputados a serem empossados em 2019 e a Bancada Ativista pleiteava que seus nove integrantes participassem do evento, mesmo que simbolicamente. Em acordo informal com o cerimonial haviam conseguido que alguns participantes, além da deputada que encabeça o mandato, participassem da cerimônia de diplomação. Mas, por motivos ainda desconhecidos, o cerimonial não cumpriu o acordado. Diante da ruptura do acordo um dos integrantes, um codeputado indignado com a atitude do cerimonial, transgrediu as regras e subiu ao palco, tendo sido agredido e acusado de bandido por outros parlamentares. O episódio antecipa os desafios que serão enfrentados pela Bancada Ativista na busca de imprimir novas práticas políticas, pautadas na horizontalidade e na quebra de parâmetros das formas tradicionais de representação política.” (SEGURADO; CHAIA; CHICARINO, 2019, p. 62)

Eleitoral apresentada pelo grupo de trabalho Reforma Eleitoral, cuja relatora é a deputada Margarete Coelho (texto do artigo em anexo).<sup>59</sup>

Os projetos de lei enfrentam a regulamentação com diferentes graus de profundidade. É importante assinalar, contudo, que **em todos eles, independente das diferenças, se mantém a figura de apenas um representante oficial, que assume as funções de candidato e de parlamentar para todos os fins de direito.**

Um deles prevê um mínimo de regras, apenas viabiliza o registro e a propaganda, permitindo que sejam em nome da candidatura coletiva, desde que apareça de forma inequívoca quem é o candidato (PL nº 4.475/2020).

Os outros criam uma regulamentação mais detalhada, com definição e instituição de diversas regras para registro, formato das chapas, direitos e deveres dos que dividem o mandato. Sintetizamos as questões mais importantes tratadas nestes três últimos no quadro 1 a seguir.

**Quadro 1 – Propostas em debate na Câmara dos Deputados sobre mandatos coletivos**

Questões	Proposta de novo código	PL nº 4.724/2020	PL nº 1.422/2021
<b>Descrição geral da proposta</b>	Proposta remete a maior parte das definições sobre o funcionamento e divisão de papéis para os estatutos do partido.	Proposta detalha muitos aspectos, estendendo algumas garantias do mandato para os membros participantes, definindo direitos e deveres.	Proposta estabelece algumas definições na lei sobre o tamanho das chapas e sanções.
<b>Definição</b>	“As candidaturas coletivas consistem na exteriorização de uma estratégia voltada a facilitar o acesso dos partidos políticos aos cargos proporcionais em disputa”.	Não trata.	Não trata.
<b>Formação de chapa</b>	Um candidato/ representante, podendo haver coparlamentares, conforme estatuto do partido.	Um candidato/ representante e até mais cinco coparlamentares (partido define regras).	Um candidato/ representante e mais dois participantes, com direito a decisões.

59 Na matéria a seguir consta o link para a íntegra da proposta. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/eleicoes-2022/grupo-trabalho-reforma-eleitoral-lira/>>. Acesso em: 4 abr. 2022.

Questões	Proposta de novo código	PL nº 4.724/2020	PL nº 1.422/2021
<b>Registro</b>	Só é possível se a candidatura coletiva for regulada no estatuto partidário e escolhida em convenção.	Proposta cria várias regras para o registro (sobre a foto dos candidatos, documentos, nome apresentado).	
<b>Instância em que se definem as regras da candidatura/ mandato</b>	Estatuto e convenções do partido definem as regras de constituição e definição dos papéis nas chapas.	Lei define o número máximo de participantes.	Lei define o tamanho da chapa e os papéis do <b>membro representante e dos participantes</b> , garantindo a prevalência da vontade do membro representante em caso de dissenso.
<b>Autonomia do partido</b>	A instituição de regras partidárias relacionadas às candidaturas coletivas é matéria <i>interna corporis</i> , gozando o partido de autonomia para definição dos requisitos de modulação da candidatura coletiva.	Não trata.	Não trata.
<b>Imunidade parlamentar</b>	Não é tratada.	Não trata.	Garante imunidade aos membros participantes.
<b>Regras de elegibilidade</b>	Membros devem preencher os requisitos necessários ao exercício dos direitos políticos passivos previstos na legislação e na Constituição Federal.	Não trata.	Aplicam-se aos membros representante e aos membros participantes todas as condições de elegibilidade e requisitos para registro previstos na legislação eleitoral.
<b>Sanções penais</b>	Não trata.	Não trata.	As sanções penais sobre propaganda indevida e perda de mandato aplicam-se a toda a chapa.
<b>Inelegibilidade</b>	Não trata.	Não trata.	A sanção de inelegibilidade imposta a um dos membros do Coletivo Parlamentar não afeta a capacidade eleitoral passiva dos demais.

Questões	Proposta de novo código	PL nº 4.724/2020	PL nº 1.422/2021
<b>Na urna eletrônica</b>	Não trata.	Deverá aparecer no painel da urna eletrônica o nome do candidato a parlamentar e o nome da chapa; a fotografia do candidato a parlamentar ou de toda a chapa.	A urna eletrônica exibirá, para o eleitor, painéis contendo o nome de todos com menção clara ao membro representante.

Elaboração da autora.

Como se vê, a proposta de código regulamenta o mínimo possível, remetendo as definições para o estatuto dos partidos, e lhes assegurando autonomia na modulação da forma adotada. As outras duas propostas, por outro lado, não apenas estabelecem definições sobre o tamanho e funcionamento das candidaturas coletivas (p. ex. os critérios de decisão internos à chapa no caso do PL nº 1.422/2021), como definem aspectos ligados a propaganda e a apresentação das chapas nas urnas eletrônicas, entre outros.

A solução de remeter as definições para os estatutos dos partidos parece ser uma boa solução no momento, já que caberia a eles implementar e fiscalizar regras como a forma de estruturação da candidatura coletiva, os termos de compromisso e das infrações disciplinares decorrentes de seu descumprimento.

O estabelecimento destas regras na própria lei pode se revelar excessivamente rígido, num momento em que estas formas de mandato ainda estão ensaiando definições.

## 8. Conclusão

Concluimos com as palavras de Bárbara Sepúlveda, que expressam uma avaliação sintética sobre as candidaturas coletivas no momento atual:

Trata-se de um instrumento recente, ainda sem aparato legal. É preciso acompanhar o processo de sua efetivação na prática, seus limites, suas potencialidades, assim como as implicações de uma eventual formalização. Contudo, já é possível demarcar sua contribuição para a democracia brasileira, ao viabilizar a eleição de sujeitos a quem as portas de nossa política institucional geralmente se fecham; ao renovar os sentidos de representação/representatividade no seio da nossa sociedade civil. (SEPÚLVEDA, 2020)

Seria conveniente que o sistema eleitoral e partidário brasileiro incorporasse esses experimentos e o tema fosse melhor regulamentado. Desta maneira, evitaríamos a insegurança jurídica e permitiríamos que esta forma pudesse florescer e captar a energia de atores novos no processo político, mostrando a que veio.

## Referências

ALMEIDA, Bernardo. Mandatos compartilhados se espalham pelos Legislativos no Brasil. **O Tempo**, 23/11/2020. Disponível em: <<https://www.otempo.com.br/hotsites/eleicoes-2020/mandatos-compartilhados-se-espalham-pelos-legislativos-no-brasil-1.2416310>>. Acesso em: 18 mar. 2022.

CÂMARAS municipais vão receber número recorde de mandatos coletivos em 2021. **G1**, Jornal Nacional, 17/11/2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2020/11/17/camaras-municipais-vaio-receber-numero-recorde-de-mandatos-coletivos-em-2021.ghtml>>. Acesso em: 18 mar. 2022.

SEGURADO, Rosemary; CHAIA, Vera; CHICARINO, Tathiana. Mandato coletivo: a candidatura da Bancada Ativista nas eleições de São Paulo (2018). In: MASSUCHIN, Michele Goulart *et al.* (orgs.). **Comunicação e política: interfaces em esferas regionais**. São Luís: EDUFMA, 2019. p. 42-63.

FREIRE, Vinicius Torres. Fragmentação de partidos, recorde, é aberração mundial. **Folha de S.Paulo**, 2018. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/10/fragmentacao-de-partidos-recorde-e-aberracao-mundial.shtml>>. Acesso em: 21 mar. 2022.

GALZO, Wesley. Candidaturas coletivas: entenda o fenômeno político que não para de crescer. **IG**, Último segundo, 18/10/2020. Disponível em: <<https://ultimosegundo.ig.com.br/politica/2020-10-18/candidaturas-coletivas-entenda-o-fenomeno-politico-que-nao-para-de-crescer.html>>. Acesso em: 18 mar. 2022.

GRACIOLLI, Edilson José. Mandatos coletivos: novidade ou pleonasma? **Vermelho**, 30/7/2020. Disponível em: <<https://vermelho.org.br/2020/07/30/mandatos-coletivos-novidade-ou-pleonasma/>>. Acesso em: 21 mar. 2022.

INEXISTENTES na lei, candidaturas e mandatos coletivos serão debatidos pelo TSE. **Folha de S.Paulo**, 18/11/2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/painel/2020/11/inexistentes-na-lei-candidaturas-e-mandatos-coletivos-serao-debatidos-pelo-tse.shtml>>. Acesso em: 21 mar. 2022.

KERCHE, Fábio; MARONA, Marjorie. Candidaturas coletivas: parte do problema ou da solução? **UOL Notícias**, 4/10/2020. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/colunas/observatorio-das-eleicoes/2020/10/04/candidaturas-coletivas-parte-do-problema-ou-da-solucao.htm?cmpid=copiaecola>>. Acesso em: 21 mar. 2022.

NASCIMENTO, Carlos Eduardo Gomes. Crise da representatividade e o mandato coletivo como uma afirmação da democracia participativa no Brasil. **Boletim de Conjuntura** (BOCA), Boa Vista, ano III, v. 5, n. 13, 2021. Disponível em: <<https://revista.ioles.com.br/boca/index.php/revista/article/view/10/47>>. Acesso em: 18 mar. 2022.

RODRIGUES, Theófilo. Candidaturas coletivas: Novidade para reforçar os partidos. **Vermelho**, 30/7/2020. Disponível em: <<https://vermelho.org.br/2020/07/30/candidaturas-coletivas-novidade-para-reforcar-os-partidos/>>. Acesso em: 21 mar. 2022.

ROMANO, Rogério Tadeu. A candidatura coletiva. **Jus Navigandi**, 11/2020. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/86880/a-candidatura-coletiva>>. Acesso em: 21 mar. 2022.

SECCHI, Leonardo (coord). **Mandatos coletivos e compartilhados: inovação na representação legislativa no Brasil e no mundo**. Arapyá/PUBLICA, 2019. Disponível em: <[https://arapyau.org.br/wp-content/uploads/2019/05/PUBLICA%C3%87%C3%83O\\_Mandatos-coletivos-e-compartilhados-inova%C3%A7%C3%A3o-na-representa%C3%A7%C3%A3o-legislativa.pdf](https://arapyau.org.br/wp-content/uploads/2019/05/PUBLICA%C3%87%C3%83O_Mandatos-coletivos-e-compartilhados-inova%C3%A7%C3%A3o-na-representa%C3%A7%C3%A3o-legislativa.pdf)>. Acesso em: 21 mar. 2022.

SEPÚLVEDA, Bárbara T. Para se socializar a política: mulheres negras e mandatos coletivos no Brasil. **Revista Serviço Social em Perspectiva**, v. 4, edição especial, março de 2020.

TROTTA, Laura Cazarini. Participação social e pluralidade: mandatos coletivos como nova forma de fazer política. In: **Simpósio Gênero e Políticas Públicas**, VI, v. 6, 2020. Disponível em: <<http://anais.uel.br/portal/index.php/SGPP/article/view/1141>>. Acesso em: 4 maio 2021.

VITAL, Danilo. TSE dá a Tabata Amaral justa causa para deixar PDT após punição por votar reforma. **Consultor Jurídico**, 25/5/2021. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2021-mai-25/tse-tabata-amaral-justa-causa-deixar-pdt-discriminacao>>. Acesso em: 21 mar. 2022.

XAVIER, Sandy. Mandato coletivo: uma nova forma de compor um gabinete. **Politize!**, 3/9/2019. Disponível em: <<https://www.politize.com.br/mandato-coletivo/>>. Acesso em: 21 mar. 2022.

## ANEXO

### Texto do artigo sobre mandato coletivo constante da proposta de novo Código Eleitoral

**Art. 198.** Nas eleições proporcionais, admite-se o registro de candidaturas coletivas, desde que reguladas pelo estatuto do partido político e autorizadas expressamente em convenção ao qual estão vinculados, observadas as exigências deste Código.

§1º As candidaturas coletivas consistem na exteriorização de uma estratégia voltada a facilitar o acesso dos partidos políticos aos cargos proporcionais em disputa, e devem ser compostas por cidadãos que, individualmente, preenchem os requisitos necessários ao exercício dos direitos políticos passivos previstos neste Código e na Constituição Federal.

§2º Independentemente do número de componentes, a candidatura coletiva será representada formalmente por um único candidato oficial para todos os fins de direito, nos termos deste Código.

§3º Cabe ao partido político definir através do seu estatuto a autorização e a regulamentação de candidaturas coletivas, devendo estabelecer regras internas sobre:

- I – a forma de estruturação da candidatura coletiva;
- II – a utilização de meios digitais;
- III – a necessidade de filiação partidária de todos os membros;
- IV – o respeito as normas e programas do partido;
- V – aplicação das condições de elegibilidade a todos os participantes;
- VI – os cargos para os quais serão aceitas as candidaturas coletivas;
- VII – a instituição de termo de compromisso e das infrações disciplinares decorrentes de seu descumprimento;
- VIII – a participação da coletividade na tomada de decisão sobre os rumos e estratégias políticas da candidatura;
- IX – a participação dos cocandidatos na propaganda eleitoral, com o respeito aos limites e regras previstas neste Código;
- X – o financiamento da candidatura coletiva, observadas as regras e limites previstos neste Código;

XI – a dissolução da candidatura coletiva.

§4º A instituição de regras partidárias relacionadas às candidaturas coletivas é matéria *interna corporis*, gozando o partido de autonomia para definição dos requisitos de modulação da candidatura coletiva.

§5º A representação política decorrente da eleição de candidaturas coletivas observará as normas legais e regimentais gerais que disciplinam o exercício de mandatos parlamentares.

### PEC nº 379/2017

**Autor:** Deputada Renata Abreu

**Ementa:** Insere parágrafo ao art. 14 da Constituição Federal para possibilitar o **mandato coletivo** no âmbito do Poder Legislativo.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

**Art. 1º** O art. 14 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do seguinte § 12:

“Art. 14. ....  
 § 12. Os mandatos, no âmbito do Poder Legislativo poderão ser individuais ou coletivos, na forma da lei. (NR)”

**Art. 2º** Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação

### PL nº 1.422/2021

**Autor:** Deputado Bacelar

**Ementa:** Dispõe sobre o **mandato coletivo**.

O Congresso Nacional decreta:

**Art. 1º** Esta Lei dispõe sobre o mandato coletivo, aplicável aos cargos de Deputado Federal, Estadual ou Distrital, e de Vereador.

**Art. 2º** O mandato coletivo será exercido por colegiado, denominado “Coletivo Parlamentar”.

*Parágrafo único.* O Coletivo Parlamentar será formado por três membros e terá a seguinte composição:

I - **um membro representante, o qual será o Deputado Federal, Estadual ou Distrital, ou Vereador formalmente eleito** nos termos da Constituição Federal e da legislação eleitoral e representará o Coletivo Parlamentar junto à respectiva Casa;

II - dois membros participantes, os quais serão, obrigatoriamente, **cidadãos filiados ao mesmo partido político** do membro representante e o auxiliarão no exercício do mandato coletivo.

**Art. 3º** Cabe ao **membro representante** do Coletivo Parlamentar as prerrogativas inerentes ao exercício do mandato, entre as quais figuram o **direito a voz e a voto nas reuniões e sessões parlamentares** realizadas na respectiva Casa.

**Art. 4º** Aos membros participantes do Coletivo Parlamentar são garantidos:

I - o gozo das **imunidades parlamentares** previstas na Constituição Federal e nas respectivas Constituições Estaduais ou Leis Orgânicas;

II - a **participação nas decisões relacionadas ao exercício do mandato coletivo, conforme regras estabelecidas em seu ato constitutivo**, respeitadas:

a) os critérios estabelecidos pelo estatuto do respectivo partido político;

b) a prevalência da vontade do membro representante em caso de dissenso.

**Art. 5º** O pedido de registro de chapa destinada a constituir Coletivo Parlamentar explicitará esta circunstância, aplicando-se ao membros representante e aos membros participantes todas as condições de elegibilidade e requisitos para registro previstos na legislação eleitoral.

**Art. 6º** Em caso de candidatura de chapa destinada a constituir Coletivo Parlamentar, a respectiva propaganda eleitoral, de qualquer espécie, consignará:

I - o nome da chapa;

II - o nome de cada um dos três integrantes da chapa, identificando-se, dentre eles, o membro representante.

*Parágrafo único.* Havendo imposição de sanção por infração à legislação sobre propaganda eleitoral, será solidária a responsabilidade de todos os integrantes da chapa.

**Art. 7º** A urna eletrônica exibirá, para o eleitor, painéis contendo o nome de todos os integrantes da chapa destinada a constituir Coletivo Parlamentar, com menção clara e em destaque ao membro representante.

**Art. 8º** Na apuração das eleições, para efeitos de aplicação do critério proporcional, considera-se a chapa destinada a constituir Coletivo Parlamentar como um único candidato.

**Art. 9º** As hipóteses de perda de mandato são aplicáveis a quaisquer dos membros do Coletivo Parlamentar, estendendo-se a todos a sanção aplicada a algum deles.

**Art. 10.** A sanção de inelegibilidade imposta a um dos membros do Coletivo Parlamentar não afeta a capacidade eleitoral passiva dos demais.

**Art. 11.** Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.

## PL nº 4.724/2020

**Autor:** Deputado André Figueiredo

**Ementa:** Dispõe sobre o exercício coletivo do mandato eletivo no Poder Legislativo.

O Congresso Nacional decreta:

**Art. 1º** Esta Lei dispõe sobre o exercício coletivo do mandato eletivo no Poder Legislativo Municipal, Estadual, Distrital ou Federal.

*Parágrafo único.* O mandato eletivo no Poder Legislativo poderá ser exercido de forma coletiva, compartilhada, colaborativa, cooperativa ou participativa, nos termos desta Lei, e receberá a designação de mandato coletivo.

**Art. 2º** Para os fins desta Lei, consideram-se:

I – **parlamentar:** ator político eleito, que ocupa legalmente o cargo eletivo e que compartilha o poder decisório com os coparlamentares;

II – **coparlamentar:** cidadão participante de um mandato coletivo cuja posição deve ser consultada para a definição da decisão do parlamentar, no exercício das suas atribuições legislativas;

III – **chapa de mandato coletivo**: conjunto de pessoas formado pelo candidato a parlamentar e pelos candidatos a coparlamentares, que compõem uma candidatura coletiva;

IV – **grupo de mandato coletivo**: conjunto de pessoas formado pelo parlamentar e pelos coparlamentares;

V – **estatuto do mandato**: acordo formal que delimita os elementos fundamentais do vínculo contratual entre o parlamentar e os coparlamentares.

**Art. 3º** No mandato coletivo, o conjunto de prerrogativas e de obrigações decorrentes do cargo eletivo será atribuído, para todos os fins legais, ao parlamentar eleito, que deverá atuar em conformidade com as decisões políticas tomadas pelo grupo de mandato coletivo, de acordo com os critérios estabelecidos pelo estatuto do mandato de que trata o art. 12.

**Art. 4º** Não se subordina ao regime desta Lei o exercício participativo do mandato em que não exista quantitativo delimitado de coparlamentares e processo de decisão coletivo estruturado, devidamente documentados e formalizados, nos termos desta Lei.

**Art. 5º** A previsão da candidatura de chapa de mandato coletivo, bem como a definição dos critérios de participação e do tamanho da chapa caberá ao partido político e deverá constar do estatuto do partido.

*Parágrafo único.* A definição de tamanho da chapa de mandato coletivo de que trata o caput deverá atender o **limite máximo de cinco pessoas**, considerando tanto o candidato a parlamentar como os candidatos a coparlamentar.

**Art. 6º** A decisão sobre a candidatura de chapa de mandato coletivo e a escolha dos candidatos a coparlamentar pelos partidos deverá ser feita conjuntamente com a escolha dos candidatos a parlamentares, observadas as condições descritas na Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

**Art. 7º** O candidato a coparlamentar deverá possuir domicílio eleitoral na respectiva circunscrição pelo prazo de seis meses e estar com a filiação deferida pelo partido no mesmo prazo.

**Art. 8º** O pedido de registro de chapa de mandato coletivo deverá ser composto da documentação do candidato a parlamentar e dos candidatos a coparlamentar integrantes da respectiva chapa, observadas as condições descritas na Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

§ 1º A fotografia do candidato a parlamentar, exigida nos termos do art. 11, §1º, VIII da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, poderá ser substituída por fotografia dos integrantes da chapa de mandato coletivo.

§ 2º O pedido de registro do candidato a coparlamentar deverá ser instruído com os seguintes documentos:

I – cópia da ata da convenção partidária de definição da candidatura da chapa de mandato coletivo e de escolha dos candidatos a coparlamentares;

II – autorização do candidato, por escrito;

III – prova de filiação ao partido do candidato a parlamentar ou a outro partido membro da coligação;

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. 7º;

VI – certidão de quitação eleitoral; e

VII – certidões criminais fornecidas pelos órgãos de distribuição da Justiça Eleitoral, Federal e Estadual.

**Art. 9º** No pedido de registro de chapa de mandato coletivo, poderá ser indicado nome representativo dessa chapa, que será acrescido ao nome registrado pelo candidato a parlamentar

*Parágrafo único.* O nome atribuído à chapa de mandato coletivo não deverá gerar dúvida quanto à identidade do candidato a parlamentar integrante da chapa.

**Art. 10.** É facultado ao partido substituir candidato a coparlamentar que renunciar ou falecer após o termo final do prazo do registro ou, ainda, tiver seu registro indeferido ou cancelado, observadas as condições descritas na Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

**Art. 11.** A propaganda eleitoral de chapa de mandato coletivo deverá indicar o aspecto coletivo da candidatura e explicitar, de forma inequívoca, a identidade do candidato a parlamentar registrado.

*Parágrafo único.* Os candidatos a coparlamentar poderão ser facultativamente identificados, desde que não se estabeleça dúvida quanto à identidade do candidato a parlamentar registrado.

**Art. 12.** O exercício do mandato coletivo deverá ocorrer em observância estrita do estatuto do mandato.

§ 1º É vedada qualquer previsão do estatuto que delegue prerrogativas ou obrigações exclusivas dos parlamentares eleitos aos coparlamentares.

§ 2º O estatuto a que se refere o *caput* deverá apresentar obrigatoriamente o seguinte conteúdo:

I - critérios de distribuição do peso político decisório de cada coparlamentar dentro do mandato;

II - critérios objetivos e impessoais para permanência ou desligamento de coparlamentar;

III - abrangência do poder decisório compartilhado, com a definição dos tipos de decisão que estarão sujeitas à definição coletiva;

IV - critérios de partilha dos custos de campanha e dos benefícios decorrentes do cargo, desde que não sejam de gozo exclusivo do parlamentar;

V - processo de tomada de decisão, que contemple a metodologia utilizada para a definição das decisões relativas às matérias legislativas; e

VI - mecanismo de interação entre os membros do grupo de mandato coletivo, com a descrição das ferramentas e métodos utilizados.

§ 3º O descumprimento do estatuto pelo parlamentar ou pelos coparlamentares configura violação dos deveres partidários e deve ser apurada e punida, de acordo com o art. 23 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995.

§ 4º Deverá ser dada ampla publicidade ao estatuto do mandato de que trata o *caput*.

**Art. 13.** O número atribuído à chapa de mandato coletivo deverá ser definido, conforme as regras estabelecidas pela Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

§ 1º Em caso de votação eletrônica no número da chapa de mandato coletivo, deverá aparecer no painel da urna eletrônica o nome do candidato a parlamentar, acrescido do nome da chapa; a fotografia do candidato a parlamentar ou de toda a chapa e o nome do partido ou a legenda partidária, com a expressão designadora do cargo disputado.

**Art. 14.** Aplicam-se ao exercício do mandato coletivo subsidiariamente as disposições da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral) e da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

**Art. 15.** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

**Art. 16.** Revogam-se as disposições em contrário.

## PL nº 4.475/2020

**Autor:** Deputado João Daniel

**Ementa:** Altera a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, para estabelecer regras para o registro e para a propaganda eleitoral de candidaturas promovidas coletivamente.

O Congresso Nacional decreta:

**Art. 1º** Esta Lei modifica a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, para estabelecer regras para o registro e para a propaganda eleitoral de candidaturas promovidas coletivamente.

**Art. 2º** Os arts. 12 e 36 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, passam a vigorar acrescidos dos respectivos §§ 6º, com as seguintes redações:

“Art. 12. ....  
.....

§ 6º No caso de candidaturas promovidas coletivamente, o candidato poderá indicar, no pedido de registro, o nome do grupo ou coletivo social que o apoia, que será acrescido ao nome registrado pelo candidato, desde que não se estabeleça dúvida quanto à identidade do candidato registrado, sendo vedado o registro apenas do nome do respectivo grupo ou coletivo social.” (NR)

“Art. 36 .....

.....  
§ 6º A propaganda de candidaturas promovidas coletivamente deverá indicar, de forma inequívoca, o candidato registrado, e, facultativamente, o grupo ou coletivo social que o apoia e seus apoiadores, desde que não se estabeleça dúvida quanto à identidade do candidato registrado, sendo vedada a menção à candidatura e o pedido de voto ou de apoio eleitoral a terceiro não registrado como candidato.” (NR)

**Art. 3º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.



# FEDERAÇÕES PARTIDÁRIAS: DA GÊNESE LEGISLATIVA À RATIFICAÇÃO DE CONSTITUCIONALIDADE

**Manuella da Silva Nonô<sup>60</sup>**

## 1. Introdução

A proliferação de partidos políticos no Brasil é assunto que tem repetidamente ocupado a pauta política, tendo em vista a subsistência das legendas com verbas públicas e as dificuldades que seu número cria para a governabilidade.

Com vistas a um possível enxugamento de tais quadros, com a preservação da pluralidade partidária e das minorias, após muitos debates, o Congresso aprovou, em 2017, emenda constitucional que estabeleceu uma cláusula de desempenho gradativa a ser aplicada a partir das eleições de 2018, condicionando a ela o acesso dos partidos ao fundo partidário e ao tempo de propaganda no rádio e televisão, e extinguiu, também, as coligações em eleições proporcionais.

Com o objetivo de amparar legendas que poderiam ser extintas e/ou forçadas a fusões precoces que lhes amputariam a identidade, foi criada, por legislação ordinária, a possibilidade de uniões temporárias, em âmbito nacional, entre partidos políticos com alguma afinidade ideológica, que disputariam as eleições e atuariam em conjunto, como uma única agremiação, por, no mínimo, quatro anos.

O instituto das federações partidárias, criado pela Lei nº 14.208/2021, teve sua constitucionalidade questionada pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e confirmada no mês de fevereiro de 2022 pelo Supremo Tribunal Federal.

Será, pois, plenamente aplicado nas eleições gerais deste ano de 2022, motivo pelo qual este artigo se propõe a esmiuçá-lo.

## 2. Noções preliminares

O *caput* do art. 1º da Constituição da República Federativa do Brasil proclama que ela é “formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político”. Seu parágrafo único aduz que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”.

Nas palavras de Mezzaroba (2006, p. 261-262), a Carta Constitucional de 1988 consigna, assim, o instituto da representação política como recurso no processo de formação da vontade política do povo.

Na impossibilidade de as pessoas se autogovernarem nas sociedades complexas, a atualidade vê o regime político-jurídico democrático como sendo um “método” por meio do qual as elites governantes são escolhidas para governar por determinado período de tempo. A ideia de democracia como valor jurídico permanece, mas sua aplicação é vista muito mais como um método, ou seja, como “regras do jogo” que, sendo conhecidas e aceitas por todos os envolvidos, legitimam o sistema. (DA SILVA e SILVA, 2016, p. 19).

Bobbio (2000, p. 457- 458) parte da etimologia da palavra e aponta significado duplo para a representação: *rappresentanza* (agir em nome e por conta de outrem), e *rappresentazione* (reproduzir, espelhar ou refletir). Para o autor, os dois significados “são continuamente sobrepostos e confundidos, ainda que inconscientemente, de modo que se diz que o Parlamento representa o país tanto no sentido de que os seus membros agem em nome e por conta dos eleitores, quanto no sentido de que o reproduz, o espelha, o representa, o reflete”.

O “Estado representativo”, a partir de meados do século XIX, passa a ser aquele em que existe um órgão decisório que representa, por intermédio de seus membros, as diversas tendências e grupos de interesse. A representação implica não só a participação indireta dos cidadãos na gestão da coisa pública, mas também a possibilidade de controle do poder político (MAURANO, 2007).

A representação política é entendida por Maurizio Cotta (2004, p. 1102) como a “possibilidade de controlar o poder político, atribuída a quem não pode exercer pessoalmente o poder”, e é claro que, quanto mais fragmentada a sociedade, mais fragilizada a representação.

Um dos questionamentos mais frequentes relativos à democracia contemporânea diz respeito à sua capacidade de representar de fato o cidadão, sobretudo em um país como o Brasil, em que, a despeito do voto obrigatório, há relevante abstenção eleitoral e elevado número de votos brancos e nulos, além de alta volatilidade eleitoral (mudança na escolha do eleitor a cada eleição) e grande descrença na classe e nos partidos políticos.

O Estado democrático de direito surgido na segunda metade do século XX se fundamenta em uma democracia partidária instituída já em meados do século XIX.

Os partidos políticos, instituição representativa por excelência dos cidadãos, são elementos fundamentais para a existência do regime político-jurídico democrático, eis que detêm o monopólio de apresentação de candidaturas, não sendo permitidas candidaturas avulsas.

A adoção constitucional do sistema eleitoral proporcional busca garantir, no Legislativo (à exceção do Senado Federal), a fidelidade da representação à pluralidade de ideias existentes na sociedade, equacionando numericamente os votos dos eleitores com a representação parlamentar. Nas palavras de Rodrigo Zilio (2014, p. 51), tal sistema visa distribuir a representação em conformidade com a densidade eleitoral de cada partido.

O sistema eleitoral praticado no Brasil (proporcional de lista aberta com votação uninominal) é praticamente o mesmo desde a Constituição de 1946. Aras (2006, p. 124-125) observa que “se, por um lado, o sistema proporcional possui a vantagem de abrir espaço para a representação das minorias, por outro revela a desvantagem de originar uma tendência à proliferação de partidos”. Com efeito, salvo o período do regime militar, em que controlado artificialmente o número de partidos, a proliferação se concretizou, chegando em 2022 a 33 partidos registrados e 86 na fila para registro, dos quais 19 ainda com prazo para coleta de assinaturas; 27 em funcionamento parlamentar na Câmara dos Deputados e 15 no Senado Federal.

A existência de muitos partidos, por si só, não é um problema; mas a existência de tantos partidos com representação parlamentar em nível federal o é, pois o sistema político se torna fragmentado e “ingovernável” ou, pelo menos, de difícil coordenação. Como disse o ministro Luís Roberto Barroso no julgamento da ADI nº 7021, posteriormente aqui detalhado, a excessiva pulverização e fragmentação gera disfunções na democracia e, no Brasil e na América Latina, o presidencialismo de coalizão obriga qualquer governo a negociações não republicanas.

Ademais, o pluralismo político deriva da existência de correntes políticas (ideológicas) distintas, e não se confere pelo número de partidos existentes, mormente quando em voga os *catch-all parties*, derivados do processo de centralização de ideologias, com abandono de agendas que possam desagradar eleitores e caminho ao “centro” para conquistar mais votantes (SANTANO, 2022).

Foi por isso que, em 2017, a Emenda Constitucional nº 97 condicionou o acesso aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuita a uma cláusula de desempenho, ao alcance de um piso de votação, facilitando a migração de eleitos para siglas que tivessem atingido o patamar mínimo e incentivando fusões e incorporações.

De outra sorte, o sistema eleitoral brasileiro permitia a união temporária de partidos em coligações a serem mantidas tão somente durante um processo eleitoral, com o objetivo fundamental da “maximização do ganho eleitoral”. Dois ou mais partidos se coligavam com vistas às eleições na circunscrição, sem qualquer compromisso programático ou ideológico (SOUZA, 2005, p. 40).

Já considerava, em 2003, o ministro Sepúlveda Pertence, em voto proferido no Tribunal Superior Eleitoral:

É paradoxal haver coligação em sistema proporcional. Ela é tratada como uma legenda, calculando-se assim o quociente partidário e a consequência é esta: quando desfeita a coligação, os partidos ex-coligados podem estar, no momento político posterior, em posições diametralmente opostas. É efetivamente paradoxal, mas é o sistema decorrente de haver coligações para eleições proporcionais. (TSE, 2003)

Se o eleitor comum tem dificuldades para compreender os mecanismos do sistema proporcional, as coligações, possibilitando que um voto em um espectro ideológico elege um candidato de espectro oposto, enfraqueciam ainda mais a representação política por gerarem desinteresse no cidadão e quebrarem o indispensável vínculo entre eleitor e eleito. Sua temporariedade é, pois, contrária aos princípios da soberania popular e da representatividade, especialmente quando há transferência de votos entre candidatos de partidos diversos, o que levou inúmeros autores e juristas, a exemplo de Matheus Passos Silva (2015), a defenderem sua inconstitucionalidade e, finalmente, sua vedação no sistema eleitoral proporcional.

### 3. O processo legislativo, a norma e seu questionamento

A ideia de abolir coligações e possibilitar federações não é nova e tramitou no Congresso pelo menos desde 2007, quando foi apresentado pelo deputado Regis de Oliveira o Projeto de Lei nº 1.210/2007, em que a previsão de duração mínima da federação era de três anos.

A EC nº 97/2017 (resultante da apreciação da PEC nº 282/2016, originada no Senado Federal, PEC nº 36/2016) proibiu as coligações em eleições proporcionais e instituiu uma cláusula de desempenho a ser aplicada aos partidos de forma gradual, de maneira a condicionar seu acesso a recursos do Fundo Partidário e ao tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão a seu resultado eleitoral.

A proposta de emenda à Constituição que originou a Emenda Constitucional nº 97 disciplinava, também, as federações partidárias, buscando oferecer um caminho eleitoral alternativo às pequenas siglas, que poderiam deixar de existir com a aprovação das novas e mais rigorosas regras. O tema foi suprimido da PEC quando da sua apreciação na Câmara dos Deputados, e o Senado, na revisão, confirmou o novo texto, deixando a matéria de ter assento constitucional.

Do ponto de vista técnico, como explica o consultor legislativo Roberto Carlos Martins Pontes (2021, p. 4), a opção por retirar a matéria da proposta de emenda foi acertada, “haja vista que não parece adequado inserir no corpo da Constituição uma extensa e minudente disciplina relativa a um instituto novo, de modo que para qualquer alteração – algo provável – seria necessária uma alteração constitucional”.

Antes mesmo da aprovação da PEC nº 282/2016 pelo Senado Federal, a Câmara Alta já havia aprovado o Projeto de Lei nº 477/2015 (posteriormente, PL nº 2.522/2015 na Câmara), com uma disciplina sobre federações muito semelhante à prevista na referida PEC. Tal proposição permaneceu alguns anos na Câmara dos Deputados, onde foi aprovada em 12 de agosto de 2021, em regime de urgência, com 304 votos favoráveis, 119 contrários e 3 abstenções.

Remetida à sanção, a matéria foi integralmente vetada pelo presidente da República e, em 28 de setembro de 2021, o Congresso Nacional rejeitou o veto presidencial, dando origem à Lei nº 14.208/2021.

Em 5 de novembro, o Partido Trabalhista Brasileiro ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7021 contra a Lei das Federações Partidárias, alegando

inconstitucionalidade formal (por defeitos no processo legislativo) e material (ao entendimento de que as federações seriam “coligações disfarçadas”).

Em 8 de dezembro de 2021, O ministro Luís Roberto Barroso, relator da referida ADI, deferiu parcialmente a medida cautelar requerida, tão somente para adequar o prazo de constituição e registro das federações partidárias para fins de disputa eleitoral, tendo em vista sua equiparação às agremiações partidárias. O ministro rejeitou as arguições de inconstitucionalidade formal e material e submeteu a decisão monocrática ao Plenário Virtual do Supremo Tribunal Federal para ratificação. Houve um pedido de destaque do ministro Gilmar Mendes e o julgamento foi deslocado para o plenário físico do STF, tendo sido concluído no último dia 9 de fevereiro, com os resultados sobre os quais discorreremos adiante.

#### **4. O novel instituto das federações partidárias**

A Lei nº 14.208/2021 alterou a Lei nº 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos) e a Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições), para instituir as federações de partidos políticos, reunião temporária para atuação como um partido único.

Nos termos legais, as federações somente poderão ser integradas por partidos políticos com registro definitivo no Tribunal Superior Eleitoral, terão abrangência nacional, duração mínima de quatro anos e registro próprio naquele tribunal eleitoral.

Não haverá federações estaduais, como ocorria com as coligações, permitindo que agremiações partidárias se unissem a grupos de orientações distintas em cada Estado; os mesmos partidos deverão ser parceiros nas disputas nacionais e regionais, e o prazo mínimo de duração evitará em grande parte o oportunismo meramente eleitoral.

A afinidade ideológica e programática também se imporá, uma vez que a união não se dará por mera conveniência eleitoral, mas perdurará por toda uma legislatura, sob pena de graves sanções ao partido que dela se desligar (vedação de ingressar em federação, de celebrar coligação nas duas eleições seguintes e de utilizar o fundo partidário até o prazo mínimo remanescente se completar). Além disso, será levado a registro no TSE um programa e estatuto comuns da federação constituída,

que já contemplará as regras para composição da lista da federação para as eleições proporcionais, bem como sua já eleita direção nacional. Nos termos do § 8º do art. 11-A da Lei dos Partidos Políticos:

Aplicam-se à federação de partidos todas as normas que regem as atividades dos partidos políticos no que diz respeito às eleições, inclusive no que se refere à escolha e registro de candidatos para as eleições majoritárias e proporcionais, à arrecadação e aplicação de recursos em campanhas eleitorais, à propaganda eleitoral, à contagem de votos, à obtenção de cadeiras, à prestação de contas e à convocação de suplentes.

Na Instrução nº 06000726-81, aprovada no Tribunal Superior Eleitoral, ficou definido que as legendas deverão primeiro obter sua personalidade jurídica, registrando a associação em cartório de registro civil de pessoas jurídicas; que a cota de gênero nas candidaturas proporcionais deve ser atendida tanto pela lista da federação, globalmente, quanto por cada partido dela integrante (de forma a evitar que se concentrem as candidaturas femininas nos partidos que menos recebem recursos); que o partido que transferir recursos públicos a outro da mesma federação poderá ter suas contas desaprovadas em virtude de irregularidade na aplicação irregular dos recursos (o que inviabilizará eventual utilização de uma das agremiações partidárias como intermediária para a prática de irregularidades) e que controvérsias entre os partidos membros no tocante ao funcionamento da federação constituirão matéria *interna corporis*, a ser dirimida na via da Justiça comum, sendo competente a Justiça Eleitoral para as questões que tenham a ver com seu registro.

No tocante à convocação de suplentes, anota Antônio Augusto Santos (2022) que:

Para incidentes de renúncia, falecimento e afastamento, portanto abrangendo episódios regulares e naturais de vacância, deverá ser empossado no mandato, como suplente, o candidato imediatamente mais votado na lista da federação, e não do partido ao qual pertencer o mandatário que deixou a vaga. Para casos de vacância excepcional decorrentes de migração partidária sem justa causa, assumirá o exercício do mandato o suplente do partido.

A federação funcionará nos Parlamentos por intermédio de uma bancada, que deverá constituir sua liderança de acordo com o regimento averbado perante

o Tribunal Superior Eleitoral, sem prejuízo das disposições regimentais das Casas legislativas. Tal estatuto poderá incluir, inclusive, normas com previsão de penalidades pertinentes ao funcionamento parlamentar.

Bastante simples, a Lei nº 14.208/2021 deixou lacunas que não comprometem a aplicação da norma, uma vez que o ordenamento jurídico sempre encontrará uma solução sistemática.

Entendemos, mais uma vez com Roberto Carlos Pontes (2021, p. 8), que a bancada da federação deverá ser tratada como uma única bancada, uma única liderança, como um único partido, o que dispensará de modificação (necessária) os regimentos internos das Casas legislativas.

Poderá haver, inclusive, redução de despesas nas Casas legislativas, mantendo-se cada partido com a mínima estrutura e transferindo-se a maior parte da estrutura funcional e física que permite o funcionamento parlamentar para a própria federação.

No que concerne aos Parlamentos municipais eleitos em 2020, a lei poderá ser aplicada como se tivesse havido uma “fusão” partidária precária.

## 5. A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 7021

O Partido Trabalhista Brasileiro propôs ação direta de inconstitucionalidade, tendo por objeto os arts. 1º, 2º, e 3º (todo o conteúdo) da Lei nº 14.208/2021, que dispôs sobre a formatação de “federações partidárias” de caráter nacional, aplicáveis a eleições majoritárias e proporcionais. Segundo o autor, a norma pretende restabelecer, sob nova denominação, a figura da “coligação partidária” proporcional, expressamente vedada pelo art. 17, § 1º, da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 97/2017.

Para o requerente, a lei seria formalmente inconstitucional em virtude de vício no processo legislativo: o projeto foi iniciado e aprovado no Senado Federal, sob a antiga redação do art. 17, § 1º, da Constituição, que admitia coligações eleitorais no sistema proporcional. A seguir, foi aprovado na Câmara dos Deputados já sob a nova redação do dispositivo constitucional. Assim, a alteração do parâmetro

constitucional impunha o retorno do projeto à Casa legislativa iniciadora, o que não sucedeu, sendo o projeto enviado diretamente à sanção presidencial.

O autor defende, ainda, a inconstitucionalidade material dos dispositivos, sob a alegação de que as federações partidárias são institutos idênticos e que produzem os mesmos efeitos negativos das coligações proporcionais e verticalizadas (a restrição à autonomia partidária para decidir com quem se coligar em cada âmbito de atuação e a violação aos princípios democrático e representativo, tendo em vista a transferência de votos entre partidos, em detrimento da vontade manifestada pelo eleitor).

Em 8 de dezembro de 2021, o ministro Luís Roberto Barroso proferiu decisão liminar monocrática rejeitando a arguição de inconstitucionalidade formal, uma vez que “nada na Constituição sugere que a superveniência da emenda constitucional requerida exigiria o retorno ao Senado Federal do projeto já aprovado pelas duas Casas”. O reexame pela Casa iniciadora somente se daria no caso em que houvesse emenda na Casa revisora que lhe alterasse o conteúdo, o que não ocorreu, uma vez que a Câmara dos Deputados aprovou tão somente emendas de redação. Ainda que assim não fosse, o Congresso Nacional, em sessão conjunta, reapreciou a matéria à luz da nova ordem constitucional, ao rejeitar, em quórum qualificado, o veto do presidente da República ao projeto.

Em seguida, o ministro Barroso distinguiu as coligações proporcionais anteriores à Emenda Constitucional nº 97/2017: “(i) contingentes, porque voltadas a fins puramente eleitorais, (ii) não implicavam compromisso de alinhamento programático entre os partidos e (iii) não vinculavam seu funcionamento parlamentar posterior às eleições” e, portanto, prejudiciais ao adequado funcionamento do sistema representativo. Também definiu as federações: “(i) são estáveis, ainda que transitórias, com durabilidade de no mínimo quatro anos (art. 11-A, § 3º, II); (ii) requerem afinidade programática, que permita a formulação de estatuto e de um programa comuns à federação (art. 11-A, § 6º, II), e (iii) vinculam o funcionamento parlamentar posterior às eleições (art. 11-A, § 1º)”. Dessa forma, entendeu que “as federações não implicam transferência ilegítima de voto entre partidos com visões ideológicas diversas e, portanto, não geram os impactos negativos sobre o sistema representativo que resultavam das antigas coligações proporcionais”. Assim, asseverou ser

possível questionar “a conveniência e oportunidade da inovação”, que pode retardar a redução do número de partidos políticos no país, mas se refere à avaliação política, que não cabe ao Judiciário; não havendo inconstitucionalidade a ser declarada. Registrou, ainda, que o tema poderá ser revisitado se a experiência no mundo real revelar distorções ofensivas à Constituição.

Por fim, o ministro relator entendeu haver um “problema de quebra de isonomia no tratamento diferenciado dado à federação partidária no que diz respeito ao seu registro perante o Tribunal Superior Eleitoral”, uma vez que partidos políticos têm de fazê-lo até seis meses antes das eleições e a lei apreciada estendia tal prazo, com relação às federações, até a data final do período de realização das convenções partidárias, o que lhes concederia “indevida vantagem competitiva”. Suspendeu, pois, dispositivo da lei e deu interpretação conforme à Constituição a outro dispositivo, de modo a exigir o registro do estatuto das federações no tribunal Superior Eleitoral no mesmo prazo aplicável aos partidos políticos.

Inicialmente previsto o julgamento para o Plenário Virtual do Supremo Tribunal Federal, foi deslocado para o plenário físico em virtude do pedido de destaque do ministro Gilmar Mendes, tendo efetivamente ocorrido nos dias 2 e 9 de fevereiro de 2022.

Neste julgamento, o relator confirmou a sua decisão anterior, salvo quanto ao prazo para o registro das federações. Após ouvir diversos partidos políticos, que trouxeram à sua consideração a exiguidade temporal para as negociações que permitiriam a aplicação do novel instituto, agravada pelo recesso do Judiciário, que não permitiu a ratificação da cautelar até fevereiro do ano eleitoral, o ministro, colocando na balança os princípios da isonomia, da segurança jurídica e da máxima efetividade da legislação, resolveu, apenas para as eleições de 2022, modular a equiparação de prazos das federações e partidos políticos, permitindo o registro das federações partidárias até 31 de maio, “meio-termo” sugerida por *amici curiae*, de maneira a conferir maior prazo para negociações, mas evitando o prazo de agosto, que aproximaria o instituto do interesse ocasional revelado nas extintas coligações.

Em seguida, o ministro Gilmar Mendes acompanhou o relator no tocante à rejeição das arguições de inconstitucionalidade formal e material da norma. No

entanto, inaugurou divergência com relação ao prazo para registro, que entendeu corretamente fixado pelo legislador, no exercício da ampla discricionariedade de que dispõe para a conformação normativa do processo eleitoral, inclusive no tocante ao calendário. Para o ministro, para além do respeito ao princípio da especialidade da fixação de regra de prazo específico para as federações, não há parâmetro constitucional que justifique a alteração das datas de registro por via hermenêutica, sendo a antecipação judicial do prazo o que realmente colocará em risco a isonomia, a igualdade de chances entre os postulantes aos cargos eletivos.

O ministro André Mendonça acompanhou integralmente o relator.

O ministro Nunes Marques inaugurou uma divergência mais ampla. Para ele, tinham razão os autores da ação.

O ministro Alexandre de Moraes acompanhou o relator, lembrando que há espécies de federações partidárias no Uruguai, na Alemanha e em Portugal. Fez coro com os ministros Barroso e André Mendonça para ressaltar que eventuais alterações no prazo mínimo de quatro anos de duração, grande diferença do novel instituto com relação às coligações, implicará inconstitucionalidade superveniente. Ressaltou, ainda, que o instituto não traduz qualquer burla à autonomia partidária, eis que os partidos são livres para aderir ou não a uma federação.

O ministro Edson Fachin também acompanhou integralmente o relator, ressaltando o juízo preambular sobre o novel instituto, cuja experimentação não deve ser impedida. Para ele, a adoção do modelo de federações encontra guarida na estruturação de uma cooperação reforçada e teleologicamente orientada entre os partidos políticos. Ademais, a construção do novo prazo para registro constitui o exercício legítimo de uma hermenêutica de modulação, mantendo a lei e sua constitucionalidade, não obstante possível reexame futuro, e permitindo controlar os efeitos deletérios da distorção da representação sob o ponto de vista sistêmico.

Da mesma maneira, o voto da ministra Rosa Weber acompanhou integralmente o relator.

O ministro Dias Toffoli, pregando o *self-restraint* (autorrestrição) em matéria político-eleitoral e lembrando a reação do Congresso sempre que o Judiciário se imiscuiu em tais matérias, acompanhou a divergência inaugurada pelo ministro Gilmar Mendes, negando autorização para o Judiciário alterar a data fixada pelo legislador.

Também a ministra Carmen Lúcia afastou as alegações de inconstitucionalidade formal e material da matéria, mas não enxergou a presença de pressupostos constitucionais, critérios constitucionais objetivos que autorizariam a intervenção judicial para alterar o prazo fixado na lei. Ressaltou a necessidade de autocontenção do Judiciário e indeferiu a cautelar, nos moldes da divergência inaugurada pelo ministro Gilmar Mendes.

O ministro Ricardo Lewandowski semelhantemente acompanhou a divergência, eis que não verificou qualquer violação à isonomia entre os concorrentes no estabelecimento de um prazo para registro das federações distinto daquele fixado para os partidos políticos. Para o ministro, a afirmação legal de que se aplicam às federações as normas que regem as atividades dos partidos políticos no que diz respeito às eleições não implica “um regime integralmente equiparado aos partidos políticos”. O vetor hermenêutico estabelecido no inciso III do § 3º do art. 11-A (data final do período de realização das convenções partidárias) é, para o ministro, constitucional.

Por fim, o presidente do Supremo Tribunal Federal, ministro Luiz Fux, acompanhou integralmente o relator.

Dessa maneira, a Suprema Corte (por maioria de 6 votos a 5, ou de 6 votos a 4 a 1) referendou a cautelar deferida parcialmente, apenas para adequar o prazo para constituição e registro das federações partidárias e, nesse sentido:

(i) suspendeu o inciso III do § 3º do art. 11-A da Lei nº 9.096/1995 e o parágrafo único do art. 6º-A, da Lei nº 9.504/1997, com a redação dada pela Lei nº 14.208/2021; (ii) conferiu interpretação conforme à Constituição ao *caput* do art. 11-A da Lei nº 9.096/1995, de modo a exigir que, para participar das eleições, as federações estejam constituídas como pessoa jurídica e obtenham o registro de seu estatuto perante o Tribunal Superior Eleitoral no mesmo prazo aplicável aos partidos políticos; (iii) ressalvadas as federações constituídas para as eleições de 2022, as quais deverão preencher tais condições até 31 de maio de 2022. Tudo nos termos do voto do relator, vencidos os ministros Gilmar Mendes, Dias Toffoli, Cármen Lúcia e Ricardo Lewandowski, que negavam o referendo, e o ministro Nunes Marques, que dava provimento à ação.

## 6. Conclusão

O sistema político brasileiro (de governo, eleitoral e partidário) apresenta muitos problemas, a maioria dos quais não é objeto do presente artigo. O nosso sistema eleitoral é particularmente caro, de baixa representatividade e dificulta a governabilidade. Nosso sistema partidário apresenta 33 partidos registrados e muitos outros na “fila” de registro, aguardando conferência de assinaturas, com 27 partidos em funcionamento parlamentar na Câmara e 15 no Senado.

A despeito de nosso Estado democrático de direito ter por fundamento o pluralismo político (CF, art. 1º, V) e nossa Constituição assegurar o pluripartidarismo (CF, art. 17), o que se busca não é um número, mas a representação ideológica dos diferentes segmentos sociais.

A Emenda Constitucional nº 97/2017 alterou a Constituição Federal para vedar as coligações partidárias nas eleições proporcionais e estabelecer normas sobre acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão, condicionando-os a certo desempenho eleitoral.

O objetivo da referida alteração constitucional foi melhorar a governabilidade, reduzindo o número de partidos com funcionamento parlamentar e acesso ao fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e televisão, ou seja, sustentados pelo dinheiro público em prol de uma efetivação da democracia.

As coligações para as eleições proporcionais (de lista aberta e voto uninominal) eram há muito criticadas por representarem reuniões puramente circunstanciais, para fins eleitorais, seguindo uma lógica regional, de partidos, sem qualquer semelhança ou afinidade programática, que se desfazia tão logo concluído o processo eleitoral, permitindo fraudar a vontade do eleitor cujo voto em um candidato de certa orientação elegia outro de orientação oposta. Tais coligações foram vedadas pela referida emenda constitucional.

No texto da proposta que deu origem à referida emenda, havia também o regramento das federações partidárias, com vistas a dar um tratamento menos rigoroso aos partidos atualmente existentes, possibilitando sua sobrevivência e “ensaiando” eventual fusão com outros partidos ideologicamente próximos.

A despeito da retirada da matéria na apreciação da emenda, o tema foi disciplinado na Lei nº 14.208/2021, a qual instituiu as federações partidárias.

Diferentemente das coligações, as federações possuem natureza partidária por força de lei e exigem afinidade ideológica e programática a ser formalizada por meio de um estatuto registrado no Tribunal Superior Eleitoral. Sua abrangência é nacional e a lei lhe impõe a criação de um órgão de direção nacional próprio, a atuação conjunta de seus partidos no curso de uma legislatura e, ainda, a observância dos institutos da fidelidade partidária e do funcionamento parlamentar, equiparando sua atuação à do partido político. Se os partidos que integrem a federação dela se desligarem antes do prazo mínimo estabelecido pela lei, as sanções a eles previstas anularão qualquer possível vantagem da união, eis que perderiam o acesso aos recursos do fundo partidário pelo período remanescente e não poderiam integrar nova coligação nem se coligarem em eleições majoritárias por duas eleições.

Conquanto apresentem semelhanças, os institutos são bastante diversos e a constitucionalidade das federações foi confirmada por expressiva maioria do Supremo Tribunal Federal, viabilizando um caminho para catalisar a concentração partidária de forma planejada e gradual e evitando uma abrupta perda de identidade de legendas hoje existentes.

As questões que remanescem após a publicação da objetiva lei não comprometem a aplicação da norma, eis que o ordenamento jurídico sempre encontra uma solução sistemática e a própria regulamentação da matéria tende a suprir lacunas legais, em prol da segurança jurídica.

A nós, enquanto integrantes de uma Casa legislativa, cumpre ressaltar a obrigação de funcionamento parlamentar conjunto, como bancada e com liderança única, o que implicará possível redução de custos administrativos e simplificação do debate e deliberação parlamentar.

Como afirmou a ex-deputada Manuela D'Ávila (2021):

A lei moderniza o marco legal, assegura o pluralismo de ideias e respeita a identidade dos partidos, dando mais funcionalidade e eficácia ao Parlamento com a união perene de legendas referenciada em programas comuns. A federação traz qualidade para a política, pois amplia a representatividade. Para

que se tenha um exemplo, esse é o instrumento utilizado pela esquerda uruguaia para construir a “Frente Ampla”.

O debate sobre federar ou não e com quem federar está vivo dentro dos partidos. Não é simples construir soluções nacionalizadas em um país em que as organizações partidárias são tão diferentes em cada região. Mais do que uma solução eleitoral, mais do que a mera soma de dois ou mais partidos, podemos ter uma nova frente apresentada para a sociedade, com capacidade, quiçá, de organizar mais setores para as lutas que virão.

## Referências

ARAS, Augusto. **Fidelidade partidária: a perda do mandato parlamentar**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral da Política: a filosofia política e as lições dos clássicos**. Rio de Janeiro: Campos, 2000.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 1.210/2007**. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=353741>>. Acesso em: 24 fev. 2022.

COTTA, Maurício. Verbete “representação política”. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Trad. Carmen C. Carriale *et al.*; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luís Guerreiro Pinto Cacaís. 11ª ed. Brasília: Universidade de Brasília (Unb), 1998.

DA SILVA, Alice Rocha; SILVA, Matheus Passos. Uma proposta de reforma da estrutura partidária do Brasil com base no dever fundamental de participação política. **Revista do programa de pós-graduação em Direito da UFC**, v. 36, n. 2, p. 17-64, jul./dez. 2016.

D'ÁVILA, Manuella. Não soltem as mãos. **Carta Capital**, v. 27, n. 1.179, p. 9, out. 2021.

MAURANO, Adriana. O mandato representativo. **Jornal Jurid**. 2007. Disponível em: <<https://www.jornaljurid.com.br/noticias/o-mandato-representativo>>. Acesso em: 24 fev. 2022.

MEZZARROBA, Orides. A constitucionalização dos partidos políticos brasileiros e a cláusula de barreira. **Revista latino-americana de estudos constitucionais**, n. 7, p. 261-284, jan./jun. 2006.

PONTES, Roberto Carlos Martins. **Federações Partidárias**. Estudo produzido no âmbito da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados em 2021. Ainda não publicado.

SANTANO, Ana Claudia. Federação de partidos em tempos de antipolítica. **AbraDep**, 2022. Disponível em: <<https://abradep.org/midias/federacao-de-partidos-em-tempos-de-antipolitica/>>. Acesso em: 24 fev. 2022.

SANTOS, Antônio Augusto Mayer dos. Notas acerca do regime jurídico das federações partidárias. **Jus Navigandi**, 2022. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/96371/notas-acerca-do-regime-juridico-das-federacoes-partidarias>. Acesso em: 24 fev. 2022.

SILVA, Matheus Passos. A inconstitucionalidade da temporalidade das coligações partidárias no atual quadro jurídico brasileiro. **Revista Estudos Eleitorais**, v. 10, n. 2, maio/ago. 2015, p. 130-152.

SOUZA, Vivaldo de. O comportamento das coligações eleitorais entre 1954-62: pleitos majoritários coincidentes com proporcionais. In: KRAUSE, Silvana; SCHMITT, Rogério. **Partidos e coligações eleitorais no Brasil**. São Paulo: Unesp, 2005.

TSE. MS - Agravo Regimental em Mandado de Segurança nº 3119 - RJ  
Acórdão 27/02/2003 - Relator(a) ministro Barros Monteiro - DJ - Diário de  
Justiça, 09/05/2003, p. 165. **RJTSE - Revista de Jurisprudência do TSE**, vol.  
14, tomo 2, p. 195.

ZILIO, Rodrigo. **Direito eleitoral**: noções preliminares, elegibilidade e  
inelegibilidade, processo eleitoral (da convenção à diplomação, ações eleitorais.  
4ª ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2014.



# O “PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO” E A DEMOCRATIZAÇÃO INTERNA DOS PARTIDOS POLÍTICOS POR VIA JUDICIAL: VARIAÇÕES INSTITUCIONAIS E CAUTELAS NECESSÁRIAS

**Carlos David Carneiro Bichara<sup>61</sup>**

61 Doutor em direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ); consultor legislativo da Câmara dos Deputados; professor no Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados (Cefor), no Instituto Legislativo Brasileiro (ILB-Senado Federal) e no Instituto Brasileiro de Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Foi pesquisador visitante na Harvard Law School.

## 1. Introdução

Para muitos analistas, a ascensão dos partidos políticos está associada ao próprio desenvolvimento das democracias modernas, principalmente no que diz respeito à expansão do sufrágio e das prerrogativas parlamentares (DURVERGER, 1980, p. 20). Ainda que os partidos não sejam os únicos veículos de expressão e organização democrática, é fato que suas atuações se fazem proeminentes em praticamente todas as democracias do mundo.

Algumas vantagens das organizações partidárias ajudam a explicar essa proeminência. Em primeiro lugar, partidos são instituições. Permitem que quaisquer formas de organização e programas políticos tenham pretensão de coesão e durabilidade superiores a coalizões pontuais. Em segundo lugar, possibilitam a agregação de políticas e preferências de diversas pautas e territórios, permitindo bases de apoio amplas a qualquer projeto político. Por fim, ao favorecerem formas de organização mais coesas, os partidos acabam gerando também a formação de governos mais estáveis e com mais chances de aprovar seus respectivos programas políticos<sup>62</sup> (ALDRICH, 2011, p. 22 e segs.).

Não obstante essas possíveis vantagens, há uma crescente contestação do papel desempenhado pelos partidos políticos nas democracias contemporâneas, levando muitos a pensar se eles seriam realmente imprescindíveis (INNERARITY, 2017, p. 41 e segs.). Críticas já conhecidas desde a primeira década do século XX, como as tendências à oligarquização (MICHELS, 1982, p. 234), somam-se a outras, relativas a contestações mais gerais acerca da política representativa e do próprio futuro dos sistemas representativos como os conhecemos hoje.

De certo, as críticas sofridas pelos partidos políticos não se devem tão somente a fatores relacionados às suas organizações internas ou comportamentos parlamentares. Alguns autores ressaltam, por exemplo, outras possíveis razões, como transformações nas estruturas das sociedades contemporâneas, nas quais as preferências estariam cada vez mais individualizadas e fragmentadas, dificultando a própria ideia de representação democrática e, portanto, o apoio à maneira

62 Essa síntese pode ser acusada, é claro, de desprezar, a partir de um conceito ou forma fechada, a história da ascensão dos partidos e suas vicissitudes em relação à própria expansão dos sistemas representativos nos últimos séculos. Ela nos ajuda a pensar, contudo, as razões atuais da resiliência dos partidos, motivo pelo qual aqui é reproduzida.

pela qual é empreendida hoje (MAIR, 1995, p. 42). Fala-se ainda em uma possível relação da crise dos partidos com a própria elevação dos níveis educacionais e de bem-estar material, ao menos em algumas partes do mundo, o que teria tornado os indivíduos mais independentes dos partidos, sindicatos ou quaisquer outros meios coletivos de representação (PENNING; HAZAN, 2001, p. 267).

Além disso, há teses que afirmam que certas injunções econômicas atuais gerariam constrangimentos ou incentivos que, muitas vezes, fazem com que os partidos precisem responder não somente aos seus eleitores, mas também ao “mercado” e a uma série de instituições internacionais (STREECK; SCHÄFER, 2013), dissipando com isso nuances ideológicas que, de outra maneira, estariam na base da identificação e suporte partidário.

Seja como for, múltiplos fatores operam para que se instale nas democracias contemporâneas o que muitos chamam de “crise de representação”, em sistemas que têm nos partidos políticos seus principais mediadores. As consequências são muitas. Dentre elas, visualiza-se em muitos países um declínio severo da filiação partidária (VAN BIEZEN; MAIR; POGUNTKE, 2011, p. 24) e, em outros, um desencantamento pervasivo com suas atuações (MAIR, 2014, p. 43).

A despeito dos fatores “estruturais” e “exógenos” da chamada crise, tornou-se crescente o debate acerca de uma democratização interna dos partidos como forma de frear ou reverter o estado de coisas que se tem por insatisfatório (SCARROW, 2005, p. 21). Trata-se, não sem diversas críticas e uma boa dose de ceticismo, de reabilitar a tese da democracia interna como, se não uma cura, ao menos como um paliativo contra a falta de vitalidade representativa, na esperança de que se reconstruam os vínculos entre as agremiações e suas respectivas bases sociais (KATZ, 2001, p. 293).

Como não poderia deixar de ser, o Brasil participa ativamente desse debate, com entidades da sociedade civil (ISSA; ORIÁ, 2019) e mesmo grupos de parlamentares (AMARAL, 2019) exigindo democracia interna nos partidos políticos como uma das vias de reforma da política e de aprimoramento do sistema democrático de maneira geral. O que parece ser uma especificidade, ainda que não exclusividade,

brasileira é que existe também, entre nós, uma agenda judicial<sup>63</sup> determinada a promover uma “democratização pelo alto” dos partidos políticos.

Essa agenda encontra-se materializada hoje, por exemplo, em sucessivas decisões judiciais que procuraram limitar a duração dos órgãos provisórios dos partidos políticos, as chamadas “comissões provisórias”. Essa questão específica tornou-se fulcral para a discussão acerca da democratização dos partidos por via judicial porque enquanto os membros dos diretórios partidários são eleitos em convenção, as chamadas comissões provisórias, que lhes substituem, são apontadas em sua composição por órgão executivo partidário superior.

É possível afirmar, ainda que para intentos esquemáticos, que o capítulo mais recente da discussão judicial sobre as comissões provisórias foi desencadeado pela expedição da Resolução nº 23.465/2015 do TSE, cujo art. 39 limitava a duração das comissões provisórias em 120 dias (TSE, 2015). Seguiu-se a essa resolução, mesmo após o abrandamento da regra com a expedição da Resolução nº 23.471/2016 (TSE, 2016), uma reação do Congresso Nacional que culminou com a promulgação da Emenda Constitucional nº 97/2017 (BRASIL, 2017). Esta, dentre outras coisas, concedia autonomia aos partidos políticos para “estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios”.

A partir daí, na esteira de julgados anteriores do próprio TSE, a Procuradoria-Geral da República, na petição inicial da ADI nº 5875, lançou a tese segundo a qual “a autonomia partidária não pode ser construída a partir de uma arquitetura institucional que contradiz o princípio democrático, razão de ser do próprio partido”, referindo-se à necessidade de estabelecimento de órgãos de direção permanentes, eleitos e com mandatos fixos. Na mesma peça, um pouco mais adiante, a PGR afirma ainda que “o cidadão, em uma democracia partidária, tem direito fundamental não apenas a governos íntegros, mas também a partidos políticos que operem de forma transparente e participativa” (PGR, 2017, p. 7).

Seguiram-se, posteriormente, decisões do TSE como a contida no acórdão referente ao julgamento do Registro de Partido Político nº 141796, no qual se firmou a tese, contra o relator inicial do processo ministro Herman Benjamin e

63 O termo “judicial” é aqui utilizado de modo a abarcar não apenas uma agenda jurisdicional, mas também a agenda administrativa, normativa e consultiva de órgãos vinculados ao Poder Judiciário nessa seara, como notadamente é o caso do Tribunal Superior Eleitoral.

contra o texto expresso da Constituição, de que “não há como se conceber que em uma democracia os principais atores da representação popular não sejam, igualmente, democráticos”. Na mesma decisão, a justificativa para o afastamento da literalidade do disposto no § 1º, do art. 17, da Constituição Federal, foi a de que a própria Carta Constitucional, ao “assegurar a autonomia partidária, determina expressamente que sejam resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana” (BRASIL, 2018, fl. 3).<sup>64</sup>

Em outras decisões, como no julgamento do Registro de Partido Político nº 155.473, o TSE firmou que limites à democracia interna devem ser impostos nos casos em que “os prazos dos mandatos de dirigentes superassem aqueles estabelecidos pela Constituição”, sob a justificativa de que haveria “afronta aos princípios democrático e republicano”, uma vez que restaria prejudicado o “exercício do voto e a alternância de poder” (BRASIL, 2019, fl. 2).

Mais uma vez, o Congresso reagiu por meio da promulgação da Lei nº 13.831/2019, que estabeleceu no § 3º do art. 3º da Lei dos Partidos Políticos que “a duração dos órgãos provisórios dos partidos políticos será de até 8 anos”, não permitindo, na sequência sua extinção automática ou cancelamento de sua inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (BRASIL, 2019a). A inovação legislativa, contudo, mais uma vez seria afastada pelo TSE.

Após a promulgação da lei, foi decidido na Petição nº 18 para anotação de alterações estatutárias de partido político que a possibilidade de renovações reiteradas e indefinidas de comissões provisórias “conflita com o princípio democrático” e que este mesmo princípio seria “uno, aplicando-se à toda a sociedade política, como os partidos políticos”. Mais uma vez, repetiu-se que, malgrado a inovação advinda com a redação da Emenda Constitucional nº 97, a própria Constituição obrigaria as agremiações a resguardar o “regime democrático” e os “direitos fundamentais da pessoa humana” (BRASIL, 2019b, fl. 25).<sup>65</sup>

64 Não discutirei, ao longo deste texto, a possibilidade ou não de controle de constitucionalidade em processos de natureza administrativa, como é o caso dos registros de partido político. Esse ponto aqui fica concedido àqueles que respondem afirmativamente à questão, que, por outro lado, está longe de ser autoevidente.

65 Menos do que um apanhado de todas as decisões sobre o tema ou uma “história judicial” do debate recente acerca das comissões provisórias, com cronologia fidedigna, trata-se aqui tão somente de mapear alguns argumentos judiciais centrais ao tema enfrentado.

De todas essas teses jurídicas relacionadas, a despeito de diferenças pontuais, é possível extrair elementos ou mesmo uma visão sistemática comum no que diz respeito à democratização dos partidos políticos por via judicial. O fato é que todas elas apelam para a existência de um “princípio democrático”, que obrigaria os partidos políticos a reproduzirem, no âmbito de seu funcionamento interno, os preceitos do processo democrático geral, como se fossem uma espécie de “microcosmo democrático”.

Não se discorda, no bojo deste artigo, acerca da existência de uma série de boas razões para se promover, em alguma medida, a democracia interna dos partidos políticos (SCARROW, 2005, p. 3). Fazê-lo por meio do apelo a um “princípio democrático”, no entanto, é bem menos autoevidente do que possa parecer à primeira vista e não levar essa discussão adiante, contrapondo-lhe algumas razões de ordem teórica e mesmo prática, pode deixar com que questões fulcrais para o funcionamento dos partidos políticos e da própria democracia fiquem esquecidas no debate jurídico sobre o tema.

Muito já se falou acerca do uso dos princípios jurídicos como enunciados performativos que, na prática, funcionam como “álibis argumentativos” a favor da tese que se deseja defender (STRECK, 2014, p. 60). É válido registrar ainda a existência de discussões bastante razoáveis sobre a própria sustentação teórica de certos princípios jurídicos nos termos propostos por alguns de seus defensores e, portanto, da própria possibilidade ou limites de reivindicá-los no curso de uma argumentação jurídica (ALEXANDER; KRESS, 2004, p. 419 e segs.).

Menos do que reproduzir ou me engajar nessa vasta literatura, gostaria de desenvolver uma crítica mais modesta, nesse caso, ao uso do “princípio democrático”, sob a ótica daquilo que o filósofo e jurista brasileiro Roberto Mangabeira Unger chamou de “análise jurídica racionalizadora”, que, dentre outras coisas, em nome de noções abstratas, como é o caso do “princípio democrático”, acaba dificultando a percepção de nuances conceituais e complexidades existentes entre o reconhecimento de certos direitos e as estruturas institucionais que tornam suas existências efetivas (UNGER, 2004, p. 57). Se incidentalmente tocarei em questões relativas à análise conceitual da democracia ou do próprio “princípio democrático”, meu objetivo central será pôr esta análise ou menção a serviço de uma discussão sobre a complexidade institucional das questões envolvidas.

Nesse sentido, meu percurso se dará da seguinte forma: em primeiro lugar, procuro discutir, lançando mão, pragmaticamente, de noções tradicionais ao campo jurídico, como a “natureza jurídica” e o “regime jurídico” dos partidos, a possibilidade de intervenção judicial sobre eles. Em seguida, procuro discutir as dificuldades de se deduzir de um “princípio democrático” um tipo específico de “democracia interna” aos partidos políticos, considerando fatores relacionados ao próprio significado de se promover o ideal normativo democrático nesse contexto. Por fim, discuto as cautelas necessárias a uma intervenção judicial com o fito de democratizar “pelo alto” os partidos políticos.

## 2. A natureza jurídica, o regime jurídico dos partidos políticos e a democracia partidária

Ainda em 1952, o jurista alagoano Francisco Pontes de Miranda, em seu conhecido *Tratado de direito privado*, já afirmava em inclinação antifundacionista, talvez não tão disseminada nos meios jurídicos de sua época, que a qualificação de pessoas de direito público ou pessoas de direito privado é “dada pelo sistema que as personifica e não pelo que as importa” (MIRANDA, 1952, p. 293). Mais recentemente, a própria noção “tradicional” de “pessoa” no direito civil e, conseqüentemente, seus respectivos regimes jurídicos, também começou a ser questionada diante da evidência de que seria “construída e reconstruída argumentativamente” em uma série de contextos distintos (MOUREIRA, 2011, p. 263).

Na esteira de discussões como essas, a dificuldade ou mesmo inutilidade de perquirir a “natureza última” dos partidos políticos para o que aqui importa não altera, contudo, a utilidade de suas caracterizações contingentes segundo as convenções ou construções argumentativas que separam o público do privado. Isso porque, dentre outras razões, em certas leituras sobre o caráter “privado” das agremiações políticas, este implicaria a vedação a qualquer regulação externa, sob pena de distorcer ou mesmo suprimir o pluralismo e a liberdade partidária (NORRIS, 2005, p. 15).

Por outro lado, em alguns países democráticos que reconhecem os partidos como organizações privadas, são adicionados às agremiações adjetivos que autorizariam, a despeito desse caráter, algum tipo de intervenção maior por parte do

Estado. É o caso da Espanha, por exemplo, cuja legislação caracteriza os partidos como associações de “importância constitucional primária” (ESPANHA, 2002). No mesmo sentido, em Portugal, alguns autores definem os partidos como entidades privadas que constituem “bem público” (VAN BIEZEN; BÉRTOA, 2014, p. 77). Essas características “a mais” legitimariam, em seus respectivos contextos, uma intervenção estatal maior para adequar os partidos às finalidades públicas que lhes são conexas.

Por outro lado, nem seria necessário, ao que parece, adjetivar uma pessoa de direito privado para prever que ela deva obedecer a algum tipo de regramento externo que a submeta a fim específico previsto na legislação. Para além de discussões mais abstratas acerca de uma possível “eficácia horizontal dos direitos fundamentais”, é possível mencionar pessoas de direito privado (e não apenas aquelas relacionadas a alguma entidade de caráter público, mencionadas no artigo 41 do Código Civil) que possuem regramentos externos, inclusive detalhados, erigidos à condição de lei e que se prestam a adequar essas pessoas a determinadas finalidades constitutivas.

Um exemplo disso é a Lei nº 6.404/1976, que regulamenta as “sociedades anônimas”, trazendo uma série de dispositivos que determinam, por exemplo, a proteção dos acionistas minoritários em caso de fechamento do capital das sociedades (art. 4º), equilíbrio nas ações com ou sem direito a voto (art. 15) e condições de alteração do estatuto dessas sociedades (art. 51). Exemplos como esse, ainda que atinjam de forma bastante superficial a questão de que estamos tratando mais de perto, mostram que o binômio regramento/não regramento não parece ser dado, ao menos de forma categórica, pela natureza pública ou privada das pessoas jurídicas, apesar de ser razoável esperar que pessoas de direito privado possuam um maior grau de autonomia dadas as construções históricas e argumentativas associadas ao “público” e ao “privado”.

No mesmo sentido, é possível também coligir outros exemplos, como no caso do direito administrativo, em que as fronteiras do público e do privado se encontram entremeadas em uma série de situações no direito contemporâneo (DIPIETRO, 2016, p. 556). A estratégia adotada nas últimas décadas, pelo que se convencionou chamar de paradigma gerencial na administração pública, de adotar regimes de direito privado no âmbito de determinadas agências estatais, mostraria

inclusive, para alguns autores, que o que confere a natureza jurídica de fato de um instituto seria muito mais o regime jurídico do que a designação propriamente dita (ARAGÃO, 2007, p. 35).

Todos esses casos denotam, portanto, uma certa dificuldade em se deduzir da designação jurídica de uma pessoa o grau de regramento ao qual pode ser submetida. Mas, como já adiantado, é preciso considerar também a forte identificação histórica, no caso específico dos partidos políticos, da associação entre seus caracteres privados e a ideia de “não intervenção”. Isso porque, durante a ditadura civil-militar brasileira, os partidos eram definidos em lei como “pessoas públicas de direito interno”, definição essa que transformava as agremiações em entidades “quase estatais” e, como decorrência prática, sujeitos à forte tutela governamental. Não por outro motivo, nos primeiros anos da Nova República, a agenda de fortalecimento dos partidos políticos era quase sempre colocada em termos de “desregulamentação” da matéria (LAMOUNIER, 1986, p. 95).

Bolívar Lamounier, ao tratar do tema, reproduz um trecho do editorial do jornal *Folha de S.Paulo*, do dia 20 de setembro de 1984, que ilustra, de forma bastante elucidativa, o contexto dos debates à época da transição:

No Brasil, a Lei Orgânica dos Partidos Políticos representa um entrave autoritário à livre organização de agremiações, impedindo sua autonomia diante do Estado. Com efeito, desde os anos 50, a tradição brasileira submete as agremiações partidárias à tutela do Estado, erigindo-as em entidades de direito público, numa legislação inibidora e restritiva, cuja essência é prescrever o controle estatal sobre sua estruturação e funcionamento. (FOLHA DE S.PAULO *apud* LAMOUNIER, 1986, p. 95)

Em sentido similar, Márcio Rabat, ao estudar as audiências públicas da Subcomissão do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos da Constituinte de 1987-1988, reproduz dessa maneira o espírito das posições majoritárias no curso dos debates:

A discussão das normas de caráter propriamente partidário esteve tão influenciada pela experiência do regime de 1964, e pelo projeto de superá-lo, quanto a das normas de caráter eleitoral, ou até mais. Daí a ênfase na garantia da liberdade de organização partidária, presente em boa parte das exposições feitas nas audiências públicas. Essa ênfase não se dirigia apenas contra a intervenção do Estado sobre os partidos pela via legislativa, mas também por via da Justiça Eleitoral... (RABAT, 2009, p. 254)

O espírito mencionado traduziu-se na tese vitoriosa expressa no texto original da Constituição que dizia no *caput* do art. 17 ser “livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos”, prevendo ainda no § 2º do mesmo artigo que os partidos políticos adquirem “personalidade jurídica na forma da lei civil”, aludindo, portanto, também a uma “privatização” das agremiações. A Lei nº 9.096/1995 aprofundou esse entendimento ao prever logo em seu art. 1º serem os partidos políticos “pessoas jurídicas de direito privado”. Por fim, com o advento da Lei nº 10.825/2003, os partidos também foram incluídos no Código Civil, mais uma vez, como pessoas jurídicas de direito privado.

Nesse contexto, percebe-se claramente que as novas definições legais acerca da natureza jurídica dos partidos políticos buscaram, dentre outros objetivos, promover um distanciamento em relação ao caráter “paraestatal” conferido pela legislação do período autoritário. Nesse sentido, ainda que por suas funções específicas no regime democrático seja submetido a um regime jurídico próprio, o partido já não poderia ser considerado como um “braço” ou uma “facção” do Estado. Se este resgate histórico mostra uma associação entre “privatização” e “desregulamentação”, a análise do regime jurídico dos partidos, no entanto, aponta para uma relação mais complexa.

No texto original da Constituição, antes, portanto, da promulgação da Emenda Constitucional nº 97, já constava do § 1º do art. 17 que as agremiações políticas teriam “autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento”. Essa garantia parecia conferir aos partidos, à primeira vista, um amplo espaço de liberdade contra qualquer tipo de interferência estatal. A Lei nº 9.096/1995, por outro lado, prevê que os partidos devem respeitar a igualdade de direitos e deveres entre os filiados (art. 4º), que devem prever em seus estatutos normas de filiação, desligamento, direitos e deveres dos filiados, amplo direito de defesa na apuração de infrações e aplicação de penalidades e as condições e formas de escolha de candidatos, cargos e funções eletivas (art. 15). Percebe-se aqui, portanto, um avanço bem mais insidioso da lei sobre a organização interna dos partidos em relação ao comando constitucional e esse avanço, salgo engano, não sofreu maiores contestações do ponto de vista da constitucionalidade.

Tem-se assim, quando se adentra o regime jurídico dos partidos, que, positivamente, as agremiações são obrigadas a respeitar certos limites materiais e

procedimentais em suas organizações internas. A presença dos dispositivos mencionados, mesmo que não os consideremos direitos fundamentais, parece autorizar provimentos jurisdicionais que garantam sua eficácia. Ao menos nesse nível elementar ou nessa concepção “fraca”, portanto, a intervenção judicial parece autorizada pelo próprio texto da lei.

O debate recente, a exemplo dos casos citados na introdução, contudo, parece ir bem além ao invocar o próprio conteúdo de um “princípio democrático” para interferir na organização interna dos partidos políticos. Como visto, recorre-se inclusive ao próprio texto constitucional quando diz que os partidos devem resguardar “a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais” para afirmar que tais preceitos deveriam ser aplicados também à estrutura interna dos partidos políticos (SALGADO; GONÇALVES, 2017).

Em relação a este último argumento, ao menos uma leitura mais originalista da Constituição não o autorizaria, uma vez que a proposta que adicionava aos preceitos contidos no *caput* do art. 17 a obediência a procedimentos democráticos no âmbito interno foi expressamente rejeitada nos debates da Constituinte (RABAT, 2009, p. 258). A questão central, contudo, parece residir em saber se há, com base na melhor leitura<sup>66</sup> da Constituição, uma obrigação jurídica geral de os partidos políticos obedecerem ou não a um suposto “princípio democrático” em seus âmbitos internos de funcionamento.

### 3. O “princípio democrático” e a democracia interna dos partidos políticos

Uma primeira dificuldade de discorrer sobre a aplicação de um “princípio democrático” à organização interna dos partidos políticos consiste na própria indefinição em torno de seu conteúdo, que parece soar aos seus proponentes, no entanto, como autoevidente. De todo o modo, assume-se aqui, na esteira das seções anteriores, que, aplicado ao problema que nos ocupa, o conteúdo desse princípio consistiria

66 Fala-se aqui em “melhor leitura” tão somente para apontar uma distância em relação aos debates e correntes atuais na hermenêutica constitucional. Nas próximas seções, contudo, aponto para questões conceituais e institucionais que não devem ser ignoradas por qualquer teoria ou estratégia interpretativa que não deseje incorrer em simplificações sobre a relação entre os partidos políticos e a questão democrática.

em algo como “requerer dos partidos políticos regras análogas ao do processo democrático geral para o regramento de seus processos internos, uma vez que fariam parte da ‘própria democracia’”.

Quando recorremos a algumas teorias da democracia influentes na ciência política contemporânea, essa ideia parece bem menos óbvia do que à primeira vista. Anthony Downs, por exemplo, define a democracia simplesmente como um sistema no qual dois ou mais partidos competem pelo aparato governamental em eleições periódicas, decididas pela regra da maioria, com direito igual de voto entre adultos de uma comunidade, respeitando-se vencedores e o direito de oposição (DOWNS, 1957, p. 137). Mesmo no âmbito de teorias mais ambiciosas, como a de Robert Dahl, que chegam a abordar instituições básicas para o funcionamento das poliarquias, isto é, sistemas inclusivos e competitivos que promoveriam, em alguma medida, o ideal normativo democrático, nem sequer vemos inclusos “partidos democráticos” no rol de instituições básicas<sup>67</sup> a estes sistemas (DAHL, 2012, p. 350).

A literatura clássica relacionada aos partidos políticos também oscila entre aqueles que veriam uma variedade tal de modos de organização que ora afastaria e ora aproximaria os partidos do processo democrático geral (DUVERGER, 1980, p. 39 e segs.) e aqueles que chegam mesmo a formular uma lei sociológica que conduziria os partidos de forma inelutável à oligarquização (MICHELS, 1982, p. 238).

Mesmo parte da literatura organizacional posterior que se empenhou em refutar essa “lei de ferro” da oligarquia parece tê-lo feito ao preço de rebaixar a própria miragem de uma “democracia interna” aos partidos, ressaltando fatores como a necessidade de apoio público por parte dos dirigentes, o poder de veto de militantes e apoiadores e a necessidade do equilíbrio entre demandas e pressões das diversas

67 Dahl menciona funcionários eleitos, eleições livres e justas, sufrágio inclusivo, direito de concorrer a cargos eletivos, liberdade de expressão, informação alternativa e autonomia associativa como instituições distintivas de uma poliarquia (DAHL, 2012, p. 350). É claro que se pode, em alguma medida, tentar inferir, por meio de instituições como eleições livres e justas e o direito de concorrer a cargos eletivos, a necessidade de partidos mais ou menos democráticos. No entanto, os conteúdos de democracia necessários à consecução dessas instituições, bem como os passos da inferência, ainda estariam por ser demonstrados. De todo o modo, a ausência em Dahl do requisito “partidos democráticos” ou, mais ainda, “democráticos de forma análoga ao processo democrático geral” serve para ilustrar a falta de centralidade da ideia de democracia partidária em uma das teorias da democracia mais influentes no debate acadêmico atual.

instâncias partidárias como fatores que se oporiam à uma mal definida tendência à oligarquização (BRAGA, 2012, p. 90 e segs.).

Mas é possível argumentar, no sentido inverso, que muito do que se entende hoje por “democracia” no *mainstream* da ciência política na verdade conflui para uma tendência conservadora, que remontaria à própria conformação da disciplina a genealogias intelectuais próprias a um liberalismo restrito (BIANCHI, 2011). Nesse sentido, seria possível recorrer a teorias mais radicais da democracia que advogassem, mais do que um processo competitivo entre elites, um valor normativo da participação para além das esferas tradicionais (PATEMAN, 1970), por exemplo.

Ademais, mesmo no bojo da ciência política mais tradicional é possível encontrar também bons argumentos que apontam para a importância da democracia partidária para a própria promoção do ideal normativo de democracia. Nesse sentido, é possível conceber, por exemplo, os partidos como elos fundamentais da cadeia de representação que vai dos eleitores ao processo de eleição dos governantes. Como parte dessa cadeia, a democracia interna dos partidos seria um parâmetro importante para medir a participação e a influência dos cidadãos em uma democracia (BILLE, 2001, p. 364).

Seja como for, quando se sai da esfera mais conceitual e se desce ao nível de algumas evidências empíricas, é possível afirmar que, para pelo menos parte da literatura, de fato, estaria em curso tanto nas democracias tradicionais quanto em novas democracias um processo de transferência de poder sobre a seleção de líderes partidários para o conjunto dos filiados (AMARAL, 2013, p. 23). Da mesma forma, hoje sabemos que a regulamentação jurídica dos partidos, que muitas vezes envolve exigências legais de democracia interna, tem avançado em países europeus (CASAL-BÉRTOA; PICCIO; RASHKOVA, 2012, p. 1) e em outras partes do mundo (JANDA, 2005, p. 6). Nesse sentido, não seria impertinente lançar a hipótese de que circula na esfera pública de muitos países preocupações normativas com a democracia interna dos partidos. Ou, pelo menos, que dilemas ou conflitos práticos relacionados à democracia de maneira geral impulsionaram um debate ou imposição pública de regramentos internos às agremiações partidárias.

Esse debate, contudo, aponta, por um lado, assim como na esfera mais conceitual, para um desacordo razoável acerca de a democracia interna dos partidos

compor ou não um requisito democrático mínimo. De outro lado, como teremos oportunidade de discutir melhor mais adiante, as próprias variações institucionais no regramento legal das democracias internas dos partidos apontam ao menos para a necessidade de prudência em relação à possibilidade de deduzir seus conteúdos a partir de um princípio geral.

No que diz respeito à discussão mais estritamente normativa, é possível conceder que, sendo ou não um requisito mínimo da democracia, pode ser desejável que os partidos promovam em alguma medida o ideal democrático em âmbito interno. Parece haver alguns problemas, no entanto, em tratar os partidos políticos como um "microcosmo" do processo democrático geral e, portanto, promover suas democratizações a partir de um princípio. Esses problemas parecem decorrer fundamentalmente de não se diferenciar a natureza voluntária da associação a determinado partido político do fato – um tanto menos voluntário, no mais das vezes – de se pertencer a uma comunidade política mais ampla, como um município, estado ou país.

Em primeiro lugar, o caráter voluntário da associação política em partidos conduz a graus diferenciados de institucionalização da vida partidária. Um estudo conduzido por Emerson Urizzi Cervi e Felipe Borba mostrou que a ampla maioria (83,6%) dos diretórios partidários municipais no Brasil são geridos por comissões provisórias (CERVI; BORBA, 2019, p. 88). Enquanto certas teses judiciais veriam nesses dados apenas falta de democracia interna, outras informações dadas pelos autores mostram outras questões possivelmente implicadas.

Os autores mostram, por exemplo, que partidos como PT, PMDB, PSDB, PCdoB, PDT, DEM, PP e PR são mais enraizados e institucionalizados nos municípios que os demais. Segundo os dados das eleições municipais de 2016, estes formam justamente o bloco dos partidos com um maior número de votos. As exceções são o PSB e o PSD, que, apesar de figurarem entre os mais votados, possuiriam, segundo os autores, baixo enraizamento e baixa institucionalização, e o PCdoB, que, apesar de contar com alta institucionalização e enraizamento, não lograria o desempenho eleitoral dos demais. Os autores ressaltam também que todos os partidos mais enraizados e institucionalizados estariam também entre os mais antigos (CERVI; BORBA, 2019, p. 76) e, além disso, mostram que há um baixo nível de profissionalização política entre os dirigentes de diretórios municipais, sendo

o número daqueles que se identificam como políticos profissionais relativamente baixo (CERVI; BORBA, p. 88).

Muitas pesquisas adicionais seriam necessárias para que pudéssemos fazer maiores afirmações a partir desses dados, mas o fato de haver uma institucionalização desigual dos partidos no Brasil e um baixo grau de profissionalização das burocracias partidárias municipais aponta para fatores estruturais usualmente desconsiderados nos debates jurídicos acerca da democracia interna dos partidos: estes são construídos também por pessoas que possuem outras ocupações e suas organizações podem ser muito incipientes em determinadas localidades.

Além disso, o fato de a maioria dos partidos mais institucionalizados e mais enraizados nos municípios figurarem entre os mais votados e de todos pertencerem ao rol dos mais antigos em funcionamento pode apontar, a depender de pesquisas futuras, para uma precariedade ou falta de estrutura dos demais partidos em comparação àqueles, o que poderia dificultar uma vida orgânica mais consolidada. Aqui se estaria, é claro, diante de uma hipótese que, em certa medida, inverte a “lei de ferro da oligarquia”, mas que está longe de poder ser descartada *prima facie*.

De todo o modo, a questão é que seria razoável considerar que a possibilidade de conferir uma regra única de “democratização” – como a exigência de diretórios permanentes para a disputa de eleições, ao menos em nível municipal – a estruturas com níveis variados de institucionalização e enraizamento pode gerar efeitos adversos, como dificultar a participação de determinado grupo político minoritário na disputa local ou induzir a regras artificiais, que seriam formalmente cumpridas, sem, no entanto, imprimir qualquer novidade de fato na dinâmica interna dos partidos.

Em segundo lugar, o caráter voluntário da associação aos partidos também levanta dúvidas acerca do valor normativo de se estender à concepção de democracia interna aos partidos políticos valores caros ao processo democrático mais geral, como a inclusividade nos procedimentos decisórios. Isso porque é razoável que as intensidades das preferências em uma organização voluntária sejam levadas em consideração ou que, de modo mais amplo, diversos graus de engajamento dentro do partido ou aproximação ou afastamento em relação a suas diretrizes sejam levados em consideração no que diz respeito à qualificação para a participação nos processos internos e viabilização de candidaturas.

Em outras palavras, em primeiro lugar, não é autoevidente que a opinião de um participante externo ou um filiado que eventualmente participa da vida orgânica do partido tenha o mesmo peso de militantes que se dedicam com mais afinco às atividades partidárias. Nesse sentido, uma maior ou menor abertura à participação nas decisões internas não parece implicar necessariamente mais ou menos democracia. Alguns exemplos práticos nos ajudam a entender o porquê.

Um estudo publicado por Rahat, Hazan e Katz (2008) analisou a influência da “democratização” da seleção de candidatos em partidos israelenses para as eleições de 2003, sob a ótica da inclusividade, competitividade e representatividade como ideais normativos democráticos. Os resultados deste estudo mostraram, por exemplo, que a eleição por delegados se mostrou mais competitiva que a eleição por primárias, um método de eleição mais inclusivo, uma vez que um maior número de novos candidatos se sagrou vencedor pela primeira modalidade. Além disso, mostrou também que mulheres se saíram mais bem representadas nos processos em tese menos democráticos, aqueles regidos por um comitê partidário (RAHAT; HAZAN; KATZ, 2008, p. 670-672).

Um outro artigo de Hazan, escrito dessa vez em coautoria com Pennings, pode nos ajudar a interpretar esses resultados, ainda que não exclua outras interpretações. No artigo aludido, os autores levantaram a hipótese normativa de que uma “democratização excessiva” poderia levar, paradoxalmente, a uma cartelização dos partidos políticos, uma vez que a abertura do processo decisório a todos os membros e, em alguns casos, a não membros, poderia ter como efeito o fortalecimento das elites partidárias contra corpos intermediários e membros mais ativos. Isso porque as elites teriam incentivos maiores para se dirigir diretamente aos eleitores desses processos, ignorando, muitas vezes, aqueles que participam da vida orgânica das agremiações, minando, dessa maneira, suas coesões e identidades programáticas (PENNINGS; HAZAN, 2001, p. 270-271).

Em sentido similar, Katz, que também participou do estudo sobre os partidos israelenses, utiliza exemplos observados no Canadá, nos quais se constatou que muitos políticos arregimentam apoiadores somente para vencer as eleições internas do partido, momentos antes do processo, enfraquecendo, dessa vez, tanto os corpos locais dos partidos como a direção central (KATZ, 2001, p. 288-291). Na influente obra *Como as democracias morrem*, Levitsky e Ziblatt também ressaltaram como

a abertura das prévias americanas ao poder do dinheiro favoreceu as chances de vitórias de *outsiders*<sup>68</sup> em detrimento do pensamento médio do partido (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018, p. 56). E isso nos leva, inclusive, a um terceiro problema.

Ao contrário de um governo eleito, que tem o dever de representar a todos os cidadãos, ou de um processo democrático geral, que deve permitir que o maior número possível de vozes seja ouvido, é razoável esperar que os partidos representem determinados segmentos, interesses ou ideologias, o que não deixa de ter impacto no tipo de democracia interna que se possa esperar de uma agremiação política.

Nesse sentido, mesmo partidários de algum nível de democratização dos partidos políticos reconhecem uma série de críticas e perigos associados a essa ideia. Poderia se argumentar, por exemplo, que, dependendo do nível de “democratização” das decisões partidárias, pode se tornar mais difícil cumprir programas políticos diante do fracionamento de posições ou que o fortalecimento de facções internas poderia levar o partido a se afastar de posições mais matizadas de seu eleitorado externo às instâncias partidárias (SCARROW, 2005, p. 4).

Katz chama a atenção, ainda a este respeito, para eventuais problemas advindos dos chamados “fechamentos de questão” em torno de posições e políticas para a atuação dos partidos nos Parlamentos, quando muitas vezes faz-se necessário recorrer a negociações em virtude da própria complexidade das conjunturas políticas. Poderíamos adicionar a esse argumento que a multiplicação de fechamentos de questão pode inclusive fortalecer o desacordo e a polarização nos Parlamentos, levando a paralisias decisórias ou outras situações complexas do ponto de vista democrático. Nesse sentido, uma certa democracia partidária, a depender de sua configuração, poderia atuar como uma “camisa de força” disfuncional sobre os partidos e o próprio processo democrático (KATZ, 2001, p. 288-291).

Ter preocupações de coesão ideológicas e funcionais como razoáveis do ponto de vista normativo pode nos levar, por sua vez, a redimensionar de alguma maneira a abertura ou fechamento partidário à participação interna ou externa. Em uma interessante pesquisa que se debruçou sobre os processos de formação das listas para

68 A eleição de *outsiders*, de um ponto de vista normativo, não é necessariamente boa ou má. Faz-se aqui esse registro apenas para exemplificar como a abertura dos processos de seleção de candidatos pode promover idiossincrasias no que se concebe por “democracia interna” aos partidos políticos.

candidatos a deputado federal em 2010, Bruno Bolognesi constatou, por exemplo, que, dos partidos pesquisados (PT, PSDB, PMDB e DEM), o PT seria “o menos inclusivo”. Isso porque o partido faria exigências formais mais rígidas e informais mais sólidas para os indivíduos que desejassem se candidatar pela legenda (BOLOGNESI, 2013, p. 55), o que o faria, nesse quesito, levado a sério um ideal democrático “generalista” como o aqui criticado, menos democrático que os demais.

Quando pensamos no PT, ainda que em tese, como um partido identificado com determinados segmentos (como o movimento sindical, por exemplo) ou com determinadas posições políticas e econômicas (como maior intervenção do Estado na economia), não parece que seja antidemocrático ser menos aberto à participação de indivíduos que não se coadunam com seu perfil declarado. Torna-se uma questão totalmente diferente de negar participação no processo eleitoral em geral a um cidadão por ser liberal, desenvolvimentista, conservador ou socialista. Exemplos como esse nos ajudam a visualizar a distância normativa entre um princípio democrático geral e a difícil equação de se promover, afinal, uma “democracia partidária”.

A referência aos três problemas decorrentes do caráter voluntário da associação aos partidos políticos deve nos auxiliar, portanto, a repensar uma possível aplicação automática do “princípio democrático” aos partidos políticos, uma vez que as situações aqui levantadas, ainda que não sejam necessárias, apontam para a possibilidade de diferenças no próprio significado de se promover o ideal normativo democrático dentro dos partidos ou dentro da pólis, situações que podem demandar soluções institucionais distintas. É preciso reconhecer, no entanto, que a defesa da existência desses problemas bem como seus pontos de ancoragem empíricos estão longe de serem consensuais ou imunes a réplicas.

Em primeiro lugar, se é verdade que partidos contam com graus bastantes distintos de institucionalização, é verdade também que a precariedade institucional não pode explicar *per se* a quantidade de órgãos provisórios existentes no país e que essa precariedade é bem mais difícil de se justificar no caso dos diretórios nacionais e, talvez mesmo, estaduais, quando se considera que os partidos recebem recursos públicos suficientes para a viabilização de uma estrutura mínima. Além disso, a existência de “marcadores oligárquicos” presentes nos estatutos dos mais diversos partidos brasileiros, como regras ambíguas e possibilidade de

alterações *ad hoc*, dificilmente poderia ser justificável de um ponto de vista normativo (GUIMARÃES; SATHLER; BRAGA, 2019, p. 33).

Ademais, não se podem tomar os exemplos aqui listados anteriormente, baseados em realidades e momentos bastante específicos de Israel, do Canadá ou dos Estados Unidos, como consequências necessárias do aumento da base de participantes na tomada de certas decisões internas dos partidos. Hoje, as evidências disponíveis não permitem afirmar claramente que a participação direta dos filiados, por exemplo, levaria inevitavelmente ao fortalecimento do poder de elites partidárias (AMARAL, 2013, p. 23). Mesmo Pennings e Hazan relatam exemplos que mostram que, do ponto de vista histórico, muitos partidos lançaram mão de mecanismos de democratização interna diante de derrotas eleitorais e da necessidade de renovação (PENNINGS; HAZAN, 2001, p. 268-269).

Por fim, alguns autores utilizam as próprias ameaças à coesão interna dos partidos geradas pela democratização como argumento para seu caráter compulsório. Afinal, se processos democráticos geram disfuncionalidades, dispêndios de tempo e de energia, seria injusto que partidos “autoritários” fossem beneficiados ou que houvesse incentivos institucionais à não democratização dos partidos (MORLOK, 2015, p. 198).

Vê-se, contudo, diante da simples possibilidade da emergência dos problemas anteriormente colocados – não como falácias de evidência incompleta, mas como meras possibilidades –, a complexidade de se aplicar algo como o “princípio democrático” diretamente e sem mediações institucionais aos partidos políticos, complexidade essa relacionada principalmente, como já explorado, às próprias diferenças estruturais entre associações voluntárias como os partidos e a pólis de uma comunidade mais ampla.

Não por outro motivo, talvez, a “democratização pactuada” dos partidos políticos, em alguns dos países que a regulamentaram legalmente, seja tão variada no que diz respeito a desenhos institucionais, tipos de matéria regulada (BÉRTOA; PICCIO; RASHKOVA, 2012, p. 12) e arranjos de equilíbrio entre democracia interna e autonomia.

Para ficar em poucos exemplos a esta última consideração, a Alemanha, primeiro país europeu a adotar uma legislação partidária “democratizante” no pós-guerra, apesar de prever, dentre outras coisas, eleições diretas e secretas para o

comitê executivo do partido, permite que um terço dos componentes desses órgãos não seja eleito (ALEMANHA, 1967, Seção 12, 3). Em sentido similar, a Lei Orgânica nº 2/2003, “Lei dos Partidos Políticos” portuguesa, a mais extensa em número de matérias reguladas entre as legislações partidárias europeias (BÉRTOA; PICCIO; RASHKOVA, 2012, p. 11), abre em seu art. 26 a opção para que as eleições partidárias sejam diretas ou indiretas e, no art. 29, apesar de permitir a fixação à renovação sucessiva dos mandatos, não veda essa possibilidade (PORTUGAL, 2003).

Considerar que todos os exemplos mencionados poderiam ser declarados inconstitucionais com base no “princípio democrático”, adjudicado nas teses apresentadas no início deste trabalho, enquanto não o são em seus países de origem, pode não consistir em um argumento propriamente dito contra o referido princípio, mas consiste em mais um exercício importante de estranhamento diante de uma ideia que quer emergir na esfera pública como tese autoevidente.

#### **4. À guisa de conclusão: crítica do fetichismo do conceito e cautelas necessárias**

Menos que assumir uma posição categórica acerca da “democratização” dos partidos políticos por via judicial ou legislativa, este artigo visa contribuir com os termos do debate e, por isso mesmo, menos que uma conclusão, gostaria de propor algumas questões para discussão, mobilizando os argumentos e evidências apresentados nas seções anteriores.

Em primeiro lugar, como visto na seção na qual foi discutida a natureza jurídica e o regime jurídico dos partidos políticos, a Lei dos Partidos Políticos previu um certo regramento interno a ser observado, como a igualdade de direitos e deveres entre os filiados e o direito de ampla defesa nos processos disciplinares internos. Pela letra da lei, dessa maneira, alguma intervenção judicial, uma intervenção “fraca”, parece estar positivamente autorizada. Esse parece ser o caso de a Justiça, uma vez demandada, por exemplo, exigir conformidade com os direitos e deveres presentes no próprio estatuto partidário ou anular procedimentos internos que não observaram o disposto em lei.

Por outro lado, poderia se argumentar que seria possível deduzir, por exemplo, com base na previsão expressa de igualdade de direitos e deveres, algum tipo de

esquema decisório interno, como eleições diretas para os cargos de direção e deliberação. Pelos motivos expostos na terceira seção, no entanto, não parece que haja uma única maneira de se promover a igualdade no âmbito dos partidos políticos. E isso nos leva a uma segunda questão.

Haveria algum direito fundamental, ancorado na Constituição, a um partido democrático ou algum princípio que justificasse a imposição da democracia interna dos partidos políticos? Pelas informações que pude colher e compartilhar neste estudo parece haver um desacordo razoável acerca dessa questão. Não parece ser possível afirmar que um partido democrático componha, ao menos, um conceito mínimo de democracia e, portanto, de “princípio democrático”. Advogar essa posição implicaria formular uma tese abrangente acerca da própria democracia, um ônus que as teses jurídicas apresentadas na introdução, até agora, não se dispuseram a cumprir.

Uma questão pouco explorada até aqui parece dar razão, por outro lado, a algum vínculo entre a garantia de certos direitos fundamentais e a promoção de algum nível de democracia interna dos partidos políticos. Isso porque a existência de direitos políticos individuais, entre eles, o de participar da vida política da comunidade, parece estar assentada para além da dúvida razoável. E, nesse sentido, os partidos políticos são os únicos veículos pelos quais o direito de ser votado pode ser exercido no Brasil hoje e isso parece garantir ao menos direitos relacionados à disputa de um mandato eletivo.

Nesse sentido, se considerarmos a dificuldade crescente em se fundar um novo partido, aliado ao recebimento de recursos públicos pelos partidos no Brasil, recursos esses que devem, por definição, ter critérios públicos de aplicação e responsividade, ficam evidentes os limites de uma analogia bastante utilizada por defensores de uma autonomia ampla e irrestrita entre uma empresa e um partido, sendo muito mais difícil e arriscado trocar este último por outro que ofereça um “serviço melhor”.

Não parece, como já salientado, no entanto, que provimentos jurisdicionais baseados em critérios definidos em lei ou relacionados ao direito fundamental de disputar um mandato eletivo autorizem, de todo, uma transformação “pelo alto” ou legitimem exigências judiciais a um determinado tipo de organização interna aos partidos. Além da dificuldade de deduzir de um “princípio democrático” uma

única estrutura possível, procurei discutir aqui também algumas diferenças “estruturais” entre o partido político e a organização política da pólis, diferença essa que demandaria regramentos institucionais diversos para a promoção de um mesmo ideal normativo.

Como visto, argumentei que o caráter de associação voluntária dos partidos acarreta algumas dificuldades para que se lhes imprima um único formato de organização interna. Partidos, especialmente no nível local, têm graus variados de institucionalização e profissionalização de suas gestões. Condicionar, por exemplo, a participação nas disputas locais à existência de um órgão permanente pode, na pior das hipóteses, excluir da disputa um segmento político minoritário ou menos organizado, aí sim violando, de forma categórica, um princípio democrático.

Da mesma forma, a inclusividade, decorrência direta da igualdade política nas pólis democráticas, pode não ter, pelas razões já expostas, uma relação linear com outros bens que, no caso dos partidos, pode se compreender como promotores da democracia. Dessa maneira, exigir, por exemplo, ainda que o autorize o princípio advogado, eleições diretas para os cargos de direção ou deliberação pode trazer efeitos indesejados, como o aumento da influência do poder econômico, favorecimento de determinadas lideranças em detrimento de outras ou problemas de coesão ideológica.<sup>69</sup>

Por fim, manter algum nível de concentração do poder nos líderes partidários pode ser fundamental para garantir bens também possivelmente caros à democracia, como compromissos entre opositos e a governabilidade nos Parlamentos. Além disso, haver um certo número de decisões não submetidas às bases pode ser também fundamental para a manutenção da coesão partidária e do próprio funcionamento prático de suas instâncias.

69 Além disso, esse tipo de intervenção pode “congelar” no tempo, inclusive, experimentos que poderiam apontar para outras possibilidades democráticas. Ao se exigirem eleições diretas, por exemplo, na esteira do macrocosmo democrático, se estaria fechando ou dificultando a possibilidade de que se lançasse mão de propostas que agora assumem alguma popularidade entre certos círculos acadêmicos, como é o caso da eleição por sorteio. É forçoso reconhecer, no entanto, que as preocupações em relação ao Brasil, como se mencionará brevemente a seguir, estão fortemente centradas em aspectos oligárquicos dos partidos políticos e, nesse sentido, falar em experimentos “ainda mais democráticos” do que aquilo que se poderia exigir, caso levássemos a sério a ideia de um “princípio democrático”, pode parecer no mínimo deslocado da realidade ou mesmo do debate atual. Conceitualmente, no entanto, parece importante ressaltar essa possibilidade.

É possível argumentar, com justeza, como já aludido aliás, que nem as bases empíricas que dão sustentação aos “perigos” anunciados são incontestáveis e nem a extensão das intervenções aventadas foi proposta de fato por alguma tese judicial.

Concordando com essas assertivas, considero que é justamente por uma incerteza do que significa, afinal, democracia interna aos partidos e pela falta de limites traçados quando se recorre a um “princípio democrático” que devemos ter cautela na intervenção judicial sobre os partidos. A falta dela pode transformar o Judiciário em um Leito de Procusto capaz de produzir novos problemas, como os sugeridos, a pretexto de resolver velhos e novos dilemas democráticos brasileiros.

Ainda em 1996, o filósofo e jurista brasileiro Roberto Mangabeira Unger, ao criticar o que seria o “raciocínio jurídico hegemônico” no Brasil e no mundo, afirmou com justeza que ele consistiria em um discurso finalístico, cuja atribuição de fins conforma o desenvolvimento interpretativo do direito. Esses “fins” representariam uma suposta aproximação imperfeita de esquemas inteligíveis e justificáveis, sendo dever do juiz, então, ao reconhecer esse ideal, aperfeiçoar o direito e o seu entendimento convencionalmente aceito (UNGER, 2004, p. 54).

Esse tipo de raciocínio, que Unger alcunhou de “análise jurídica racionalizadora”, como já mencionado no início do artigo, além de presumir a existência de certos princípios ideais cuja mesma “existência” quase nunca é justificada, acaba por prejudicar uma discussão mais franca e aberta sobre nossas escolhas institucionais ou a relação entre os direitos e as instituições que tornam suas materializações de fato possíveis. Isso porque, segundo Unger, a análise jurídica racionalizadora resigna-se a um fetichismo institucional, que descreve práticas e instituições estabelecidas como uma aproximação de um suposto esquema convergente e justificável de organização da sociedade (UNGER, 2004, p. 57).

O exemplo das dificuldades de se aplicar um “princípio democrático” à organização interna dos partidos políticos, desenvolvida neste artigo, parece apontar para um outro tipo de fetichismo, o “fetichismo do conceito”, que, diferentemente do institucional, não estaria já contido na realidade, ao modo do reformismo judicial tradicional, mas representaria um tipo mais voluntarista de intervenção, que sem explicar ou justificar o conteúdo de um conceito, presume-o mandatório por representar uma aspiração finalística que se tem por legítima, a despeito das consequências possíveis dessa aplicação.

Se o poeta dizia “mundo mundo vasto mundo, se me chamasse Raimundo seria uma rima e não uma solução”, nosso fetichismo do conceito parece querer transformar a rima em solução. Quando variáveis institucionais complexas estão entre o suposto conceito, nunca destrinchado em seus componentes, e a realidade, no entanto, parece haver razões suficientes para cautela.

Esse tipo de alerta, é válido reconhecer, parece menos apelativo em um país que lida com problemas como enfeixamento de amplos poderes, muitas vezes plenos, de pequenas comissões executivas dentro dos partidos, órgãos com competências ambíguas e conselhos políticos que atribuem amplos poderes aos chamados “caciques políticos” (GUIMARÃES; RODRIGUES; BRAGA, 2019). Assim, se há um criticável modelo de raciocínio judicial que hoje, entre nós, favorece certo voluntarismo na tentativa de resolver problemas sociais (TORRANO, 2019), não se pode negar que, ao menos em parte, esse voluntarismo seja favorecido por graves e reais problemas de déficit democrático e moralidade pública (LYNCH, 2017). Reconhecê-lo, no entanto, não pode equivaler a defender determinada solução só por estar disponível e nem descuidar das idiossincrasias próprias ao demiurgo do momento.<sup>70</sup>

## Referências

ALEMANHA. **Political Parties Act**. República Federal da Alemanha, 1967. Disponível em: <<https://germanlawarchive.iuscomp.org/?p=235>>. Acesso em: 12 mar. 2020.

ALEXANDER, Larry; KRESS, Kenneth. Contra os princípios jurídicos. In: MARMOR, Andrei (ed.). **Direito e interpretação: ensaios de filosofia do direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

AMARAL, O. E. DO. O que sabemos sobre a organização dos partidos políticos: uma avaliação de 100 anos de literatura. **Revista Debates**, v.7, n.2, 2013.

70 A crítica a uma democratização “pelo alto” poderia, em alguma medida, ser estendida para uma pac-tuação legislativa a nível nacional que não considerasse, por exemplo, realidades locais, partidos e grupos minoritários. A medida dessa extensão e outras possíveis implicações, no entanto, demandariam um outro artigo.

AMARAL, Tábata. A importância dos partidos para a renovação política.

**Nexo Jornal**, 2019. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/columnistas/tribuna/2019/A-import%C3%A2ncia-dos-partidos-para-a-renova%C3%A7%C3%A3o-pol%C3%ADtica>>. Acesso em: 19 dez. 2019.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Fundações Públicas de Direito Privado**.

Palestra Proferida no Seminário “Aspectos Jurídicos da Fundação Estatal, 2007. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/41545/40859>>. Acesso em: 18 set. 2017.

AUDRICH, John. **Why Parties? A Second Look**. Chicago: University of Chicago Press, 2011.

BÉRTOA, Fernando Casal; PICCIO, Daniela; RASHKOVA, Ekaterina. Party Law in Comparative Perspective. **Party Law in Modern Europe**. Working Paper 16, 2012. Disponível em: <<http://www.partylaw.leidenuniv.nl/uploads/wp1612.pdf>>. Acesso em: 21 mar. 2022.

BIANCHI, Á. Political Science contra a democracia: a formação de uma tradição. **Opinião Pública**, v. 17, n. 1, p. 76-105, 2011.

BILLE, L. Democratizing a democratic procedure: Myth or reality? Candidate selection in Western European parties, 1960-1990. **Party politics**, v. 7, n. 3, p. 363-380, 2001.

BOLOGNESI, Bruno. A seleção de candidaturas no DEM, PMDB, PSDB e PT nas eleições legislativas federais brasileiras de 2010: percepções dos candidatos sobre a formação das listas. **Revista de Sociologia Política**. v. 21, n. 46, p. 45-48, 2013.

BRAGA, M. DO S. S. Democracia e organização nos partidos políticos: revisitando os microfundamentos de Michels. **Revista de Sociologia e Política**, v. 20, n. 44, p. 83-95, 2012.

BRASIL. **Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 97, de 4 de outubro de 2017**. República Federativa do Brasil, 2017. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc97.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc97.htm)>. Acesso em: 13 mar. 2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Registro de Partido Político nº 141796. Requerente: Partido Social Democrático (PSD). Redator para o acórdão: Ministro Tarcísio Vieira de Carvalho Neto. Brasília, 20 de fevereiro de 2018. **DJE - Diário de Justiça Eletrônico**, 2018.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Registro de Partido Político Nº 155473. Requerente: Partido da Mulher Brasileira (PMB). Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Brasília, 04 de abril de 2019. **DJE - Diário de Justiça Eletrônico**, 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.831**, de 17 de maio de 2019. República Federativa do Brasil, 2019a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Lei/L13831.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13831.htm)>. Acesso em: 13 mar. 2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Petição nº 18. Requerente: Partido Social Liberal (PSL). Relator: Ministro Sérgio Silveira Banhos. Brasília, 23 de outubro de 2019. **DJE - Diário de Justiça eletrônico**, 2019b.

CERVI, E. U.; BORBA, F. Os diretórios partidários municipais e o perfil sociodemográfico dos seus membros. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 28, p. 65-92, 2019.

DAHL, Robert. **A democracia e seus críticos**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.

DIPIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, Forense, 2016.

DOWNS, A. An economic theory of political action in a democracy. **Journal of political economy**, v. 65, n. 2, p. 135-150, 1957.

DURVERGER, Maurice. **Os Partidos Políticos**. Rio de Janeiro: Editora Zahar/Brasília: Editora da UnB, 1980.

ESPAÑA. **Ley Organica 6/2002**. Reino da Espanha, 2002. Disponível em: <<https://www.boe.es/buscar/pdf/2002/BOE-A-2002-12756-consolidado.pdf>>. Acesso em: 12 mar. 2020.

GUIMARÃES, A. R. S.; RODRIGUES, M. R.; BRAGA, R. DE J. A oligarquia desvendada: Organização e estrutura dos Partidos Políticos Brasileiros. **Dados**, v. 62, n. 2, 2019.

INNERARITY, Daniel. **A política em tempos de indignação**: A frustração popular e os riscos para a democracia. Rio de Janeiro: LeYA, 2017.

ISSA, Marcelo; ORÍÁ, Felipe. Reforma partidária: um desafio para aprimorar a democracia. **Nexo Jornal**, 2019. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/ensaio/2019/Reforma-partid%C3%A1ria-um-desafio-para-aprimorar-a-democracia>>. Acesso em: 19 dez. 2019.

JANDA, Kenneth. **Adopting party Law**. Washington: National Democratic Institute for International Affairs, 2005.

KATZ, Richard. The problem of candidate selection and models of party democracy. **Party Politics**, v. 7, n. 3, p. 277-296, 2001.

LAMOUNIER, Bolívar; MENEGUELLO, Rachel. **Partidos Políticos e Consolidação Democrática**: o caso brasileiro. São Paulo: Editora Brasiliense, 1986.

LYNCH, Christian Edward Cyril. Ascensão, fastígio e declínio da “Revolução Judiciária”. **Insight Inteligência**, v. XX, n. 79, 2017.

MAIR, Peter. Political parties, popular legitimacy and public privilege. **West European Politics**, v. 18, n. 3, p. 40-57, 2014.

MICHELS, Robert. **Sociologia dos Partidos Políticos**. Brasília: Editora da UnB, 1982.

MORLOK, Martin. Dos cuestiones clave em la regulación jurídica de los partidos políticos: financiación y democracia interna. **Teoría y Realidad Constitucional**, n. 35, p. 183-201, 2015.

MOUREIRA, Diogo Luna. **Pessoas e autonomia privada**: dimensões reflexivas da racionalidade e dimensões operacionais da pessoa a partir da teoria do direito privado. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2011.

NICOLAU, Jairo. Burocráticos, partidos vivem à sombra do Estado e dificultam renovação. **Folha de S.Paulo**, 2019. Disponível em: <[https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2019/11/burocraticos-partidos-vivem-a-sombra-do-estado-e-dificultam-renovacao.shtml?utm\\_source=twitter&utm\\_medium=social&utm\\_campaign=comptw](https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2019/11/burocraticos-partidos-vivem-a-sombra-do-estado-e-dificultam-renovacao.shtml?utm_source=twitter&utm_medium=social&utm_campaign=comptw)>. Acesso em: 19 dez. 2019.

NORRIS, Pippa. **Building political parties: reforming legal regulations and internal rules**. Report for International IDEA, 2005.

PATEMAN, Carole. **Participation and Democratic Theory**. Cambridge: Cambridge University Press, 1970.

PENNINGS, Paul; HAZAN, Reuven. Democratizing Candidate Selection. Causes and Consequences. **Party Politics**, v. 7, n. 3, p. 267-275, 2001.

PGR. **Petição Inicial na ADI 5875**. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5336273>>. Acesso em: 13 mar. 2010.

PONTES DE MIRANDA, Francisco. **Tratado de Direito Privado - Parte Geral - Tomo I: Introdução. Pessoas Físicas e jurídicas**. Rio de Janeiro: Editor Borsoi, 1954.

PORTUGAL. **Lei Orgânica Nº 2/2003**. República Portuguesa, 2003. Disponível em: <[https://www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/Legislacao\\_Anotada/LeiPartidosPoliticos\\_Anotado.pdf](https://www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/Legislacao_Anotada/LeiPartidosPoliticos_Anotado.pdf)>. Acesso em: 12 mar. 2020.

RABAT, Márcio. Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições. In: BACKES, Ana Luiza; BITHIAH, Débora de Azevedo; ARAÚJO, José Cordeiro de (org.). **Audiências públicas na Assembleia Nacional Constituinte: a sociedade na tribuna**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009.

RAHAT, G.; HAZAN, R. Y.; KATZ, R. S. Democracy and political parties: On the uneasy relationships between participation, competition and representation. **Party politics**, v. 14, n. 6, p. 663-683, 2008.

SALGADO, Eneida; GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. A reforma da vez: PEC 77 e a democracia intrapartidária. **Jota**, 29/8/2017. Disponível em: <<https://jota.info/artigos/a-reforma-da-vez-pec-77-e-a-democracia-intrapartidaria-29082017>>. Acesso em: 21 mar. 2022.

SCARROW, Susan. **Implementing intra-party democracy**. Washington: National Democratic Institute for International Affairs, 2005.

STRECK, Lenio Luiz. **Verdade e Consenso: Constituição, Hermenêutica e Teorias Discursivas**. São Paulo: Saraiva, 2014.

STREECK, Wolfgang; SCHÄFER, Armin (org.). **Politics in the Age of Austerity**. Cambridge: Polity Press, 2013.

TORRANO, Bruno. **Democracia e respeito a lei: entre positivismo jurídico, pós-positivismo e pragmatismo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

TSE. **Resolução nº 23.465, de 17 de dezembro de 2015**. Tribunal Superior Eleitoral, 2015. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2015/RES234652015.htm>>. Acesso em: 13 mar. 2020.

TSE. **Resolução nº 23.471, de 3 de março de 2016**. Tribunal Superior Eleitoral, 2016. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2016/RES234712016.html>>. Acesso em: 13 mar. 2020.

UNGER, Roberto Mangabeira. **O Direito e o Futuro da Democracia**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2004.

VAN BIEZEN, Ingrid; BÉRTOA, Fernando. Party Regulation in Post-Authoritarian Contexts: Southern Europe in Comparative Perspective. **South European Society and Politics**, v. 19, v.1, p. 71-87, 2014.

VAN BIEZEN, Ingrid; MAIR, Peter; POGUNTKE, Thomas. Going, going...gone? The decline of party membership in contemporary Europe. **European Journal of Political Research**, n. 51, p. 24, 2012.



edições câmara  
ESTUDOS E DEBATES



Consultoria  
Legislativa

