



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO

CAMILA CRIVILIN DE ALMEIDA

O INSTITUTO DA CANDIDATURA AVULSA NA DEMOCRACIA BRASILEIRA

BRASÍLIA – DF

2018

CAMILA CRIVILIN DE ALMEIDA

O INSTITUTO DA CANDIDATURA AVULSA NA DEMOCRACIA BRASILEIRA

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à disciplina Redação de Monografia, do Curso de Graduação em Direito, na Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto.

BRASÍLIA – DF

2018

CAMILA CRIVILIN DE ALMEIDA

O INSTITUTO DA CANDIDATURA AVULSA NA DEMOCRACIA BRASILEIRA

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado na Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Doutor Tarcisio Vieira de Carvalho Neto – Orientador FD/UnB

Prof. Doutor Antônio Augusto Brandão de Aras – Examinador FD/UnB

Prof. Mestre Roberto Carlos Martins Pontes – Examinador FD/UnB

Brasília, 5 de dezembro de 2018.

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Crivilin de Almeida, Camila.

O instituto da candidatura avulsa na democracia brasileira / Camila Crivilin de Almeida; orientador Tarcisio Vieira de Carvalho Neto. – Brasília, 2018, 89 p.

Monografia (Graduação – Direito) – Universidade de Brasília, 2018.

1. Direito eleitoral. 2. Partidos políticos. 3. Candidatura avulsa. 4. Reforma política. 5. Democracia representativa. I. Carvalho Neto, Tarcisio Vieira de. II. O instituto da candidatura avulsa na democracia brasileira.

À vó Cecília, quem me ensinou a pureza do amor.

AGRADECIMENTOS

Ao Professor Tarcisio Vieira, pela orientação cuidadosa, sensível e carinhosa. Sou muito honrada em tê-lo como orientador deste trabalho.

Aos ilustres membros da banca, Augusto Aras e Roberto Pontes, exemplos de profissionais dedicados e grandes referências no direito eleitoral.

Ao Paulo Maluf, cujas ideias inovadoras me inspiraram a escolher o tema desta monografia. Levo para toda a minha vida os seus valiosos conselhos.

Aos meus queridos pais, Cecília e Edmar, fontes inesgotáveis de amor. Vocês me ensinaram tudo. Tudo! O meu maior desejo na vida é poder orgulhá-los. Para sempre, serei eternamente grata.

À Tia Ione e família, pela acolhida calorosa em Brasília, que me fez me sentir em casa. Dedico-lhe minha gratidão, carinho e profunda admiração.

Ao Daniel, obrigada pelo companheirismo, pelo amor e pela paciência. Sem você nada disso teria sido possível. “We'll fight the dying of the light and we'll catch the sun”.

Aos meus amigos Fabi e Heitor, pelos momentos inesquecíveis.

Ao Pedro, amigo de todas as horas.

Ao grupo dos oito, pelas risadas.

Ao Espírito Santo, meu refúgio particular.

À Universidade de Brasília. Eu nunca me esquecerei dos ensinamentos que você, querida UnB, me deixou. Tornei-me um ser humano melhor por sua causa e foi um privilégio te conhecer. Cada pedacinho seu sempre será inesquecível para mim: RU, Ceubinho, sala da monitoria, FD... A lista é infinita. Despeço-me, com lágrimas nos olhos, dos belíssimos anos vividos na graduação. Este trabalho é apenas um “até logo!” Você estará para sempre no meu coração e na minha memória.

I shall be telling this with a sigh
Somewhere ages and ages hence:
Two roads diverged in a wood, and I—
I took the one less traveled by,
And that has made all the difference.

Robert Frost¹

¹ Trata-se do poema “*The road non taken*”, publicado em 1916. É um dos poemas mais conhecidos da literatura-norte americana, escrito por Robert Frost (1874-1963).

RESUMO

O presente trabalho tem o objetivo de apresentar considerações acerca da candidatura avulsa na democracia brasileira. A Constituição Federal de 1988 prevê, no seu art. 14, § 3º, inciso V, a filiação partidária como uma das condições de elegibilidade, logo, um indivíduo só pode se candidatar a um cargo eletivo se comprovar filiação a algum partido político. O Brasil é um dos poucos países no mundo que veda as candidaturas independentes. Considerando essa questão, discute-se a controversa adoção desse instituto no sistema político-partidário nacional. Para tanto, são apresentadas noções importantes das áreas da Ciência Política e do Direito, como Estado Democrático de Direito, soberania popular, direitos políticos, democracia representativa, partidos políticos e sistemas eleitorais. Ademais, são considerados os aspectos positivos e negativos da participação de candidatos independentes nas eleições, a fim de compreender, ao final, a possibilidade de admitir a candidatura independente como uma medida de reforma política, fundamentada, principalmente, no enfraquecimento dos partidos políticos e nas manifestações de insatisfação popular, em relação às instituições representativas.

Palavras-chave: democracia representativa; sistema eleitoral; partidos políticos; Direito Eleitoral; candidatura independente; reforma política; sistema partidário.

ABSTRACT

The present undergraduate thesis is aimed at presenting considerations regarding independent candidates in Brazilian democracy. The 1988 Federal Constitution defines in its article 14, §3º, V, that party affiliation is one of the conditions to be eligible, thus, one individual can only run for a specific position if he can prove the aforementioned affiliation. Brazil is among very few countries in the world that forbids independent candidates. Considering such issue, the controversial adoption of this institute in the national political system is being debated. To that, several important concepts regarding Political Science and Law are being presented, such as Democratic State of Law, popular sovereignty, political rights, representative democracy, political parties and electoral system. Furthermore, positive and negative aspects of independent candidates participating in elections are being considered in order to comprehend, in the end, the possibility conclude positively that it could be seen as a political overhaul, mainly based on the weakening of political parties and popular manifestations of discontent towards the representative institutions.

Keywords: representative democracy; electoral system; political parties; election law; independent candidates; political reform; party system.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADC – Ação Declaratória de Constitucionalidade

AgR – Agravo Regimental

ANC – Assembleia Nacional Constituinte

ARE – Agravo em Recurso Extraordinário

CF/1988 – Constituição Federal de 1988

CIDH – Corte Interamericana de Direitos Humanos

EC - Emenda Constitucional

MDB – Movimento Democrático Brasileiro (partido político)

Min. – Ministro

PEC – Proposta de Emenda à Constituição

RE – Recurso Extraordinário

RESPE – Recurso Especial Eleitoral

RG – Repercussão Geral

STF - Supremo Tribunal Federal

TRE-RJ – Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Rio de Janeiro

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
CAPÍTULO I – DEMOCRACIA REPRESENTATIVA	
1.1 – Considerações iniciais.....	15
1.2 – Estado Democrático de Direito.....	16
1.3 – Direitos políticos.....	19
1.4 – Principais aspectos da democracia representativa.....	22
1.5 – Apontamentos sobre a crise da democracia representativa.....	26
CAPÍTULO II – PARTIDOS POLÍTICOS	
2.1 - Considerações iniciais.....	30
2.2 - Síntese do surgimento e evolução dos partidos políticos.....	30
2.3 - Sistema eleitoral brasileiro.....	34
2.3.1 – Eleições majoritárias.....	36
2.3.2 – Eleições proporcionais.....	38
2.3 – A relação entre a crise partidária e as novas tecnologias.....	42
2.4 – Candidatura independente como uma das alternativas para a Reforma Política.....	46
CAPÍTULO III – O INSTITUTO DA CANDIDATURA AVULSA NA DEMOCRACIA BRASILEIRA	
3.1 – Considerações iniciais.....	51
3.2 – O conceito de candidatura avulsa.....	52
3.3 – Panorama mundial das candidaturas independentes.....	55
3.4 – A previsão constitucional de filiação partidária.....	60
3.4.1 – Os debates da Assembleia Nacional Constituinte.....	61
3.4.2 – As Propostas de Emendas à Constituição em tramitação....	64
3.4.3 – Análise da Reforma Política promovida pela Minirreforma Eleitoral de 2014 (Lei 13.488/2017).....	66
3.4.4 - Conclusões sobre a posição atual do Parlamento brasileiro...67	
3.5 – As discussões no Supremo Tribunal Federal.....	68
3.5.1 - Breve análise do <i>leading case</i> do Tema 974 (ARE 1.054.490)..	69
3.6 – Consequências e desafios da candidatura independente.....	72
3.6.1 - Aspectos negativos.....	72

3.6.2 - Aspectos positivos.....	75
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	78
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	81
ANEXO A- RELAÇÃO DE CANDIDATURAS AVULSAS NO MUNDO..	88
ANEXO B - RELAÇÃO ENTRE O ÍNDICE DE DEMOCRACIA E A POSSIBILIDADE DE CANDIDATOS INDEPENDENTES NA POLÍTICA.	89

INTRODUÇÃO

A filiação partidária é uma das condições de elegibilidade prevista no art. 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal de 1988. Dessa forma, um indivíduo só pode se candidatar a um cargo eletivo se comprovar filiação a algum partido político no momento do registro da sua candidatura. Diante disso, o Brasil é um dos poucos países no mundo que veda as candidaturas avulsas² tanto para as eleições majoritárias quanto para as eleições proporcionais.

Essa condição constitucional de elegibilidade não era alvo de grandes discussões até o ano de 2017, quando o Plenário do Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Questão de Ordem no ARE nº 1.054.490, entendeu que a discussão acerca da admissibilidade ou não de candidaturas avulsas em eleições majoritárias, por sua inequívoca relevância política, revestiu-se de repercussão geral.

Desde então, ganhou relevo o debate acerca da viabilidade de candidaturas independentes no País como uma possibilidade de concretização da reforma política, tendo em vista a profunda crise de credibilidade do nosso sistema político-partidário.

E é neste ponto em que surge a questão central do presente trabalho: a candidatura independente representaria um fortalecimento da participação popular e da democracia e, por outro lado, um enfraquecimento ainda maior dos partidos políticos e do atual sistema eleitoral? Para responder a esta questão, é necessária uma compreensão adequada da candidatura avulsa como um todo, abordando, assim, seus aspectos positivos e negativos.

Este trabalho tem o objetivo geral de apresentar algumas considerações acerca do instituto da candidatura avulsa no País. Primeiramente, são apresentados os conceitos básicos de democracia, representação, soberania popular e partidos políticos, para compreender em que contexto estão inseridos os debates sobre a reforma política do nosso sistema político-eleitoral. Em seguida, discute-se a possibilidade de participação de candidatos independentes nas eleições, tendo em vista o contexto atual de grave crise de representação político-partidária.

No capítulo primeiro, são abordadas noções propedêuticas de democracia representativa e Estado Democrático de Direito. Parte-se da premissa de que o Brasil vive sob a égide de um Estado Democrático de Direito e possui como principal forma de participação popular o modelo de democracia representativa, no qual os representantes eleitos pelo povo conduzem o processo decisório estatal, influenciam nas decisões do governo e elaboram as leis. Também são feitos

² De início, cumpre explicar para o leitor que foram usados os termos “candidatura avulsa”, “candidatura independente”, “candidatos apartidários” como sinônimos, apenas para evitar repetições e deixar o texto do trabalho mais fluído. Portanto, para os fins desta monografia, não há distinção conceitual entre essas expressões.

apontamentos em relação aos direitos políticos, direitos fundamentais no exercício do Estado Democrático de Direito. Ainda neste capítulo, promove-se uma discussão sobre a suposta crise da democracia representativa, para compreender em que conjuntura está inserida a possibilidade de candidatura independente.

No capítulo segundo, é apresentada uma breve síntese do surgimento e da evolução dos partidos políticos. Além disso, discorre-se sobre o conceito de sistema eleitoral e os seus modelos, com ênfase no sistema majoritário e no sistema proporcional. Também é feita uma reflexão sobre a crise partidária atual e a sua relação com as novas tecnologias de comunicação. Nesse diapasão, discute-se ainda o papel dos partidos políticos na democracia representativa brasileira. Por fim, este capítulo introduz a candidatura independente como uma possibilidade de reforma política, fundamentada, principalmente, no enfraquecimento dos partidos políticos e nas manifestações de insatisfação popular, em relação às instituições representativas.

No capítulo terceiro, empreende-se uma análise abrangente do conceito de candidatura independente, apresentando o panorama mundial desse instituto e discutindo os principais aspectos que caracterizam os candidatos independentes. Nesse capítulo, também se discute a previsão constitucional de filiação partidária como condição de elegibilidade, os debates havidos na composição da Assembleia Nacional Constituinte e as Propostas de Emendas à Constituição que tratam do tema. Posteriormente, é apresentada a discussão jurídica havida no ARE 1.054.490-QO e as possíveis implicações da decisão de mérito do julgamento pendente no Supremo Tribunal Federal. Por fim, são feitas considerações sobre os aspectos positivos e negativos da implementação da candidatura independente no Brasil e, ao final, reflete-se sobre a questão central deste trabalho.

Nas considerações finais, conclui-se que a necessidade de fortalecimento do sistema partidário pode caminhar junto com a admissibilidade de independentes. É possível, portanto, aprimorar o nosso sistema eleitoral-partidário, conciliando os interesses dos partidos e dos avulsos. A adoção da candidatura avulsa no Brasil pode inclusive estimular uma maior democratização nos quadros partidários, incentivando os partidos a melhorarem a sua atuação.

CAPÍTULO I – DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

“A diferença entre uma democracia e um país totalitário é que numa democracia – faça a sua pesquisa! – ninguém vive satisfeito”. (Millôr Fernandes³).

1.1 – Considerações iniciais

O significado de Estado⁴, desde a sua formação⁵ no período da Idade Moderna, variou muito ao longo dos séculos. Apesar disso, este trabalho destaca apenas o Estado Democrático de Direito, conceito de Estado adotado pela Constituição Federal de 1988.

Este capítulo tem o objetivo de expor brevemente a noção de Estado Democrático de Direito e os seus princípios fundantes, fazendo também referência aos aspectos essenciais de Estado de Direito e Estado Democrático. Além disso, são abordadas as principais características dos direitos políticos, os quais são indispensáveis para a concretização do regime democrático.

³ Millôr Fernandes (1923-2012) escreveu essa frase em um texto para a Revista Istoé, em 1986. O artigo foi reproduzido no livro *Millôres dias virão*, de Breno Serafini, Editora Libretos Universidade, 2013. Os escritos políticos de Millôr mostram-se sempre atuais.

⁴ Sobre o conceito de Estado, Dalmo de Abreu Dallari ensina que: “a denominação Estado (do latim status estar firme), significando situação permanente de convivência e ligada à sociedade política, aparece pela primeira vez em ‘O Príncipe’ de MAQUIAVEL, escrito em 1513, passando a ser usada pelos italianos sempre ligada ao nome de uma cidade independente, como, por exemplo, stato di Firenze. Durante os séculos XVI e XVII a expressão foi sendo admitida em escritos franceses, ingleses e alemães. Na Espanha, até o século XVIII, aplicava-se também a denominação de estados a grandes propriedades rurais de domínio particular, cujos proprietários tinham poder jurisdicional. De qualquer forma, é certo que o nome Estado, indicando uma sociedade política, só aparece no século XVI, e este é um dos argumentos para alguns autores que não admitem a existência do Estado antes do século XVII. Para eles, entretanto, sua tese não se reduz a uma questão de nome, sendo mais importante o argumento de que o nome Estado só pode ser aplicado com propriedade à sociedade política dotada de certas características bem definidas. A maioria dos autores, no entanto, admitindo que a sociedade ora denominada Estado é, na sua essência, igual à que existiu anteriormente, embora com nomes diversos, dá essa designação a todas as sociedades políticas que, com autoridade superior fixaram as regras de convivência de seus membros”.

⁵ Nesse ponto, vale ressaltar que os autores divergem sobre as origens e surgimento do Estado. Dalmo de Abreu Dallari sustenta que há três teorias principais de formação do Estado: a primeira delas defende que o Estado, assim como a sociedade, sempre teria existido, visto que desde que o homem vive sobre a Terra acha-se integrado numa organização social, dotada de poder e com autoridade para determinar o comportamento de todo o grupo; a segunda teoria entende que a sociedade existiu sem o Estado durante um certo período, após o qual o Estado teria sido constituído, para satisfazer as necessidades ou conveniências dos grupos sociais, de modo que não houve concomitância na formação do Estado em diferentes lugares, uma vez que este foi aparecendo de acordo com as condições concretas de cada lugar e, por fim, a terceira posição, que possui a concepção mais restritiva de Estado, o qual seria a sociedade política dotada de certas características muito bem definidas. A maioria dos autores se filia à segunda teoria. DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 2ª ed. Saraiva, 1998, p. 22-23.

Nesse sentido, a apresentação das noções propedêuticas de Estado Democrático de Direito e direitos políticos é fundamental para a compreensão adequada do tema deste trabalho. Também neste capítulo são discutidos os principais aspectos da democracia representativa, ponderando críticas a esse modelo, especialmente no que se refere ao distanciamento entre os governantes e o povo, aos casos de corrupção estatal e à insatisfação popular com a classe política.

Em resumo, este capítulo trata de conceitos-chave, que serão úteis para o leitor ter uma compreensão contextualizada da candidatura avulsa, pois este instituto se relaciona bastante com a democracia representativa.

1.2 – Estado Democrático de Direito

O conceito de Estado Democrático de Direito envolve quatro aspectos essenciais⁶, os quais são: (a) a supremacia da Constituição; (b) a separação harmônica de poderes e o sistema de pesos e contrapesos; (c) superioridade da lei (em sentido substancial); e (d) direitos e garantias individuais.

No entendimento de TARCISIO VIEIRA DE CARVALHO NETO, “ser ‘Estado de Direito’ é endeusar a ordem jurídica plasmada com base no texto constitucional, assegurando aos seus postulados a máxima efetividade possível”. Nessa perspectiva, “Estado de Direito” e “Estado Democrático” são figuras indissociáveis, visto que o Estado de Direito não regido por princípios democráticos não pode ser considerado verdadeiramente um Estado de Direito⁷.

CARLOS ARI SUNDFELD⁸ sintetiza de maneira clara quais são os elementos necessários para a construção de um Estado Democrático de Direito: (a) criado e regulado por uma Constituição; (b) os agentes públicos fundamentais são eleitos e renovados periodicamente pelo povo e respondem pelo cumprimento de seus deveres; (c) o poder político é exercido, em parte diretamente pelo povo, em parte por órgãos estatais independentes e harmônicos, que

⁶ CARVALHO NETO, Tarcisio Vieira de. Transparência do processo eleitoral brasileiro. Revista de estudos eleitorais do Tribunal Superior Eleitoral, v.1, n.1, maio/agosto 2016, Brasília, 2016, p. 9.

⁷ Sobre essa questão, TARCISIO VIEIRA defende que sem democracia, o conceito de Estado de Direito é meramente semântico, ensimesmado, dando margem a manipulações e a um sem-número de abusos e desmandos. Pode ainda “significar o retorno, por vias oblíquas, ao período nefasto do absolutismo, e o que é pior: sob as vestes de uma aparente (mas falsa) legalidade.”

⁸ SUNDFELD, Carlos Ari. Fundamentos de direito público. 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 53-54.

controlam uns aos outros; (d) a lei produzida pelo Legislativo é necessariamente observada pelos demais poderes; e (e) os cidadãos, sendo titulares de direitos, inclusive políticos, podem opô-los ao próprio Estado.

Cabe mencionar também a definição de ALEXANDRE DE MORAES⁹, para quem o Estado Democrático de Direito significa, em suma, a exigência de reger-se por normas democráticas, com eleições livres, periódicas e pelo povo, bem como o respeito das autoridades públicas aos direitos e garantias fundamentais.

Em relação ao regime democrático pátrio, KATSUTOSHI MATSMOTO¹⁰ sustenta que a nossa Constituição reúne os princípios do Estado Democrático e do Estado de Direito, não como uma simples soma formal de elementos, mas como um conceito novo. O *caput* do art. 1º da CF/1988 dispõe que “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito”.

O autor explica que, desde a sua origem até os dias atuais, o Estado de Direito resume-se na “submissão à lei, como ato emanado formalmente pelo Poder Legislativo, composto de representantes do povo; divisão de poderes e enunciado e garantia dos direitos individuais”.

MATSMOTO ressalva que a noção de Estado de Direito é ambígua, visto que tem seu significado dependente da própria noção de Direito. Nesse sentido, se concebermos o Direito apenas como um conjunto de normas emanadas do poder Legislativo, o Estado de Direito passa a ser somente um Estado de Legalidade, ou Estado legislativo, o que constituiria uma “redução deformante¹¹”.

Também merece destaque a concepção de CANOTILHO e MOREIRA¹², que lembram que esse tipo de Estado pressupõe a supremacia da Constituição, de modo que é nesta

⁹ MORAES, Alexandre de. Reforma política do Estado e democratização. Revista de Direito Constitucional e Internacional, v. 8, n. 32, julho/agosto, 2000, p. 117.

¹⁰ MATSMOTO, Katsutoshi. O Estado Democrático de Direito. Revista de Direito Constitucional e Internacional, v. 33, 2000, p. 262-263.

¹¹ Katsutoshi Matsmoto vai além ao afirmar que “Kelsen contribuiu para deformar o conceito de Estado de Direito. Pois, para ele, Estado e Direito são conceitos idênticos e, portanto, todo Estado é conforme o Estado de Direito. Uma vez que só é Direito o direito positivo, como norma pura, desvinculada de qualquer conteúdo, chega-se à ideia formalista do Estado de Direito ou Estado formal de Direito, que serve também a interesses ditatoriais. Ainda que ditatorial, todo Estado acaba sendo Estado de Direito, em Estado Legal. O que ocorre é a destruição de qualquer ideia de Estado de Direito”, 2000, p. 263-264.

¹² CANOTILHO, J.J. Gomes; MOREIRA, Vital. Fundamentos da Constituição. Coimbra: Coimbra Editora, 1991, p. 82.

supremacia da lei constitucional “que o ‘primado do direito’ do Estado de direito encontra uma primeira e decisiva expressão”.

Já em relação ao Estado Democrático, KATSUTOSHI MATSMOTO¹³ anota que o Estado Democrático nem sempre é caracterizado pelo Estado de Direito. Observa também que o modelo democrático não se exaure na simples formação das instituições representativas, visto que o fundamento do princípio da soberania popular impõe a participação efetiva do povo na coisa pública. Nesse contexto, as instituições representativas “constituem um estágio da evolução do Estado Democrático, mas não o seu completo desenvolvimento”.

Na perspectiva de DALMO DE ABREU DALLARI¹⁴, há três aspectos fundamentais que caracterizam um Estado Democrático: a) a supremacia da vontade popular, que colocou em xeque o problema da participação popular no governo e a crise da democracia representativa; b) a preservação das liberdades individuais; e c) a igualdade de direitos.

Em seu artigo sobre os princípios fundantes do Estado Democrático de Direito, KATSUTOSHI MATSMOTO¹⁵ sintetiza que esse modelo de Estado tem como objetivo principal superar as desigualdades sociais e instaurar um regime democrático que realize a justiça social. Além disso, os direitos fundamentais são elementos constitutivos do Estado de Direito e básicos para a realização do princípio democrático.

Em resumo, os princípios do Estado Democrático de Direito são: princípio da constitucionalidade; princípio democrático; sistema de direitos fundamentais; justiça social; princípio da igualdade; princípio da divisão de poderes e da independência do juiz; princípio da legalidade e da segurança jurídica.

¹³ MATSMOTO, Katsutoshi. O Estado Democrático de Direito. Revista de Direito Constitucional e Internacional, v. 33, 2000, p. 263-264.

¹⁴ DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de teoria geral do Estado. 2ª ed. Saraiva, 1998, p. 56. O autor discorre sobre esses três pontos da seguinte maneira: “A supremacia da vontade popular, que colocou o problema da participação popular no governo, suscitando acesas controvérsias e dando margem às mais variadas experiências, tanto no tocante a representatividade, quanto à extensão do direito de sufrágio e aos sistemas eleitorais e partidários. A preservação da liberdade, entendida sobretudo como o poder de fazer tudo o que não incomodasse o próximo e como o poder de dispor de sua pessoa e de seus bens, sem qualquer interferência do Estado. A igualdade de direitos, entendida como a proibição de distinções no gozo de direitos, sobretudo por motivos econômicos ou de discriminação entre classes sociais”.

¹⁵ MATSMOTO, Katsutoshi. O Estado Democrático de Direito. Revista de Direito Constitucional e Internacional, v. 33, 2000, p. 264-265.

Por fim, no entendimento de JOSÉ AFONSO DA SILVA¹⁶, a democracia que o Estado Democrático de Direito realiza há de ser um processo de convivência social numa sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I, CF). Ademais, a democracia do Estado Democrático de Direito deve ser (a) participativa, pois envolve a participação crescente do povo no processo decisório e na formação dos atos de governo; (b) pluralista, porque respeita a pluralidade de ideias, culturas e etnias; e (c) livre, pois implica um processo de liberação da pessoa humana das formas de opressão, o que não depende apenas do reconhecimento formal de direitos individuais, políticos e sociais, mas a sua efetiva concretização material.

Em relação à Constituição da República de 1988, JOSÉ AFONSO DA SILVA¹⁷ analisa que o documento não chegou a estruturar um Estado Democrático de Direito de conteúdo socialista, mas abre as perspectivas de realização social profunda pela prática dos direitos sociais que ela inscreve e pelo exercício dos instrumentos que oferece à cidadania.

1.3 – Direitos políticos

Os direitos políticos são um conjunto de regras que disciplinam as formas de atuação da soberania popular. No *caput* do art. 14 da nossa Constituição, dispõe-se que a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos e, nos termos da lei. Em apertada síntese, os direitos políticos¹⁸ são direitos públicos subjetivos que investem o indivíduo no *status activae civitatis*, permitindo-lhe o exercício concreto da liberdade de participação nos negócios políticos do Estado.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos¹⁹ de 1948 foi elaborada, após o final da Segunda Guerra Mundial, por representantes de diversas nações, com o objetivo de elencar em um único documento os direitos humanos básicos. Entre eles, figuram os direitos políticos. No artigo 21 da Declaração consta que: “Todo ser humano tem o direito de fazer parte no governo de seus país diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos”.

¹⁶ SILVA, José Afonso da. O Estado Democrático de Direito. In: Doutrinas essenciais de Direito Constitucional, v. 2, 2011, p.971-979.

¹⁷ _____, 2011, p.975.

¹⁸ MORAES, Alexandre de. Direito constitucional. 33ª ed. rev. e atual até a EC 95, de 15 de dezembro de 2016 – São Paulo: Atlas, 2017, p. 245.

¹⁹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948. Disponível em: <http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf> Acesso em: 17/7/2018.

Na tradicional definição de PIMENTA BUENO²⁰, direitos políticos são direitos cívicos, os quais se referem ao Poder Público, que autorizam o cidadão ativo a participar na formação ou exercício da autoridade nacional; a exercer o direito de vontade ou eleitor, o direito de deputado ou senador; e também a ocupar cargos políticos e manifestar suas opiniões sobre o governo do Estado.

Para NORBERTO BOBBIO²¹, os direitos políticos (liberdade de associação nos partidos, direitos eleitorais) estão intimamente ligados à formação do Estado democrático representativo e implicam uma liberdade ativa, uma participação dos cidadãos na determinação dos objetos políticos do Estado.

RICHARD PAE KIM²², por sua vez, elucida que o exercício dos direitos políticos depende da ordem jurídica positiva e a constitucionalização desses direitos garante uma imunidade, ainda que relativa, contra os atos da autoridade estatal.

Nesse ponto, é importante destacar que o direito de sufrágio²³ é a essência do direito político, contudo, há também outros direitos políticos importantes. Exemplifica ALEXANDRE DE MORAES como direitos políticos²⁴: o sufrágio universal; a alistabilidade (direito de votar em eleições, plebiscitos e referendos); elegibilidade²⁵ (direito de ser votado); iniciativa popular de lei; ajuizamento de ações populares; e a organização e participação de partidos políticos.

Em relação ao sufrágio, devem ser feitas algumas considerações. Primeiramente, o sufrágio abrange o direito de voto, mas vai além dele, de modo que sufrágio e voto, apesar de serem comumente empregados como sinônimos, não significam a mesma coisa. O sufrágio²⁶ se materializa no direito de votar, de participar da organização da vontade estatal e no direito

²⁰ BUENO, Pimenta. Direito público brasileiro e análise da constituição do império. Rio de Janeiro: Nova Edição, 1958, p. 459.

²¹ BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; e PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de política. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 11ª edição, 1998, v. 1, p. 354.

²² KIM, Richard Pae. Representação política e multipartidarismo. In: Sistema político e direito eleitoral brasileiros: estudos em homenagem ao Ministro Dias Toffoli/ coordenação João Otávio de Noronha, Richard Pae Kim – São Paulo: Atlas, 2016, p. 637.

²³ Na clássica definição de Bonavides, o sufrágio é o poder que se reconhece a certo número de pessoas (o corpo de cidadãos) de participar direta ou indiretamente na soberania, isto é, na gerência da vida pública. Obra citada, 2016, p. 245.

²⁴ MORAES, Alexandre de. Direito constitucional. 33ª ed.– São Paulo: Atlas, 2017, p. 246.

²⁵ A elegibilidade é a capacidade eleitoral passiva, consistente na possibilidade de o cidadão concorrer a mandatos políticos eletivos, desde que preenchidos certos requisitos. O direito de ser votado é o pano de fundo deste trabalho de conclusão de curso, pois será analisado o monopólio da candidatura pelos partidos políticos no Brasil. No tópico III.4, explica-se detalhadamente o direito de elegibilidade.

²⁶ MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de direito constitucional./ Gilmar Ferreira Mendes, Paulo Gustavo Gonet Branco. 12ª edição. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 643-644.

de ser votado. Ademais, a Constituição brasileira garante que o sufrágio é universal, o que significa que esse direito político é reconhecido a todos os nacionais do País, independentemente da pertinência a dado grupo ou a dada classe, ou da apresentação de algum tipo de qualificação.

Constata-se que os direitos políticos receberam ampla proteção constitucional na CF/1988. Nesse sentido, destaca-se também a periodicidade das eleições, prevista no art. 60, § 4º, II, o que traz a ideia de renovação dos cargos eletivos e da temporariedade dos mandatos.

Pode-se afirmar, desse modo, que os direitos políticos são prerrogativas ligadas à cidadania, que garantem ao indivíduo a prerrogativa de participar do processo decisório estatal e de eleger ou ser eleito para cargos públicos²⁷. Cidadão é, portanto, a pessoa detentora de direitos políticos. Apesar da obviedade, não se pode olvidar que todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos da Constituição (art. 1º, parágrafo único, da CF/1988).

Ainda em relação à importância dos direitos políticos, JOSÉ JAIRO GOMES²⁸ atesta que as democracias contemporâneas assentam sua legitimidade na ideia de soberania popular, a qual é exercida pelo sufrágio universal e periódico. Dessa forma, ao mesmo tempo em que o povo integra e fundamenta o Estado Democrático de Direito, é também objeto de suas emanções.

Em relação à capacidade eleitoral ativa, JOSÉ AFONSO DA SILVA²⁹ define que os direitos políticos ativos consistem no “conjunto de normas que asseguram o direito subjetivo de participação no processo político e nos órgãos governamentais”. Noutras palavras, direito político ativo é o direito do cidadão de participar diretamente do processo eleitoral, através do voto, seja em eleições, plebiscitos ou referendos, ou de subscrever projeto de lei de iniciativa popular³⁰.

²⁷ GOMES, José Jairo. Direito eleitoral. 11ª edição, São Paulo: Atlas, 2015, p. 6.

²⁸ _____, 2015, p. 5

²⁹ SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 26ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006, p. 333.

³⁰ José Jairo Gomes resume que “a iniciativa popular é o poder atribuído aos cidadãos para apresentar projetos de lei ao Parlamento, desfechando, com essa medida, procedimento legislativo que poderá culminar em uma lei”. Obra citada, 2015, p. 43.

São quatro os requisitos básicos³¹ para o exercício da capacidade eleitoral ativa: (a) ter o alistamento eleitoral (possuir título de eleitor); (b) possuir nacionalidade³² brasileira; (c) ser maior de dezesseis anos³³; e (d) não ser conscrito (não prestar o serviço militar obrigatório).

Ao tratar das hipóteses de cassação, perda ou suspensão dos direitos políticos, FERNANDO NEVES DA SILVA³⁴ aponta que “na medida em que configuram a expressão máxima da participação dos cidadãos na definição e na execução das políticas públicas, esses direitos não podem existir em regime de governo que não seja efetivamente democrático”. Em seu trabalho, o autor defende a importância de se preservar o pleno exercício dos direitos políticos, cuja cassação é vedada pela Constituição, que indica, *numerus clausus*, os casos de perda ou suspensão.

Conclui-se que a garantia dos direitos políticos é absolutamente indispensável para a manutenção das democracias contemporâneas, sendo que a admissibilidade de candidaturas avulsas no ordenamento jurídico pátrio seria então uma das medidas possíveis para a concretização da plena participação política de cidadãos brasileiros.

1.4 – Principais aspectos da democracia representativa

O sistema representativo é velho conhecido das democracias atuais. Assim como em outros países, no Brasil, a soberania popular é exercida primordialmente pela representação, obtida mediante eleições para os poderes Executivo e Legislativo. A Constituição Federal de 1988 consagra que: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de seus representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Optou-se, portanto, pela democracia representativa e pela democracia direta como formas de participação política. O art. 14 da

³¹ ALMEIDA, Roberto Moreira de. Curso de direito eleitoral. 11ª edição – Salvador: JusPODIVM, 2017, p. 88.

³² Em relação ao critério da nacionalidade, Paulo Bonavides ensina que é um “direito comum de quase todas as constituições, como primeira condição de capacidade política, o requisito do vínculo pessoal. Sendo a nacionalidade ‘condição mínima de vinculação ao país e à coisa pública’, é natural que os estrangeiros sejam excluídos de participação na vida política do Estado onde porventura se achem”. BONAVIDES, Paulo. Ciência política. 25ª edição – São Paulo: Malheiros, 2018, p. 251.

³³ Em relação ao critério de idade, Bonavides explica que a “lei eleitoral adota geralmente uma idade mínima para o exercício do direito de voto, idade que faça presumir no eleitor a capacidade de discernimento, maturidade e tirocínio indispensáveis a uma intervenção esclarecida nos negócios públicos”. BONAVIDES, Paulo. Ciência política. 25ª edição – São Paulo: Malheiros, 2018, p. 252.

³⁴ SILVA, Fernando Neves da. In: Sistema político e direito eleitoral brasileiros: estudos em homenagem ao Ministro Dias Toffoli/ coordenação João Otávio de Noronha, Richard Pae Kim – São Paulo: Atlas, 2016, p. 287-302.

CF/1988 prevê três formas de participação política semidireta³⁵: plebiscito, referendo³⁶ e iniciativa popular³⁷.

Em seu clássico livro sobre liberalismo e democracia, NORBERTO BOBBIO³⁸ aponta que tanto Alexis de Tocqueville quanto John Stuart Mill, dois dos maiores escritores liberais do século XIX, temiam a tirania da maioria. Entretanto, isso não os afastava da defesa pelo governo democrático. TOCQUEVILLE acreditava que os Estados Unidos da América eram o exemplo autêntico da democracia moderna em contraposição à democracia dos antigos (Grécia Antiga).

RUBENS BEÇAK³⁹ resume essa transição política da seguinte forma: “A grande figura distintiva entre a nova forma que se pensava e gestava e a democracia antiga era a fixação de representação como condição fática de participação de todos no processo político”.

Por sua vez, ROBERT DAHL⁴⁰ anota que os defensores da democracia de assembleia (democracia clássica da Grécia Antiga) que conhecem a sua história estão conscientes de que a representação, como artifício democrático, tem um passado sombrio, visto que o governo

³⁵ Dalmo Dallari esclarece que esses institutos: “embora considerados por alguns autores como característicos da democracia direta, não dão ao povo a possibilidade de ampla discussão antes da deliberação, sendo por isso classificados pela maioria como representativos da democracia semidireta”. DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de teoria geral do Estado. 2ª ed. Saraiva, 1998, p. 57.

³⁶ Gilmar Ferreira Mendes anota que a diferença entre plebiscito e referendo consiste no momento de sua realização. “Enquanto o plebiscito configura consulta realizada aos cidadãos sobre matéria a ser posteriormente discutida no âmbito do Congresso Nacional, o referendo é uma consulta posterior sobre determinado ato ou decisão governamental, seja para atribuir-lhe eficácia que ainda não foi reconhecida (condição suspensiva), seja para retirar a eficácia que lhe foi provisoriamente conferida (condição resolutiva). O plebiscito e o referendo estão submetidos a reserva legal expressa (CF, art. 14, caput). A matéria está hoje regulada na Lei n. 9.709/98. O art. 3º do aludido diploma consagra que o plebiscito e o referendo serão convocados por meio de decreto legislativo proposto por no mínimo 1/3 dos votos dos membros que compõem uma das Casas do Congresso Nacional. Rejeitou-se, assim, proposta no sentido de admitir a convocação de plebiscito ou referendo mediante iniciativa popular, com fundamento no art. 49, XV, da Constituição.” MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de direito constitucional/ Gilmar Ferreira Mendes, Paulo Gustavo Gonet Branco. 12ª edição. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 661.

³⁷ Sobre o instrumento de iniciativa popular, GILMAR MENDES ensina que “a iniciativa popular está prevista no art. 61, § 2º, da Constituição, e poderá ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, 1% do eleitorado nacional, distribuído em pelo menos cinco Estados, com não menos de 3/10 por cento em cada um deles. A Lei n. 9.709/98 estabeleceu que o projeto de iniciativa popular deve restringir-se a um único assunto e que não se pode rejeitar proposição decorrente de iniciativa popular por vício de forma (art. 13, § 2o). Nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, não haverá o arquivamento das proposições legislativas decorrentes de iniciativa popular”. Obra citada, 2017, p. 661.

³⁸ BOBBIO, Norberto. Liberalismo e democracia. 6ª edição. São Paulo: Brasiliense, 2000, p. 68-69.

³⁹ BEÇAK, Rubens. Democracia moderna: sua evolução e o papel da deliberação. Revista de Informação Legislativa do Senado Federal, Ano 50, n. 199, jul./set, 2013, p. 9.

⁴⁰ DAHL, Robert A. Sobre a democracia. Brasília: Universidade de Brasília, 2001, p.118-119.

representativo não se originou como prática democrática⁴¹. Portanto, “em sua origem, a representação não era democrática: era uma instituição não-democrática, mais tarde enxertada na teoria e na prática democrática”.

Apesar dessa origem controversa, entendeu-se que o processo de democratização das sociedades modernas deveria considerar o número de pessoas numa unidade política e a extensão de seu território.

Segundo ROBERT DAHL⁴², quanto maior a unidade, maior sua capacidade para tratar de problemas importantes para seus cidadãos e maior a necessidade de esses cidadãos delegarem as decisões aos seus representantes. Em conclusão, não há dúvidas de que a forma de democracia representativa é elemento indispensável das democracias contemporâneas.

A essência do sistema representativo consiste na limitação ao poder dos governantes, de modo que a organização representativa se caracteriza pelo princípio de limitação de autoridade, em contraposição ao poder absoluto praticado nos Estados organizados da Idade Moderna.

PAULO BONAVIDES⁴³ ensina que as formas de limitação ao poder do governante são as seguintes: a divisão de poderes, a realização de eleições periódicas e livres e a publicidade. Na visão do autor, o regime representativo não é necessariamente democrático. Dessa forma, pode haver representação sem democracia, como pode haver, por outro lado, democracia sem representação.

Ainda assim, não há como se pensar em Estado moderno sem a existência de instituições representativas. PAULO BONAVIDES⁴⁴ explica com clareza:

“Não seria possível à democracia em nossos tempos – com um Estado de área territorial que se conta por muitos milhares ou milhões de quilômetros quadrados, e cujos habitantes se elevam também à casa dos milhões – praticar forma direta de governo, reunindo em Assembléia, nas praças públicas, à imitação do que se fazia na antiga Grécia, toda a população política, todo o corpo ativo dos colégios eleitorais. ”

⁴¹ Robert Dahl sustenta que o governo representativo se originou “como artifício pelo qual os governantes não-democráticos (principalmente, os monarcas) poderiam enfiar as mãos em valiosos rendimentos e outros recursos que desejavam, especialmente para fazer as guerras”. Obra citada, p. 118-119.

⁴² DAHL, Robert A. Sobre a democracia. Brasília: Universidade de Brasília, 2001, p.124-125.

⁴³ BONAVIDES, Paulo. O regime representativo e a democracia. In: Doutrinas essenciais de Direito Constitucional, v.2, 2011, p. 1.210-1.211.

⁴⁴ _____, 2011, p. 1.209-1.211.

Nessa mesma linha de pensamento, posiciona-se RICHARD PAE KIM⁴⁵. Para o autor, não há como se conceber hoje a democracia direta, pelos motivos da grande extensão territorial das nações e da maior complexidade da atuação política. É utópico supor que seja possível, por exemplo, a participação do povo brasileiro na elaboração de todas as leis a serem cumpridas.

Além disso, deve-se destacar que, independentemente da forma de governo adotada, o modelo democrático representativo pressupõe a participação política do cidadão livre, inclusive para expressar a sua liberdade de reunião e associação, além de obviamente eleger seus representantes por meio de eleições livres e justas.

Assim também se coloca MAURICE DUVERGER⁴⁶, que defende que a definição mais simples e mais realista de democracia consiste em um regime no qual os governantes são escolhidos pelos governados, por meio de eleições livres e honestas.

Por sua vez, MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO⁴⁷ entende que a democracia, no plano político, que é a máxima identificação dos governantes e dos governados, implica num estatuto de poder. Nesse estatuto, os governantes devem ser a imagem dos governados, reproduzindo, portanto, os anseios do povo.

A democracia representativa tem como fundamentos principais a soberania popular, o sufrágio universal, a observância à Constituição, a separação de poderes, a igualdade e a limitação das prerrogativas dos governantes, bem como a temporariedade dos mandatos eletivos. Em resumo, a representação política tem duas funções clássicas, as quais são: assegurar a igualdade entre os representados e garantir o controle popular dos representantes.

Pode-se compreender que os conceitos de Estado Democrático de Direito e democracia representativa estão intimamente ligados, visto que são regidos pelos mesmos princípios norteadores. Nesse ponto, deve-se frisar também que a democracia representativa não deve impedir, jamais, a participação popular. Em síntese, é imperativo lembrar que participação popular e representação não são excludentes entre si, mas complementares.

⁴⁵ KIM, Richard Pae. Representação política e multipartidarismo. In: Sistema político e direito eleitoral brasileiros: estudos em homenagem ao Ministro Dias Toffoli/ coordenação João Otávio de Noronha, Richard Pae Kim – São Paulo: Atlas, 2016, p. 635-671.

⁴⁶ DUVERGER, Maurice. Os Partidos Políticos. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1970, p. 386-387.

⁴⁷ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Os partidos políticos nas Constituições democráticas. Revista Brasileira de Estudos Políticos, Belo Horizonte: Universidade de Minas Gerais, 1966, p. 99.

Nesse sentido, lembra ALEXANDRE DE MORAES⁴⁸ que a representação política não deve ser meramente teórica, pois “uma democracia autêntica e real exige efetiva participação popular nas decisões governamentais, e, em especial, na escolha de seus representantes”. Conseqüentemente, torna-se necessário implementar mecanismos de ampliação da “eficácia da representatividade, sejam preventivos, a partir de um maior interesse do cidadão nas eleições, sejam repressivos, por meio de práticas de democracia semidireta”.

A partir de todo o exposto, pode-se concluir que há um certo consenso em relação à ideia de que a democracia representativa, sob uma perspectiva realista e atual, é a única opção viável para que uma nação viva em um regime democrático, contudo, isso não significa que ela não seja alvo de críticas. Pelo contrário, tem-se observado no País o surgimento de vários debates – inclusive acalorados – sobre a suposta crise da representação política, pelos motivos de corrupção estatal; falta de identificação partidária; distanciamento entre o povo e a classe política, entre outros.

1.5 – Apontamentos sobre a crise da democracia representativa

O tema da suposta crise da democracia representativa levanta inúmeras discussões sobre os obstáculos enfrentados pela política nacional. Frequentemente são feitas críticas à corrupção do sistema; à relação distante entre os representantes e os representados; à estrutura interna dos partidos políticos e à falta de legitimidade da classe política.

De acordo com DONATELLA DELLA PORTA⁴⁹, a relação entre participação e representação é marcada por uma tensão, a qual está sempre presente nas concepções da democracia, com uma clara prevalência da representação na evolução concreta das instituições democráticas. A despeito disso, a autora italiana entende como indispensável um certo nível de participação com a finalidade de legitimar os representantes.

⁴⁸ MORAES, Alexandre de. Reforma política do Estado e democratização. Revista de Direito Constitucional e Internacional, v. 8, n. 32, julho/agosto, 2000, p. 118.

⁴⁹ DELLA PORTA, Donatella. Entre Liberdade e Direitos: o que é a Democracia? In: Introdução à Ciência Política. Lisboa: Editorial Estampa, 2003, pp. 49-84.

NINA TRICIA RODRIGUES e LUCAS CANABARRO RODRIGUES⁵⁰, em estudo sobre os novos rumos para a democracia representativa no Brasil, ressaltam que, com a promulgação da CF/1988, houve a preocupação de garantir ampla liberdade e autonomia aos partidos políticos, com o objetivo de consolidar a representação política. Entretanto, diante do cenário atual de inúmeros casos de corrupção e desconfiança em relação aos governantes, “gerou-se um clima antipolítico no País, colocando em xeque a própria credibilidade da democracia representativa”.

Apesar dessa constatação, os autores⁵¹ não têm dúvidas de que o único caminho possível é a democracia, de forma que é preciso discutir com clareza mecanismos de aperfeiçoamento do sistema político-eleitoral, para assegurar uma maior representatividade política. Uma das medidas defendidas é a utilização do sistema eleitoral misto com voto distrital e lista fechada partidária.

Na democracia representativa, é necessário ressaltar que há várias possibilidades de se interpretar a vontade popular materializada no voto. Por exemplo, no regime proporcional, a apropriação do resultado das urnas, a depender do processo adotado, pode levar a diferentes resultados na obtenção de cadeiras do Parlamento.

Sobre o tema, PAULO BONAVIDES⁵² defende que a legitimidade para vencer essa crise somente pode vir do povo, jamais dos que a provocaram na circunferência da política, ou seja, os elementos do corpo representativo, de reputação abalada. Nesse sentido, o autor defende que “nem os representantes do povo nem os partidos políticos, na atmosfera moral que respiram, são bastantemente idôneos para legislar e exercitar o poder perante a crise que o país ora atravessa”.

⁵⁰ RODRIGUES, Nina Tricia Disconzi; RODRIGUES, Lucas Mateus Canabarro. Novos rumos para a democracia representativa no Brasil e a PEC 61/2007 do Senado Federal. *Revista de informação legislativa: RIL*, v. 54, n. 216, out./dez. 2017, p. 201-203.

⁵¹ Nina Rodrigues e Lucas Canabarro Rodrigues esclarecem que: “A CRFB preocupou-se com o pluralismo político e a formação dos partidos como importantes atores no processo decisório, considerados verdadeiros grupos de pressão política na ordem constitucional brasileira, pois representam os diversos segmentos sociais e ideológicos no Parlamento. Por outro lado, o Constituinte originário optou pelo sistema eleitoral proporcional para a representação no Legislativo, obtendo êxito na formação de um Legislativo amplamente representativo de diversos segmentos, mas desligado das questões partidárias e conduzindo os partidos a um papel inexpressivo dentro do sistema”.

⁵² BONAVIDES, Paulo. A decadência da democracia representativa no Brasil. In: *Constituição, direitos fundamentais e política: estudos em homenagem ao professor José Joaquim Gomes Canotilho*. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p.262.

Nesse contexto, salienta-se que não é de hoje que se questiona a crise da representação. Além disso, essa discussão não é exclusiva da realidade brasileira, pois, no âmbito da Ciência Política, são recorrentes os debates sobre a noção de representação política nas sociedades contemporâneas. MARIA RITA LOUREIRO⁵³ abordou a questão da seguinte maneira:

“(…) O tema da crise da representação está presente hoje não só nos debates acadêmicos como nos meios políticos de todos os países democráticos. É amplamente reconhecido que as eleições são instrumentos insuficientes de expressão da soberania popular, de responsividade e de representatividade dos governantes. O peso desmesurado do poder econômico, a corrupção relacionada ao financiamento de campanhas, a desproporcionalidade na tradução de votos em cadeiras, entre outros, questionam os parlamentos como espaços de representação”.

Por sua vez, JOSÉ JAIRO GOMES⁵⁴ percebe um certo desencantamento em relação ao atual modelo de democracia representativa, observando que “nem os partidos nem os mandatários sentem-se obrigados a manter os compromissos assumidos anteriormente”. Além disso, há uma falta de coerência ideológica dos partidos e, “ao fim e ao cabo, os cidadãos não se sentem representados nas instâncias político-estatais”.

Diante desse contexto, ALEXANDRE DE MORAES⁵⁵ também entende que a própria organização e funcionamento dos partidos políticos – “que não conseguiram evoluir no sentido de servirem como eficazes instrumentos de efetiva representação dos interesses do Povo no Parlamento” – incentivou o surgimento e fortalecimentos de novas ideias para aprimorar a participação popular na vida política.

Por outro lado, no entendimento de FERNANDO ALVES e GUILHERME OLIVEIRA⁵⁶, a nossa democracia representativa:

⁵³ LOUREIRO, Maria Rita. Interpretações contemporâneas da representação. Revista Brasileira de Ciência Política, n. 1, p. 63-93, jan./jun. 2009, p. 63.

⁵⁴ GOMES, José Jairo. Direito eleitoral. 11ª edição, São Paulo: Atlas, 2015, p. 42.

⁵⁵ MORAES, Alexandre de. Reforma política do Estado e democratização. Revista de Direito Constitucional e Internacional, v. 8, n. 32, julho/agosto, 2000, p. 116.

⁵⁶ ALVES, Fernando de Brito; OLIVEIRA, Guilherme Fonseca de. “Crise” da democracia representativa e a função política do Judiciário: É o Judiciário a “tábua de salvação” da democracia? Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC, v. 35.2, julho/dez, 2015, p. 165-176.

“A democracia representativa – em especial a democracia brasileira em seu atual contexto - não vive uma crise, ao menos não no sentido comumente empregado. Isto, pois, o fenômeno da hiperpolitização e as insatisfações diante de um cenário político específico não denotam necessariamente algo negativo, mas sim um meio de maior e melhor autodeterminação política; isto porque, diga-se, os desacordos não são algo negativo em si, mas simplesmente decorrem do seio social. Então, ao contrário de uma crise no sentido vulgar, vê-se um instrumento de canalização e difusão das várias vozes que ecoam no meio social, pois tem sido mais intensa a participação popular”.

Também corrobora dessa visão CARLOS ALEXANDRE ROCHA⁵⁷, que analisou os dados do TSE das eleições de 2010 para a Câmara dos Deputados, e concluiu que, apesar da sensação de que estamos vivenciando uma crise do sistema representativo, há proporcionalidade na tradução de votos em cadeiras parlamentares. No entanto, o autor reconhece que o tema da crise, real ou suposta, não se esgota nessas duas análises.

Por fim, trazemos a visão – a qual nos filiamos - de TARCISIO VIEIRA DE CARVALHO NETO⁵⁸, para quem, não há propriamente uma crise da democracia, nem menos da democracia representativa. Na realidade, o que ocorre é um momento de profundas transformações, bem como de adaptação a novas e complexas demandas sociais, por isso, é necessário compreender qual seria o papel dos partidos políticos no século XXI.

Ao final deste capítulo, é importante reforçar que a democracia representativa é absolutamente indispensável para as democracias contemporâneas. Não há como se falar em democracia sem mecanismos de representação popular. O que se pode – e se deve – é discutir ideias que contribuíssem para o aprimoramento da democracia representativa brasileira. Nesse contexto, destaca-se a discussão sobre a viabilidade de participação dos independentes no nosso sistema político-eleitoral.

⁵⁷ ROCHA, Carlos Alexandre Amorim. A pergunta “em quem você votou” é cabível? Aproveitamento do voto na eleição de 2010 para a Câmara dos Deputados. In: Resgate da reforma política: diversidade e pluralismo no legislativo/ organizadores Rafael Silveira e Silva, Fernando B. Meneguim — Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2015, p. 206-227.

⁵⁸ CARVALHO NETO, Tarcisio Vieira de. Partidos políticos. In: 30 anos da constituição brasileira: democracia, direitos fundamentais e instituições. / organização: José Antonio Dias Toffoli – Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 454.

CAPÍTULO II – PARTIDOS POLÍTICOS

“Nada rebaixa ou polui mais o caráter humano do que um partido político”. (John Marshall⁵⁹).

2.1- Considerações iniciais

Conforme observamos no capítulo anterior, o Brasil é um Estado Democrático de Direito, caracterizado pela valorização da cidadania, pela busca por igualdade material e justiça social, participação política, legitimidade das instituições representativas e, sobretudo, pela supremacia da vontade popular.

Um dos tópicos mais controversos da democracia representativa é o debate sobre a representação e os partidos políticos. Essa relação é muitas vezes questionada devido ao distanciamento entre a vontade dos representados e dos representantes. Também a relação entre democracia e representação nunca foi trivial, de modo que a comunidade acadêmica sempre se debruçou sobre esse tema, a fim de compreender os caminhos possíveis para a democracia contemporânea. Nas palavras de PAULO BONAVIDES, “o Estado de nossos dias é predominantemente partidário⁶⁰”.

Este capítulo tem o objetivo de apresentar brevemente a história dos partidos políticos, as definições de sistema eleitoral e as principais características do sistema eleitoral brasileiro. Além disso, busca-se tecer uma análise crítica acerca do papel das organizações partidárias no atual contexto político em que novos desafios emergem para a representatividade da população como o surgimento das novas tecnologias de comunicação.

Assim, é apresentada a temática das candidaturas avulsas no País como uma possibilidade de reforma política, a fim de garantir maior diversidade e pluralismo no poder Legislativo, além de contribuir para o fortalecimento da cidadania e da democracia representativa.

2.2- Síntese do surgimento e evolução dos partidos políticos

⁵⁹ Clássica frase de John Marshall (1755-1835), citada em *The Life of John Marshall*, v. 2, p. 410.

⁶⁰ BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 25ª edição – São Paulo: Malheiros, 2018, p. 298.

A história dos partidos políticos revela como, a princípio, foram eles reprimidos, hostilizados⁶¹ e desprezados⁶², tanto na doutrina quanto na prática das instituições. Apesar disso, é fora de dúvida que essas agremiações assumiram um papel central nas democracias representativas contemporâneas.

Ao se fazer uma leitura de alguns textos clássicos da literatura política, deparamo-nos com várias definições de partido político. Sobre as diversas concepções de partido, JEAN CHARLOT⁶³ ensina que:

“A palavra ‘partido’ é mais antiga no vocabulário político que o termo ‘classe’ no vocabulário social, uma vez que remonta aos séculos XVI e XVII. Durante a Revolução de 1789, 1848 e em 1869-1872, não corresponde ele à mesma realidade que hoje em dia. Vago e pejorativo em 1790 e 1793, dele se faz muitas vezes um paralelo com ‘facção’”.

No século XIX, merece destaque o conceito de partido político apresentado por BLUNTSCHLI⁶⁴, em 1862, que afirmou se tratar de “grupos livres na sociedade, os quais, mediante esforços e ideias básicas de teor político, da mesma natureza ou intimamente aparentados, se acham dentro do Estado, ligados para uma ação comum”. Portanto, o que inclina os partidos à ação é a conquista do poder. Nessa conjuntura histórica, os partidos eram organizações bastante desorganizadas. MAURICE DUVERGER⁶⁵ ilustra esse contexto da seguinte maneira:

“Em 1850, nenhum país do mundo (salvo os Estados Unidos) conhecia partidos políticos no sentido moderno do termo: encontravam-se tendências de opiniões, clubes populares, associações de pensamento, grupos parlamentares, mas

⁶¹ Segundo Pinto Ferreira, “a primeira Constituição escrita do mundo, a Constituição Americana de 1787, não previa a existência de partidos políticos. Na época de elaboração do referido Diploma Magno os partidos políticos eram considerados uma ameaça para o Estado e o fermento da discórdia”. FERREIRA, Pinto. Comentários à Constituição Brasileira. São Paulo: Saraiva, 1989.

⁶² Em relação aos partidos nos Estados Unidos, Débora Jacintho de Faria escreve que: “no início da República, não havia a previsão de partidos políticos, não havia menções a esse tipo de organização na Constituição. Porém, logo se percebeu que os partidos facilitavam o trabalho do governante através do contato com a opinião pública e no planejamento das políticas públicas”, FARIA, Débora Jacintho de. A crise partidária da década de 1850 e a formação do Partido Republicano nos Estados Unidos. XXVIII Simpósio Nacional de História, Florianópolis, Anais... Florianópolis: Associação Nacional de História, 2015, p. 2.

⁶³ CHARLOT, Jean. Os Partidos Políticos. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1971, p. 10.

⁶⁴ BLUNTSCHLI, Johann Kaspar. Deutsches Staats-Woerterbuch, v. 7, p. 718.

⁶⁵ DUVERGER, Maurice. Os Partidos Políticos. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1970, p. 19.

nenhum partido propriamente dito. Em 1950, estes funcionavam na maior parte das nações civilizadas, os outros se esforçavam por imitá-las”.

Sobre o significado dos partidos no século XX, ORIDES MEZZARROBA⁶⁶ esclarece que “à medida que os partidos políticos foram sendo constitucionalmente reconhecidos a partir do século XX, coube-lhes a especial tarefa de realizar a representação política”.

Em artigo sobre o papel da deliberação na democracia, RUBENS BEÇAK⁶⁷ nota que a institucionalização dos partidos políticos atingiu o seu ápice no reconhecimento constitucional da segunda metade do século XX, quando se atingiu o nível institucional percebido como inseparável da democracia. Desde então, passou-se a entender que a democracia contemporânea pressupõe primeiramente a existência da representação. Consequentemente, o exercício dessa representação exige a intermediação dos partidos políticos, os quais se tornaram inseparáveis do regime democrático.

Também HANS KELSEN⁶⁸ considerava os partidos políticos “um dos elementos mais importantes da democracia real”. Para o autor, a moderna democracia funda-se inteiramente nos partidos políticos, cuja importância será fortalecida quanto maior for a aplicação encontrada pelo princípio democrático, chegando a afirmar que “só a ilusão ou a hipocrisia pode acreditar que a democracia seja possível sem partidos políticos”.

Realçando o caráter de veiculação dos mais diferentes interesses privados no espaço público, esclarece MEZZARROBA⁶⁹ que cabe aos partidos a “tarefa de aglutinar as vozes individuais e transportá-las para a esfera do espaço público e, finalmente, para a estrutura do Estado”.

PAULO BONAVIDES sintetiza quais aspectos⁷⁰ entram de maneira indispensável na composição dos ordenamentos partidários: (a) um grupo social; (b) um princípio de organização; (c) um acervo de ideias e princípios, que inspiram a ação do partido; (d) um

⁶⁶ MEZZARROBA, Orides. A democracia representativa partidária brasileira: a necessidade de se (re) pensar o conceito de povo como ator político. In: Paraná Eleitoral, v. 1, n. 1, p. 44.

⁶⁷ BEÇAK, Rubens. Democracia moderna: sua evolução e o papel da deliberação. Revista de Informação Legislativa do Senado Federal, Ano 50, n. 199, jul./set, 2013, p. 10.

⁶⁸ KELSEN, HANS. A democracia. 2ª edição. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 35-43.

⁶⁹ MEZZARROBA, Orides. O partido político no Brasil: princípios constitucionais balizadores para a criação e funcionamento. In: Direito eleitoral contemporâneo. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p.58.

⁷⁰ BONAVIDES, Paulo. Ciência política. 25ª edição – São Paulo: Malheiros, 2018, p. 372.

interesse básico em vista: a tomada de poder; e (e) um sentimento de conservação desse mesmo poder ou de domínio do aparelho governamental quando este lhes chega às mãos.

Em ensaio sobre os partidos políticos na Constituição de 1988, MÔNICA⁷¹ CAGGIANO relembra que a figura do partido político por longo tempo permaneceu num total vazio legal e constitucional. Os teóricos, em entendimento quase pacífico, afirmam que “não faz muito tempo que as legislações desconheciam oficialmente a existência dos partidos, adotando em sua perspectiva uma ostensiva omissão”.

A autora prossegue a sua análise, destacando que a mudança desse quadro aconteceu após o fim da Segunda Guerra Mundial, quando o modelo da democracia pelos partidos “logrou conquistar posição privilegiada, conferindo à agremiação político-partidária destacado papel no âmbito da relação Estado-indivíduo”. Conclui ainda que essa reformulação alterou a própria noção de Estado para lhe inserir o rótulo de “Estado de partidos”.

Em relação ao Brasil, não há dúvidas de que o País vive uma democracia, a partir de uma opção constitucional, multipartidária, a qual se caracteriza pela existência de vários partidos políticos com iguais possibilidades de chegar ao poder. Em relação aos tipos de democracia, entendemos que a CF/1988 adotou o modelo de democracia representativa partidária, na qual o papel de intermediação entre representantes e representados é desempenhado pelos partidos⁷². Trata-se, portanto, de uma democracia representativa partidária e não de uma democracia de partidos (ou Estado de partidos)⁷³.

⁷¹ CAGGIANO, Mônica Herman Salem. Partidos políticos na Constituição de 1988. In: Doutrinas essenciais de Direito Constitucional, v. 2, 2011, p. 1.169. A autora esclarece que a desconfiança dos partidos era tamanha que, em terreno americano, como registrado pelo federalista James Madison no n. 10 do “Federalist”, os partidos eram encarados como facções perniciosas, situação muito similar ao quadro francês, em que essas organizações eram repelidas por incompatíveis com o dogma dominante da vontade geral.

⁷² MEZZARROBA, Orides. O estado de partidos como alternativa para a crise do modelo liberal de representação política. Revista Paradigma, Ribeirão Preto, n. 18, p. 116-126, jul./dez. 2009.

⁷³ Na concepção de Roberto Carlos Pontes, a “nossa Constituição também dá sinais de um certo distanciamento das premissas de uma democracia partidária. Por exemplo, a previsão de instrumentos de democracia direta e a não observância de mandatos partidários (vez que não há previsão de perda de mandato dos representantes por descumprimento de orientações partidárias). Nesse contexto, a nosso ver, a Constituição de 1988 não consagra uma democracia de partidos, pelo menos em termos “clássicos”, embora continue cabendo aos partidos políticos a tarefa primordial de canalizar a vontade popular”, PONTES, Roberto Carlos Martins. A imposição judicial de candidaturas avulsas: mais um equívoco com boas intenções. Estudo técnico da consultoria legislativa da Câmara dos Deputados, 2018, p. 22.

Na concepção de JOSÉ JAIRO GOMES⁷⁴, não há representação popular e exercício do poder estatal sem a intermediação partidária. Na sua visão, os partidos brasileiros detêm o monopólio do sistema eleitoral, chegando a definir o perfil assumido pelo Estado, já que são essas instituições que, concretamente, estabelecem o sentido das ações estatais. O autor também considera que a democracia brasileira é um modelo de “democracia partidária”, devido ao fato de que a filiação partidária é um pré-requisito indispensável para concorrer a cargos eletivos.

RICHARD PAE KIM⁷⁵ compartilha dessa ideia, ao entender que o exercício da atividade política, em nosso regime jurídico se dá, fundamentalmente por intermédio das organizações partidárias. Como bem destaca o autor, o multipartidarismo importaria, na teoria, em um avanço democrático, visto que privilegiaria em tese a defesa dos interesses da minoria. Entretanto, o nosso sistema político-eleitoral tem sofrido críticas mais do que justificadas. PAE KIM ressalta ainda que esse dilema “não é um monopólio da vida política brasileira”, pois outros países também enfrentam problemas em relação ao seu sistema político-eleitoral.

Por fim, não se pode perder de vista que, embora seja indiscutível a relevância dos partidos para a democracia, um Estado democrático não se caracteriza apenas pela mera existência dessas organizações.

2.3 – Sistema eleitoral brasileiro

Como já vimos no capítulo anterior, o nosso modelo preponderante de democracia é o da democracia representativa, no qual a sociedade escolhe os seus representantes, lhes delegando a atribuição de tomar as decisões que favoreçam os interesses de toda a população. Por isso, compreender como se dá esse processo de escolha dos representantes políticos requer uma análise do funcionamento do sistema eleitoral.

De início, vale destacar a preciosa lição de ROBERT DAHL⁷⁶:

⁷⁴ GOMES, José Jairo. Direito eleitoral. 11ª edição, São Paulo: Atlas, 2015, p. 154-156. Nas palavras do autor: “a representação popular não prescinde de partidos políticos. Por isso, essas entidades tornaram-se peças essenciais no funcionamento da democracia contemporânea. Tanto assim que se fala, hoje, em democracia partidária”.

⁷⁵ KIM, Richard Pae. Representação política e multipartidarismo. In: Sistema político e direito eleitoral brasileiros: estudos em homenagem ao Ministro Dias Toffoli/ coordenação João Otávio de Noronha, Richard Pae Kim – São Paulo: Atlas, 2016, p. 635-671.

⁷⁶ DAHL, Robert A. Sobre a democracia. Brasília: Universidade de Brasília, 2001, p.147.

“Provavelmente, nenhuma instituição política molda a paisagem política de um país democrático mais do que seu sistema eleitoral e seus partidos. Nenhuma apresenta variedade maior. As variações são imensas, a tal ponto que um cidadão, conhecedor do sistema partidário e dos arranjos eleitorais de seu país, poderá achar incompreensível o panorama político de outro país ou, se compreensível, nada atraente”.

Em síntese, sistema eleitoral⁷⁷ é o complexo de técnicas e procedimentos empregados na realização das eleições. Além disso, é por meio dele que se analisa a vontade dos cidadãos manifestada no voto, a fim de consagrar a soberania popular na escolha dos representantes. Sobre as funções do sistema eleitoral, JOSÉ JAIRO GOMES⁷⁸ afirma que uma delas é a organização das eleições e, posteriormente, a conversão de votos em mandatos políticos. Outra função é o estabelecimento de meios para que os diversos grupos sociais sejam representados, de maneira eficiente, pelos representantes escolhidos. Nesse contexto, a realização desses dois objetivos depende ainda da implantação de um sistema eleitoral confiável, dotado de técnicas seguras e eficazes, para assegurar resultados transparentes.

JOSÉ AFONSO DA SILVA⁷⁹ explica que o sistema eleitoral organiza a representação do povo no território nacional, “conjugando técnicas como a divisão do território em distritos

⁷⁷ Arlindo Fernandes de Oliveira, consultor legislativo do Senado Federal, explica brilhantemente que: “Uma observação comparativa dos diversos sistemas eleitorais deve levar em conta que cada um deles faz parte de um sistema político determinado, sistema esse que integra um complexo mais amplo de instituições e de mecanismos destinados a moldar a forma e o conteúdo políticos de um determinado Estado. Um sistema político inclui a forma de Estado, qual seja, República ou Monarquia; o sistema de governo, parlamentarismo ou presidencialismo; a conformação nacional do Estado, federativo ou unitário; e a organização institucional do Poder Legislativo, unicameral ou bicameral, além de outros elementos relevantes, o sistema eleitoral inclusive. O sistema político deve envolver, ademais, normas fundamentais sobre a nacionalidade – definir quem é cidadão do País, quem não o é, por exemplo –, mas sempre tomando o termo em sentido estrito. Assim, ele deve definir as condições para que um cidadão possa votar e ser votado, bem como a natureza do sufrágio, se universal ou restritivo, se obrigatório ou facultativo. Outro elemento constitutivo de um sistema político é a disciplina da organização e do funcionamento dos partidos políticos, que envolve, entre outros aspectos, o monopólio dos partidos sobre a representação popular, e a possibilidade de candidatura – e de representação política – de pessoas não filiadas a partidos políticos. (...)A análise crítica de determinado sistema eleitoral exige a compreensão do contexto do sistema histórico-político que ele integra, e também da história do país onde é aplicado”. OLIVEIRA, Arlindo Fernandes de. Mudança do sistema eleitoral traz reforma política. In: Resgate da reforma política: diversidade e pluralismo no legislativo/ organizadores Rafael Silveira e Silva, Fernando B. Meneguim — Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2015, p. 227-245.

⁷⁸ GOMES, José Jairo. Direito eleitoral. 11ª edição, São Paulo: Atlas, 2015, p. 121. O autor considera que: “os sistemas eleitorais são mutáveis, variando no tempo e no espaço. A forma que assumem concretamente em determinada sociedade decorre da atuação, da interação e dos conflitos travados entre as diversas forças político-sociais ao longo da história”.

⁷⁹ SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 25ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p. 371.

ou circunscrições eleitorais, o método de emissão do voto, e os procedimentos de apresentação de candidatos e de designação dos eleitos de acordo com os votos emitidos”.

Sobre a importância dos sistemas eleitorais, PAULO BONAVIDES⁸⁰ comenta que o sistema eleitoral “adotado num país pode exercer – e em verdade exerce – considerável influxo sobre a forma de governo, a organização partidária e a estrutura parlamentar, refletindo até certo ponto a índole das instituições e a orientação política do regime”.

Ao tratar dos impactos do sistema eleitoral na organização partidária, MARIA DA CONCEIÇÃO LIMA ALVES⁸¹ afirma que a definição do sistema determina o poder das agremiações no jogo político; impacta a estabilidade de governo; pode responsabilizar mais os representantes individuais ou mais os governos e os partidos; bem como conferir mais espaço para minorias ou, por outro lado, pode barrar-lhes o acesso.

O sistema eleitoral se aperfeiçoou ao longo do desenvolvimento democrático, de modo a oferecer meios mais confiáveis, seguros e transparentes para garantir a soberania da vontade popular por meio da representação.⁸²

Há três modelos tradicionais de sistema eleitoral: o majoritário, o proporcional e o misto. O sistema misto é aquele em que há uma combinação de elementos do majoritário e do proporcional. Segundo MAURICE DUVERGER⁸³, a adoção de um ou de outro modelo é feita com base em considerações políticas, “pois as instituições políticas moldam e são moldadas nos países democráticos por seu sistema eleitoral e seus partidos”.

⁸⁰ BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 25ª edição – São Paulo: Malheiros, 2018, p. 265.

⁸¹ ALVES, Maria da Conceição Lima. *Política de cotas de gênero na legislação eleitoral: estudo comparado e avaliação do caso brasileiro*. In: *Resgate da reforma política: diversidade e pluralismo no legislativo/ organizadores Rafael Silveira e Silva, Fernando B. Meneguim* — Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2015, p. 300-315.

⁸² Fábio Hage explica o desenvolvimento dos sistemas eleitorais em relação às mudanças na democracia representativa: “Inicialmente, a origem do sistema representativo esteve associada ao sistema eleitoral conhecido como majoritário, pelo qual é eleito o partido ou o candidato que detém a maior parte dos votos, privilegiando-se, portanto, a maioria. No entanto, ao longo do desenvolvimento democrático, a atribuição de votos para a escolha de representantes enriqueceu-se de valores, tais como o pluralismo e o respeito à diversidade de opiniões manifestadas pelas minorias. Surge, então, o espaço reservado para uma atribuição alternativa dos votos, que leva em conta não apenas a expressão da vontade da maioria, mas a totalidade dos votos concedidos. Nasce, assim, o sistema eleitoral proporcional e, daí por diante, todas as suas variações. Uma grande parte dos sistemas eleitorais existentes passa a contar também com um regime misto de escolha de representantes, reservando parte da escolha para a consolidação dos votos da maioria e outra privilegiando as múltiplas manifestações e grupos existentes na sociedade”. HAGE, Fábio Augusto Santana. *Candidaturas avulsas na reforma política*. In: *Resgate da reforma política: diversidade e pluralismo no legislativo/ organizadores Rafael Silveira e Silva, Fernando B. Meneguim* — Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2015, p. 316-331.

⁸³ DUVERGER, Maurice. *Instituciones politicas y derecho constitucional*. Barcelona: Ariel, 1962, p. 102.

O sistema eleitoral, dependendo das técnicas adotadas, pode traduzir os votos da população em resultados diversos. Por conseguinte, as inovações e mudanças nos sistemas eleitorais produzem impactos políticos significativos, do ponto de vista da representação e da governabilidade.

Em relação à experiência brasileira, a Constituição Federal de 1988 adotou os sistemas majoritário e proporcional para a organização e a realização de eleições periódicas. Nesse ponto, importa esclarecer as principais características dos dois sistemas adotados no País para responder a duas questões: como funcionam as eleições brasileiras e de que modo a escolha pelos sistemas majoritário e proporcional influencia a questão da representação?

2.3.1 – Eleições majoritárias

A Constituição Federal de 1988 prevê a adoção do sistema majoritário para a eleição dos cargos de Presidente da República, Governadores, Prefeitos e Senadores. Em síntese, nas eleições majoritárias, consagra-se vencedor o candidato que obtiver maior número de votos.

No entendimento de ALEXANDRE DE MORAES⁸⁴, “historicamente, o princípio majoritário firmou-se como método de escola de representantes, tanto na Grécia quanto na República Romana, por constituir, à época, reflexo da igualdade democrática”. O sistema majoritário ficou, portanto, muito ligado à origem da democracia representativa, por espelhar a “vontade da maioria”.

Esse sistema apresenta duas modalidades: “o sistema majoritário por maioria simples” e o “sistema majoritário por maioria absoluta”. O sistema majoritário simples prevê a realização de um único turno de votação. Dessa maneira, o candidato que obtiver maioria simples dos votos será o vencedor do pleito. No Brasil, esse sistema é adotado para as eleições de Senadores da República (art. 46, *caput*, da CF) e de Prefeitos de Municípios (art. 29, inciso II, da CF) com até duzentos mil eleitores.

Enquanto isso, o sistema majoritário por maioria absoluta prevê a possibilidade de realização de dois turnos de votação para as eleições de Presidente da República, de Governadores de Estado e do Distrito Federal e de Prefeitos de Municípios com mais de

⁸⁴ MORAES, Alexandre de. *Presidencialismo*. 2ª edição – São Paulo: Atlas, 2013, p. 80.

duzentos mil eleitores (art. 77, CF). Nessa configuração, será vencedor o candidato que obtiver mais da metade dos votos válidos.

Conforme preleciona ALEXANDRE DE MORAES⁸⁵, as principais características positivas do sistema majoritário são: (a) a formação de governos funcionais, em razão da obtenção da maioria na cúpula do processo decisório; (b) a alternância do poder, que reduz o número de partidos; e (c) o fortalecimento do partido de oposição.

Por outro lado, o aspecto mais negativo desse modelo é a sub-representação das minorias, pois as eleições majoritárias não conseguem exprimir adequadamente as pluralidades e as vontades populares de diversos grupos sociais. Desse modo, a legitimidade da representação popular perde espaço para a governabilidade e para uma maior agilidade do processo decisório.

GIOVANNI SARTORI⁸⁶ resume assim: “os sistemas majoritários não têm por objetivo um parlamento que reflita a distribuição dos votos; buscam, sim, um vencedor. Sua intenção é não só eleger um parlamento, mas ao mesmo tempo eleger (pelo menos de forma implícita) um governo”. Por fim, pode-se afirmar que, apesar dessa crítica em relação à sub-representação das minorias, o sistema majoritário é bem aceito pela maioria da população e dos agentes políticos⁸⁷.

2.3.2 – Eleições proporcionais

A Constituição Federal de 1988 disciplina o sistema proporcional para a eleição dos cargos de Deputados Federais, Deputados Estaduais e do Distrito Federal e Vereadores. Em síntese, nesse modelo eletivo, o objetivo é garantir a representação proporcional ao número de votos obtido por cada uma das legendas políticas no Congresso Nacional.

⁸⁵ MORAES, Alexandre de. *Presidencialismo*. 2ª edição – São Paulo: Atlas, 2013, p. 81.

⁸⁶ SARTORI, Giovanni. *Engenharia constitucional: como mudam as constituições*. Brasília: UnB, 1996, p. 17.

⁸⁷ Sobre os principais aspectos do sistema majoritário, Dalmo Dallari observa que: “o principal argumento usado pelos que defendem o sistema de representação majoritária, é que ele define as responsabilidades pela política adotada, criando um vínculo mais estreito entre o representante e os representados, pois sempre se saberá quem foi o responsável por determinada orientação governamental. E o governante, à vista disso, precisa estar atento às aspirações do eleitorado”. DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 2ª ed. Saraiva, 1998, p. 70.

Nesse ponto, observa-se que o sistema proporcional foi idealizado com a finalidade de conferir maior representação para as minorias, privilegiando maior número de partidos. Aqui, a governabilidade e agilidade no processo decisório cedem espaço para as diferentes expressões da representação da sociedade.

MARCEL PRÉLOT⁸⁸ explica que “a representação proporcional tem por objeto assegurar às diversas opiniões, entre as quais se repartem os eleitores, um número de lugares proporcional às suas respectivas forças”. O sistema proporcional, apesar de alguns autores situarem a sua origem no período da Revolução Francesa⁸⁹, passou a ser mais utilizado a partir do início do século XX⁹⁰, quando surgiu na Bélgica o princípio da representação proporcional. Em síntese, esse modelo viabiliza a representação de minorias no Parlamento, o que acarretaria, em tese, um aumento do índice democrático.

Nas palavras de ROBERT DAHL⁹¹, o sistema proporcional foi concebido para:

“produzir uma correspondência bastante aproximada entre a proporção total de votos lançados para um partido nas eleições e a proporção de assentos que o partido obtém na legislatura. Por exemplo, um partido com 53% dos votos ganhará 53% dos assentos. Esse tipo de arranjo, em geral, é conhecido como sistema de representação proporcional ou RP”.

⁸⁸ PRÉLOT, Marcel. *Institutions politiques et droit constitutionnel*. Paris: Dalloz, 1961, p. 71.

⁸⁹ “O sistema proporcional, por seu turno, nasceu na Bélgica, em fins do século XIX, e as circunstâncias de seu surgimento incluíam a necessidade de favorecer a representação parlamentar da diversificada sociedade do país, a dimensão étnica e a religiosa, inclusive. Um dos articuladores da fórmula que transforma o voto em mandato – que, mais adiante, ganharia o seu nome – foi o advogado belga Victor D’Hondt. Existem outras fórmulas que podem ser aplicadas a esse sistema eleitoral, entre elas a Hare, que se refere ao seu formulador, o defensor do sistema eleitoral proporcional Thomas Hare. No plano histórico, a defesa do sistema proporcional teve precursores desde o processo revolucionário francês, nas assembleias regionais e na Assembleia Francesa, a exemplo de Mirabeau, para quem o parlamento deveria ser o espelho da sociedade, uma espécie de miniatura dos diversos segmentos que a compõem. Essa tese da representação proporcional veio a ser também sustentada pelos teóricos ingleses Thomas Hare e Stuart Mill. Este último preocupava-se também com o empobrecimento do debate parlamentar, na hipótese de que os representantes distritais situassem os temas provinciais em um patamar de prioridade superior aos temas nacionais. Essa tese, aparentemente, não foi confirmada pela experiência histórica do Parlamento inglês. “ OLIVEIRA, Arlindo Fernandes de. In: *Resgate da reforma política: diversidade e pluralismo no legislativo/ organizadores Rafael Silveira e Silva, Fernando B. Meneguín* — Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2015, p. 233-234.

⁹⁰ Alexandre de Moraes analisou que “Segundo Duverger, Sartori, Canotilho e Ramirez esse seria o melhor sistema eleitoral para a democracia, pois tende a aproximar mais o eleitor dos eleitos, garantindo maior igualdade entre a maioria e a minoria na participação política. Apesar disso, não é o sistema utilizado pelos países com maior tradição democrática, pois sua criação é mais recente, passando a ser utilizado a partir do início do século XX”. MORAES, Alexandre de. *Presidencialismo*. 2ª edição – São Paulo: Atlas, 2013, p. 84-85.

⁹¹ DAHL, Robert A. *Sobre a democracia*. Brasília: Universidade de Brasília, 2001, p.148.

Na visão de GILMAR FERREIRA MENDES⁹², o sistema proporcional é “um sistema singular, que mereceu diversos estudos e até cumpriu uma missão importante. Foi útil para a solução de sérios problemas políticos, mas, ao que tudo indica, vem dando sinais de exaustão”.

Aliás, o jurista lembra que esse sistema encontra a maior justificativa, entre os seus defensores, no fato de permitir uma representação mais plural da sociedade, contudo é também ironicamente um dos motivos que levou a um quadro de deterioração política, em que temas importantes não são discutidos; projetos de lei relevantes não são notados pelas comissões temáticas e raras são as pessoas de talento político.

GILMAR MENDES⁹³ leciona que o sistema proporcional permite uma distribuição de vagas de acordo com o número de votos obtidos pelos candidatos e/ou partidos, portanto, os votos dados ao parlamentar ou ao partido serão computados para s fins de definição do quociente eleitoral e do quociente partidário⁹⁴.

Esse modelo de escolha de representantes faz com que os partidos tracem estratégias, com o objetivo de alcançar o quociente eleitoral o máximo de vezes, de forma a garantir o preenchimento do maior número possível de cadeiras no Congresso. O sistema proporcional apresenta variações, podendo funcionar pelo sistema de lista fechada ou pela lista aberta com mobilidade.

Por sua vez, DALMO DALLARI⁹⁵, ao tecer considerações sobre os principais elementos negativos do sistema proporcional, argumenta que:

Contra o sistema de representação proporcional muitas são as alegações, sendo a principal delas a que o acusa de provocar uma diluição de responsabilidade e uma redução da eficácia do governo. Isto porque, sendo o produto de uma conjugação heterogênea, o governo não é responsável pela manutenção de uma linha política definida, ninguém sendo responsável pela ineficácia da ação governamental. Além

⁹² MENDES, Gilmar Ferreira. Reforma eleitoral: perspectivas atuais. In: Sistema político e direito eleitoral brasileiros: estudos em homenagem ao Ministro Dias Toffoli/coordenação João Otávio de Noronha, Richard Pae Kim – São Paulo: Atlas, 2016, p. 304-305.

⁹³ _____, 2016, p. 305.

⁹⁴ Gilmar Mendes explica que, em geral, “o sistema proporcional funciona com listas fechadas apresentadas pelos partidos, fazendo-se a distribuição de vagas consoante a votação obtida pelo partido e pela posição atribuída ao candidato na lista partidária. Semelhante sistema parece contemplar, de forma mais ampla, a igualdade do voto quanto ao resultado, pois valora, tanto quanto possível, as opções formuladas pelos eleitores”, obra citada, 2016, p. 305.

⁹⁵ DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de teoria geral do Estado. 2ª ed. Saraiva, 1998, p. 70.

disso, como consequência do fato de ser uma unidade heterogênea, de que participam correntes diversas e até opostas, não é possível aplicar-se a orientação integral e uniforme de qualquer partido político, resultando um sistema de governo indefinido e muitas vezes até contraditório em si mesmo e nos seus atos. ”

Em relação ao nosso sistema proporcional,⁹⁶ o País adota o modelo de lista aberta e de votação nominal, desde o ano de 1932. JAIRO NICOLAU⁹⁷ explica que esse modelo garante duas opções aos eleitores: votar no número de um candidato ou no número de um partido. As cadeiras obtidas pelos partidos (ou pelas coligações partidárias) são ocupadas pelos candidatos mais votados de cada lista. Nesse ponto, destaca-se que as coligações entre os partidos funcionam como uma única lista, por isso, os mais votados da coligação, independentemente do partido ao qual pertençam, são eleitos. No Brasil, o sistema proporcional é adotado para as eleições de Deputados Federais, Deputados Estaduais e Vereadores (arts. 27, § 1º, e 45, CF).

No tocante ao critério de distribuição das cadeiras em disputa, PEDRO BARREIRA SILVA DA ROCHA⁹⁸ observa que o Código Eleitoral, nos arts. 106 a 109, detalha a fórmula aplicada no Brasil, que é do tipo bioperacional. Ou seja, para distribuir todas as cadeiras disponíveis no Parlamento, são feitas duas operações: primeiro, calculam-se os quocientes eleitoral e partidário. Nesse momento, é distribuída a maior parte das cadeiras. Em seguida, aplica-se o método das maiores médias para atribuir as cadeiras que sobraram. Portanto, a

⁹⁶ Em estudo sobre o sistema proporcional brasileiro, Jairo Nicolau conta que a primeira versão de representação proporcional adotada no Brasil em 1932 já previa o voto preferencial. Explica que: “a cédula podia conter um grande número de candidatos (tantos quantas fossem as cadeiras do estado na Câmara dos Deputados mais um), e o eleitor podia escolher candidatos de diferentes partidos e até mesmo nomes de candidatos não inscritos em nenhum partido – um modelo semelhante ao utilizado na Suíça atualmente”. Contudo, esse processo de apuração privilegiava o nome que encabeçava a lista de candidatos, já que o cálculo da distribuição das cadeiras entre os partidos só considerava esse voto; os outros nomes da lista só podiam disputar as cadeiras não alocadas na primeira distribuição, as chamadas sobras. Este sistema foi utilizado somente nas eleições de 1933 e 1934, mas críticas à complexidade desse sistema e à demora na apuração (que chegou a demorar semanas em alguns estados) levaram à adoção de um sistema mais simples, em 1935, na qual o eleitor passaria a votar em um único nome. Devido à suspensão das eleições durante o período autoritário de Getúlio Vargas (Estado Novo 1937-1945), a nova regra só entrou em vigor no pleito de 1945, NICOLAU, Jairo. O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil. In: NICOLAU, Jairo; POWER Timothy J (Org). Instituições representativas no Brasil: balanço e reforma. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007, p. 99.

⁹⁷ _____, 2007, p. 99-100.

⁹⁸ Para mais informações sobre definições elementares de ciência política e os principais aspectos dos modelos de sistema eleitoral, sugerimos a leitura do excelente artigo “Série de divisores D’Hondt e série de divisores de Saint-Laguë – Reflexões para o Brasil”, de autoria de Pedro Barreira Silva da Rocha. In: Resgate da reforma política: diversidade e pluralismo no legislativo/ organizadores Rafael Silveira e Silva, Fernando B. Meneguim — Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2015, p. 190-205.

fórmula brasileira adota duas operações para preencher primeiro a maioria das cadeiras e, depois, as *sobras*.

Cabe destacar que, ao contrário de outros países como Chile, Finlândia e Polônia – que também adotam o modelo de lista aberta – onde os eleitores têm que obrigatoriamente votar em um nome da lista para ter o seu voto contado para o partido, no Brasil, os eleitores podem escolher se votam em um nome de candidato ou em um partido (legenda), sendo que o voto de legenda é contabilizado apenas para distribuir as cadeiras entre os partidos, todavia não tem nenhum impacto na distribuição das cadeiras entre os candidatos.

Como consequência, a opção do legislador brasileiro pela lista aberta faz com que o mandato parlamentar, que resulta desse sistema, afigure-se mais como fruto de desempenho e do esforço do candidato do que da atividade partidária.

Nesse sentido, GILMAR FERREIRA MENDES⁹⁹ conclui que “o modelo proporcional de listas abertas adotado entre nós contribui acentuadamente para a personalização da eleição, o que faz com que as legendas dependam, em grande medida, do desempenho de candidatos específicos”. Esse cenário eleitoral agrava ainda mais a dependência dos partidos e a sua fragilidade programática.

Diante de todo o exposto, cumpre esclarecer que as regras do jogo eleitoral fazem muita diferença, haja vista que, a depender de como os votos são traduzidos na obtenção de cadeiras parlamentares, resultam cenários com mais ou com menos partidos com representação no Congresso Nacional. Outros fatores, como a magnitude das circunscrições e a possibilidade de serem criadas coligações eleitorais, também afetam a distribuição proporcional.

Em síntese, entendemos que o estudo dos tipos de sistema eleitoral permite uma melhor compreensão do funcionamento e das características principais da representação política, pois as regras adotadas no sistema eleitoral influenciam sobremaneira quem serão os representantes eleitos.

2.3 – A relação entre a crise partidária e as novas tecnologias no século XXI

⁹⁹ MENDES, Gilmar Ferreira. Reforma eleitoral: perspectivas atuais. In: Sistema político e direito eleitoral brasileiros: estudos em homenagem ao Ministro Dias Toffoli/coordenação João Otávio de Noronha, Richard Pae Kim – São Paulo: Atlas, 2016, p. 314.

Há diversas discussões acadêmicas sobre a crise enfrentada pelo sistema representativo – que possui, como uma de suas causas, a crise partidária – caracterizada pela distância entre o que se discute no Congresso Nacional e o que pensa a população. Sobre essa questão, ALEXANDRE DE MORAES¹⁰⁰ afirma que os partidos perderam a capacidade de filtrar as demandas sociais e transformá-las em decisões políticas.

PAULO BONAVIDES¹⁰¹, por sua vez, defende que “a lição de nossa época demonstra que não raro os partidos, considerados instrumentos fundamentais da democracia, se corrompem”. Por isso, o corpo eleitoral, que é o povo politicamente organizado, tornou-se desconfiado e descrente.

Ao fazer uma análise do sistema partidário brasileiro, MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO¹⁰² observou, com absoluta percuciência, que:

“Já durante a vigência da Constituição de 1946 revelaram-se alguns vícios no sistema partidário brasileiro. O mais flagrante de todos é a tendência à multiplicação do número de partidos, que acarreta numerosas dificuldades para a governabilidade do País. Realmente, por um lado, dificulta a formação de maioria estável que apoie a atuação governamental e, por outro, obscurece a definição da vontade política do povo. (...)

Os partidos brasileiros não estão à altura da missão que a democracia pelos partidos lhes impõem. Não passam de conglomerados decorrentes de exigências eleitorais, sem programa definido e, o que é muito pior, sem vida própria. Apesar das prescrições legais que desejam uma estruturação partidária autêntica, vinda de baixo para cima, com intensa participação popular, permanecem eles vazios, como corpos sem alma”. (Trecho grifado).

Além do mais, ao relacionar os pressupostos da democracia com os propósitos da representação, ORIDES MEZZAROBBA¹⁰³ salientou que o que torna um Estado democrático não é a simples presença de agremiações partidárias como órgãos privilegiados na representação do cidadão junto às instâncias políticas estatais, mas sim, e no mínimo, o

¹⁰⁰ MORAES, Alexandre de. Reforma política do Estado e democratização. Revista de Direito Constitucional e Internacional. v. 8, n. 32, julho/agosto, 2000, p. 116-143.

¹⁰¹ BONAVIDES, Paulo. Ciência política. 25ª edição – São Paulo: Malheiros, 2018.

¹⁰² FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. 40ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 154-156.

¹⁰³ MEZZAROBBA, Orides. O estado de partidos como alternativa para a crise do modelo liberal de representação política. Revista Paradigma, Ribeirão Preto, n. 18, jul./dez. 2009, p. 118.

comprometimento partidário com a democracia, que se traduz na capacidade de transmitir adequadamente a participação e as demandas sociais às decisões políticas.

Na concepção de GERARD LEIBHOLZ¹⁰⁴, os partidos políticos se apresentam como canais de comunicação que o cidadão livre e emancipado utiliza para expressar e adotar, de forma organizada, sua política. Acrescenta ainda que, na falta de intermediação dos partidos, os cidadãos não têm condições de influenciar a política do Estado. Entretanto, com o surgimento das novas tecnologias, não há dúvidas de que essa relação entre partido e indivíduo se modificou de forma significativa¹⁰⁵.

As manifestações de rua ocorridas em junho de 2013 comprovam essa nova realidade político-social. Como destaca ILSE SCHERER-WARREN¹⁰⁶, um fato inédito é a “convocatória pelas redes sociais virtuais, o que trouxe o povo para rua quase em tempo real, ampliando o número de manifestantes e os locais de protestos. Isso causou uma enorme visibilidade na mídia e o respectivo impacto político, produzindo uma resposta rápida da parte do sistema político”.

Ainda sobre o sistema político-partidário, a autora tece uma análise, na qual identifica que as manifestações também expressaram antagonismo na política, desde a opção por siglas partidárias até a completa rejeição a essas agremiações. Nesse contexto, as expressões estéticas e verbais foram de partidarismo, apartidarismo e antipartidarismo, reproduzidas nas redes sociais, palco frequente de intolerâncias recíprocas.

Por sua vez, CARLOS ALEXANDRE ROCHA¹⁰⁷ identifica que os protestos populares mencionados tinham “uma pauta de reivindicações diversa e desconexa”. Aliás, reconhece que

¹⁰⁴ LEIBHOLZ, Gerhard. Representación y identidad. In: LENK, Kurt; NEUMANN, Frabz. Teoría y sociología críticas de los partidos políticos. Barcelona: Anagrama, 1980, p. 205-208.

¹⁰⁵ Tarcisio Vieira de Carvalho Neto observa que: “na realidade fenomênica atual, os partidos políticos têm sido fortemente questionados sobre sua capacidade de mediação entre a sociedade e o poder. Identifica-se certa impotência dos (atuais) partidos políticos em face de sua estrutura arcaica e de sua indiferença a apelos sociais crescentes de um mundo em franca reformulação. O cenário é ainda mais aflitivo no contexto do uso massivo de novas tecnologias, notadamente as redes sociais”. CARVALHO NETO, Tarcisio Vieira de. Partidos políticos. In: 30 anos da constituição brasileira: democracia, direitos fundamentais e instituições. /organização: José Antonio Dias Toffoli – Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 460.

¹⁰⁶ WARREN, Ilse Scherer. Manifestações de rua no Brasil 2013: encontros e desencontros na política. Caderno CRH, Salvador, v. 27, n. 71, maio/agosto 2014, p. 418-419.

¹⁰⁷ ROCHA, Carlos Alexandre Amorim. A pergunta “em quem você votou” é cabível? Aproveitamento do voto na eleição de 2010 para a Câmara dos Deputados. In: Resgate da reforma política: diversidade e pluralismo no legislativo/ organizadores Rafael Silveira e Silva, Fernando B. Meneguim — Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2015, p. 206.

diferentemente do que ocorrera no movimento Diretas Já, em 1984, e nas manifestações contra Fernando Collor, em 1992, “os protestos primaram por passar ao largo de lideranças políticas tradicionais, rejeitando-se a presença de parlamentares e de símbolos partidários”.

Segundo dados colhidos¹⁰⁸ pela Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, em 2017, 7% dos brasileiros confiam nos partidos políticos. Esse é o mesmo percentual dos que confiam no Congresso Nacional, enquanto o Governo Federal goza da confiança de apenas 6% dos entrevistados. Por outro lado, as instituições que mais gozam de confiança são as Forças Armadas (56%) e a Igreja Católica (53%). Enquanto isso, as redes sociais (37%) também são consideradas mais confiáveis do que os partidos políticos.

Essa pesquisa qualitativa apenas comprova, em termos numéricos, o sentimento geral de que a confiança dos brasileiros nas esperas representativas é baixíssima. Nesse cenário, é incontestável que o surgimento das novas tecnologias – com destaque para as redes sociais – trouxe ainda mais desafios para o processo eleitoral.

Em relação às críticas enfrentadas pela nossa democracia multipartidária, RICHARD PAE KIM¹⁰⁹ aponta como principais as seguintes: (a) a flexibilidade das regras para a criação de partidos políticos associada aos incentivos financeiros; (b) a facilidade na criação de coalizações políticas fora e dentro do parlamento; (c) a ausência de identificação da sociedade com os partidos, facilitando a dança das cadeiras partidárias; (d) a prevalência da força do político sobre a do partido; (e) a flexibilidade programática e ideológica dos partidos; e (f) a ditadura intrapartidária.

Sobre a relação entre a crise partidária e as redes sociais, cumpre salientar¹¹⁰ que a internet é um meio de comunicação que permite o exercício da cidadania por qualquer um do povo, podendo gerar um debate livre e com disseminação de informações.

¹⁰⁸ O Índice de Confiança na Justiça brasileira – ICJ Brasil – é um levantamento de natureza qualitativa, realizado em sete estados e no Distrito Federal, com base em amostra representativa da população. O seu objetivo é acompanhar de forma sistemática o sentimento da população em relação ao Judiciário. Disponível em: http://direitosp.fgv.br/sites/direitosp.fgv.br/files/arquivos/relatorio_icj_1sem2017.pdf. Acesso em: 16/6/2018.

¹⁰⁹ KIM, Richard Pae. Representação política e multipartidarismo. In: Sistema político e direito eleitoral brasileiros: estudos em homenagem ao Ministro Dias Toffoli/ coordenação João Otávio de Noronha, Richard Pae Kim – São Paulo: Atlas, 2016, p. 635-671.

¹¹⁰ JOBIM, Alexandre Krueel. Capítulo 2: A influência dos meios de comunicação no processo eleitoral. In: Sistema político e direito eleitoral brasileiros: estudos em homenagem ao Ministro Dias Toffoli/ coordenação João Otávio de Noronha, Richard Pae Kim – São Paulo: Atlas, 2016, p. 37.

Por conseguinte, a possibilidade de mobilização quase instantânea de massas somada ao elevado desprestígio da atividade política, acabaram alterando “o modelo de cidadão frequentador da vida partidária e de rígido perfil ideológico¹¹¹”.

Ao fazer uma análise da importância dos partidos no Brasil no contexto do século XXI, ENEIDA SALGADO¹¹² entende que a “democracia de partidos” deu lugar a uma “democracia com partidos”, pois, afinal, embora seja evidente a essencialidade dos partidos no regime democrático, mais óbvio ainda é o fato de que essas organizações perderam a “condição de exclusividade na formação da consciência política dos cidadãos e na canalização das demandas dirigidas ao poder público”.

Para TARCISIO VIEIRA DE CARVALHO NETO¹¹³, “os partidos políticos não podem ficar indiferentes à nova realidade, sob pena de serem fortemente questionados quanto à sua necessidade existencial. Não por acaso, cogita-se no Brasil de candidaturas avulsas”.

Conclui-se, nesse sentido, que já não há mais uma exclusividade dos partidos políticos na intermediação dos interesses da cidadania com o poder público, visto que há outros canais de comunicação, tais como os movimentos sociais, os sindicatos e as organizações não governamentais. Contudo, a mudança mais notável do século XXI, sem dúvidas, é a possibilidade de comunicação instantânea de massas, o que exige do legislador uma atenção especial, a fim de promover uma readequação do sistema eleitoral-partidário, deixando-o mais harmonizado com as novas formas de participação política. Nessa senda, também se afigura indispensável a reformulação das estruturas partidárias.

2.4 – Candidatura independente como uma das alternativas para a Reforma Política

Entende-se reforma política como a revisão das instituições políticas, especialmente aquelas vinculadas à democracia representativa. Conforme já analisamos no capítulo anterior,

¹¹¹ PONTES, Roberto Carlos Martins. A imposição judicial de candidaturas avulsas: mais um equívoco com boas intenções. Estudo técnico da consultoria legislativa da Câmara dos Deputados, 2018, p. 23.

¹¹² SALGADO, Eneida Desiree. Os partidos políticos e o estado democrático: a tensão entre a autonomia partidária e a exigência de democracia interna. In: SALGADO, Eneida Desiree e DANTAS, Ivo (Orgs). Partidos Políticos e seu regime jurídico. Curitiba: Ed. Juruá, 2013. p.135.

¹¹³ CARVALHO NETO, Tarcisio Vieira de. Partidos políticos. In: 30 anos da constituição brasileira: democracia, direitos fundamentais e instituições. / organização: José Antonio Dias Toffoli – Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 461.

esse modelo de democracia tem como fundamentos principais a existência de partidos políticos e a escolha de representantes pelo povo em eleições periódicas.

Ao se fazer uma análise da democracia brasileira pós-ditadura militar, não há dúvidas de que o País vive um momento de grande insatisfação popular, instabilidade política e descrença nas instituições representativas. Nesse cenário de incertezas, surgem discussões – muitas delas, não qualificadas nem devidamente compartilhadas - sobre vários temas relacionados à reforma política.

Pondera JAIRO NICOLAU¹¹⁴ que, a partir da década de 1990, “virou lugar-comum a sentença de que a reforma política é condição necessária para a consolidação da democracia brasileira”. Para o senso comum, a reforma política é entendida como o remédio capaz de curar todas as mazelas da política nacional. Entretanto, deve ser compreendida como qualquer mudança normativa que altere, de forma significativa, o sistema político-eleitoral.

Em síntese, o sistema político corresponde ao regime jurídico do processo democrático. EDVALDO FERNANDES DA SILVA¹¹⁵ explica que um conceito rigoroso de reforma política deve abarcar três aspectos: (a) os critérios de seleção de todos os agentes públicos com poder de interferir substancialmente na reformulação, execução e controle das políticas públicas; (b) o regime jurídico da *accountability* desses agentes públicos; e (c) a distribuição de poder decisório entre eles.

Para GABRIELLE TATITH PEREIRA¹¹⁶, o fenômeno geral e crescente da perda de legitimidade dos agentes políticos eleitos e das instituições representativas exige a revisão do conceito de representação política, a partir de uma perspectiva mais ampla, participativa e inclusiva dos cidadãos. Nesse sentido, torna-se evidente a falta de sintonia entre a classe política, de um lado, e os cidadãos que ela deveria representar, de outro.

¹¹⁴ NICOLAU, Jairo. A reforma da representação proporcional no Brasil. In: BENEVIDES, M. V.; VANNUCHI, P.; KERCHÉ, F. (Org). Reforma política e cidadania. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003, p. 201.

¹¹⁵ SILVA, Edvaldo Fernandes da. A reforma política do Supremo Tribunal Federal. In: In: Resgate da reforma política: diversidade e pluralismo no legislativo/ organizadores Rafael Silveira e Silva, Fernando B. Meneguim — Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2015. p. 276.

¹¹⁶ PEREIRA, Gabrielle Tatith. Representação política, judicialização e democracia: o resgate do político por meio da interação entre o parlamento e a esfera pública. In: Resgate da reforma política: diversidade e pluralismo no legislativo/ organizadores Rafael Silveira e Silva, Fernando B. Meneguim — Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2015, p. 20.

Nesse diapasão, vale pontuar que, apesar da importância da reforma política, não se deve atribuir a ela o rótulo de solução para todos os problemas que o Brasil tem enfrentado. Além disso, é inegável a insatisfação popular com a classe política, contudo, há uma dificuldade de se estabelecerem propostas adequadas para resolver muitos dos problemas evidenciados no nosso sistema.

Considerando essas questões, LUIS ROBERTO BARROSO¹¹⁷ apresenta três objetivos principais na implementação de uma reforma política: (a) aumentar a legitimidade democrática do sistema político; (b) baratear o custo das eleições, para reduzir a centralidade do dinheiro no processo eleitoral; e (c) assegurar a formação de maiorias políticas que assegurem a governabilidade e relações republicanas entre Executivo e Legislativo.

Em relação ao primeiro ponto, é indispensável ampliar a identificação entre os cidadãos e os agentes políticos eleitos, com visibilidade e *accountability* reforçadas, além de reduzir o número de partidos e promover maior coerência ideológica nos programas partidários. Por fim, mas não menos importante, deve-se incentivar a construção de uma esfera pública inclusiva e participativa.

À medida que os cidadãos possuem maior identificação com os partidos e com os candidatos, torna-se viável a formação de uma cidadania mais ativa, em que os representantes são acompanhados no exercício de seus mandatos. Todas as propostas supracitadas possuem como finalidade precípua diminuir a percepção do déficit de legitimidade da representação política brasileira. Para BARROSO¹¹⁸, a maior complexidade, em relação à Reforma Política, reside na definição das regras do sistema eleitoral.

Nesse contexto, várias iniciativas de reforma foram apresentadas¹¹⁹, tendo em vista o clamor da sociedade civil para que sejam corrigidas distorções do nosso sistema político. A maioria das referências trata do conjunto de propostas de mudança do sistema eleitoral, contudo a reforma política mostra-se muito complexa e multidimensional, de modo que novas

¹¹⁷ Tradução para o português de apresentação feita na Faculdade de Direito da Universidade de Harvard, no Painel Political Reforms: Towards a more representative democracy?, no *Brazil Harvard Conference*, realizado em 17 de maio de 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/reforma-politica-harvard-ministro-luis.pdf> Acesso em: 16/6/2018.

¹¹⁸ Tradução para o português de apresentação feita na Faculdade de Direito da Universidade de Harvard, no Painel Political Reforms: Towards a more representative democracy?, no *Brazil Harvard Conference*, realizado em 17 de maio de 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/reforma-politica-harvard-ministro-luis.pdf> Acesso em: 16/6/2018.

¹¹⁹ Por exemplo, a EC 97/2017 alterou a Constituição Federal para vedar as coligações partidárias nas eleições proporcionais e estabelecer cláusulas de barreira. Essas mudanças legislativas aconteceram após intenso debate político.

questões estão sendo abordadas. Dentre elas, destaca-se a adoção da candidatura avulsa nas eleições.

Na visão de AUGUSTO ARAS¹²⁰, “a ruína dos partidos políticos – agremiações que jamais existiram ideologicamente no Brasil – recoloca em cena a discussão acerca da admissibilidade ou não de candidaturas avulsas”.

LACERDA e LUCENA¹²¹, ao analisarem a impossibilidade de candidaturas avulsas no Brasil, afirmam que, muito embora os partidos tenham a nobre missão de fazer ecoar a voz do povo na arena política, a atual moldura institucional na qual se encontram é bastante crítica. Os autores ainda ressaltam que:

“Uma simples reflexão acerca da salutar razão de ser dos partidos políticos já serviria para estancar o jorro de críticas que assola o atual modelo do sistema partidário brasileiro. Entretanto, a cadência das fases do jogo democrático forjou, no decorrer da história, um quadro partidário viciado, profuso de chagas morais, que desencadeou em uma intensa crise de legitimidade, arrefecedora do sentimento democrático da população”.

Ao tratar do tema, FÁBIO HAGE¹²² defende que a candidatura avulsa ampliaria as opções de escolha dos eleitores, que passariam a deter um mecanismo de controle eficaz sobre os partidos, visto que estes procurariam aperfeiçoar sua atuação, bem como a qualidade de seus quadros internos. Por fim, merecem destaque as considerações feitas por GIANFRANCO PASQUINO¹²³:

“Os sistemas políticos têm que ser analisados enquanto ‘sistemas’. Ou seja, não podemos isolar algumas de suas componentes, regras, mecanismos, instituições, sem ter em conta as suas interações com todas as outras componentes. Quem realiza esta operação de separação e isolamento não somente não consegue perceber o funcionamento dos sistemas políticos, como também se arrisca, se o quiser, a ter de propor soluções inadequadas para os problemas de regulação e transformação que **todos os sistemas políticos têm e enfrentam, mas que apenas podem ser resolvidos**

¹²⁰ ARAS, Augusto. As candidaturas avulsas à luz da Carta de 88 / Augusto Aras. – 2018, p. 7.

¹²¹ LACERDA, Maria Luisa de Medeiros; LUCENA, Alisson Emmanuel de Oliveira. O monopólio das candidaturas pelos partidos políticos – impossibilidade das candidaturas avulsas. Revista de estudos eleitorais do Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco, n.1, Recife, 2017, p. 72.

¹²² Resgate da reforma política: diversidade e pluralismo no legislativo/ organizadores Rafael Silveira e Silva, Fernando B. Meneguim — Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2015. p. 299.

¹²³ PASQUINO, Gianfranco. Sistemas políticos comparados. Principia: Cascais, 2005, p. 226.

de modo sistêmico, não por meio de uma ‘bricolage’ institucional”. (Grifos nossos).

Diante do exposto, vale ressaltar que a análise crítica da possibilidade de candidatura avulsa no Brasil – que é o tema deste trabalho - exige a compreensão do pano de fundo, ou seja, o sistema político-eleitoral como um todo. Por isso, os capítulos primeiro e segundo foram dedicados a apresentar conceitos e noções fundamentais, que se relacionam profundamente com o tema da candidatura avulsa.

CAPÍTULO III – O INSTITUTO DA CANDIDATURA AVULSA NA DEMOCRACIA BRASILEIRA

“A confiança no candidato deve ser temperada com a desconfiança no eleito”. (Carlos Drummond de Andrade¹²⁴).

3.1 – Considerações iniciais

Conforme observamos no capítulo anterior, a reforma política propõe uma revisitação das normas eleitorais e partidárias, pois elas são os instrumentos fundamentais, pelos quais a sociedade se organiza e exerce a sua representação política. De tempos em tempos, surgem novas propostas que buscam alterar o sistema político-eleitoral.

A filiação partidária é uma das condições de elegibilidade prevista no art. 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal de 1988. Isso significa que na democracia brasileira somente poderão se candidatar a eleições os cidadãos que sejam filiados a algum partido político.

Em 2018, há 35 partidos políticos registrados no Tribunal Superior Eleitoral¹²⁵, de modo que o Brasil pode ser caracterizado como uma democracia pluripartidária. Além disso, setenta e três partidos estão em processo de formação.¹²⁶ Nesse sentido, pode-se afirmar também que o País apresenta alta fragmentação partidária¹²⁷, pois dos 35 partidos registrados no TSE, 27¹²⁸ estão representados na Câmara dos Deputados.

Nesse ponto, poder-se-ia afirmar que o sistema eleitoral brasileiro permite que todos sejam representados nas eleições, pois há várias legendas disponíveis para que o indivíduo

¹²⁴ Carlos Drummond de Andrade (1902-1987) foi poeta, contista e cronista. Indiscutivelmente, um dos escritores brasileiros mais importantes do século XX. A frase foi retirada do livro *O avesso das coisas – Aforismos*, Editora Record, 2ª edição, 1990. No prefácio da obra, Carlos Drummond disse que: “assim como os antigos moralistas escreviam máximas, deu-me vontade de escrever o que se poderia chamar de mínimas, ou seja, alguma coisa que, ajustada às limitações do meu engenho, traduzisse um tipo de experiência vivida, que não chega a alcançar a sabedoria mas que, de qualquer modo, é resultado de viver”.

¹²⁵ Lista de partidos políticos registrados no TSE. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>. Acesso em 26/5/2018.

¹²⁶ Setenta e três legendas comunicaram ao TSE que obtiveram registro civil em cartório, um dos requisitos iniciais para o processo de criação de partido político no país. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Janeiro/brasil-tem-73-partidos-em-processo-de-formacao>. Acesso em: 26/5/2018.

¹²⁷ Segundo o cientista político JAIRO NICOLAU, o Parlamento brasileiro é o mais fragmentado do mundo. NICOLAU, Jairo. *Representantes de quem?* Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

¹²⁸ Lista dos deputados eleitos por partido nas eleições de 2014. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/fiquePorDentro/temas/composicao-da-camara-dos-deputados-2015-2019-fev-2015/eleit-os-por-partido>. Acesso em: 26/5/2018.

possa se identificar e, desse modo, se filiar a alguma delas. Contudo, o que se percebe é exatamente o inverso: a falta de identificação entre os partidos e os cidadãos tem levado a um crescimento de tentativa de candidaturas independentes no Brasil, mesmo que a lei seja expressa em proibir essa modalidade de registro para disputar eleições. Nos pleitos de 2018, observou-se um nítido aumento de pessoas tentando se candidatar sem o preenchimento do requisito de filiação partidária, sendo que foram impetrados ao menos cinco Mandados de Segurança¹²⁹, no Tribunal Superior Eleitoral, para pedir à Corte que admitisse o registro de candidatura independente.

A admissibilidade das candidaturas independentes representa um grande tabu em relação às alternativas de mudança no sistema político-partidário nacional, pois a Constituição Federal de 1988 fortaleceu sobremaneira os partidos políticos (pluripartidarismo) no contexto de transição do regime autoritário para a democracia.

Consequentemente, a estrutura do nosso sistema eleitoral é totalmente conformada para a atuação dos partidos políticos. Dessa forma, a possibilidade de independentes concorrerem nos pleitos exigiria a reformulação de várias regras eleitorais pela via legislativa.

3.2 – O conceito de candidatura avulsa

Considerando a exigência constitucional de filiação partidária para concorrer às eleições, conclui-se que a democracia brasileira não admite candidaturas avulsas, ou seja, candidaturas desvinculadas das organizações político-partidárias. Noutras palavras, o candidato independente será aquele aspirante a um cargo eletivo, sem filiação partidária, interessado em participar ativamente da política em benefício da sua comunidade/sociedade mediante a tomada de decisões ativa, direta e responsável¹³⁰.

¹²⁹ Considerando a dificuldade de coletar dados oficiais sobre o número de pessoas que tentaram se candidatar sem filiação partidária para as eleições de 2018 bem como o fato de que este trabalho foi apresentado pouco tempo depois da realização dos pleitos, reportamo-nos a notícias de grandes veículos de comunicação que informaram vários casos de tentativas de registro de candidatura avulsa. Nesse sentido: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2018/08/31/interna_politica,703031/20-nomes-tentam-disputar-a-presidencia-sem-ter-filiacao-partidaria-nen.shtml. Acesso em: 26/11/2018. <https://www.jota.info/eleicoes-2018/candidatos-sem-partido-aparecerem-sites-oficiais-20082018>. Acesso em: 26/11/2018.

¹³⁰ PRECIADO RODRIGUEZ, Teresa Magnolia. La razón pública de las candidaturas independientes em Jalisco. Revista de Investigaciones Constitucionais. Curitiba, vol.4, n.3, set./dez. 2017, p. 112.

Sobre o conceito de candidatura independente, BEATRIZ VÁSQUEZ¹³¹ defende que é um instrumento que garante o exercício de ser votado como um direito humano inerente, universal e inalienável ao ser humano. Nesse sentido também é a posição de ROSA HERNÁNDEZ¹³², quem assevera que a regulamentação das candidaturas independentes pode garantir uma verdadeira participação dos cidadãos, que estão cansados dos partidos políticos ou sem opções ideológicas de filiação partidária.

Por seu turno, ROBERTO CARLOS PONTES¹³³ pontua que a definição de candidaturas avulsas nem sempre é clara, de modo que o conceito é geralmente empregado para denotar que não estão sujeitas à aprovação de partidos políticos, embora isso não signifique, necessariamente, a ausência de vínculos com os partidos.

Vale a pena trazer a reflexão do autor sobre o fato de que, quando os independentes são eleitos, ao assumirem os cargos políticos, frequentemente passam a se associar a partidos ou a blocos parlamentares. Por isso, na sua visão, “as candidaturas independentes muitas vezes não revelam uma posição de princípio, mas um status temporário resultante de escolhas circunstanciais feitas por indivíduos que competem por cargos políticos¹³⁴”.

DAWN BRANCATI¹³⁵ observa que vários adjetivos são utilizados para descrever os candidatos independentes, tais como “inovadores, catalizadores e originais”. Por outro lado, eles são também vistos como “sonhadores, imaturos e desesperançosos”. Como os independentes não recebem dinheiro dos partidos políticos, eles dependem de doações, fundos partidários e recursos pessoais para financiar as suas campanhas.

¹³¹ VÁSQUEZ, Beatriz Gaspar. Panorama general de las candidaturas independientes. Contorno Centro de Prospectiva y Debate apud GAMBOA, Claudia Montejano; VALDÉS, Sandra Robledo. Candidaturas Independientes. Estudio Conceptual, de Antecedentes, Jurisprudencia, Iniciativas presentadas en la LX y LXI Legislaturas de Derecho Comparado y Opiniones Especializadas. Servicio de Investigación y Análisis: Análisis de Política Interior, 2011, p. 5

¹³² HERNÁNDEZ, Rosa; GONZALO, Julián. Formas de participación ciudadana: El plebiscito. In: FERNÁNDEZ, Jorge Ruiz (Coord.). Estudios de Derecho Electoral: Memorias del Congreso Iberoamericano de Derecho Electoral. Ciudad de Mexico: UNAM, 2011, p. 190.

¹³³ PONTES, Roberto Carlos Martins. A imposição judicial de candidaturas avulsas: mais um equívoco com boas intenções. Estudo técnico da consultoria legislativa da Câmara dos Deputados, 2018, p. 28.

¹³⁴ _____, 2018, p. 28.

¹³⁵ BRANCATI, Dawn. Winning alone: the electoral fate of independent candidates worldwide. In: The Journal of Politics: The University of Chicago Press on behalf of the Southern Political Science Association, Vol. 70, n. 3, 2008, p. 648.

Em relação ao papel dos apartidários na política, BRANCATI¹³⁶ analisa que muitos cientistas políticos consideram os partidos políticos imprescindíveis para a democracia, enquanto os independentes, de modo inverso, são supérfluos e, às vezes, inclusive atrapalham o processo democrático.

Na mesma linha de raciocínio, defende-se também que os partidos políticos são organizados e estruturados, conferindo, assim, estabilidade ao processo legislativo, enquanto os independentes desestabilizam o processo decisório, ao promoverem impasses e ideias extremistas¹³⁷. Apesar de dominante, essa visão negativa dos independentes não é universal.¹³⁸

Por outro lado, um número considerável de acadêmicos e ativistas tem defendido que os independentes assumiram um papel político importante na sociedade, diante do fracasso dos partidos¹³⁹ como canais exclusivos de comunicação entre as demandas sociais e a produção legislativa. Nesse contexto, é interessante observar que os independentes também se apresentam como uma nova opção para o desenvolvimento democrático, trazendo propostas inovadoras para reduzir a corrupção, restaurar a integridade dos governos e revigorar o interesse das pessoas na política.

Além disso, apesar de os independentes terem em comum a não filiação partidária, eles são diferentes entre si em várias características¹⁴⁰. Alguns deles são cidadãos que nunca participaram da vida política e não têm experiência governamental. Outros são indivíduos que entram na arena política para defender um único assunto pelo qual eles se sentem interessados. Dessa forma, muitos inclusive se definem nos discursos de campanha como aqueles únicos que podem acabar com a corrupção, promover a conciliação governamental e negociar com os diferentes partidos.

¹³⁶BRANCATI, Dawn. Winning alone: the electoral fate of independent candidates worldwide. In: *The Journal of Politics: The University of Chicago Press on behalf of the Southern Political Science Association*, Vol. 70, n. 3, 2008, p. 648-662.

¹³⁷_____, p. 648.

¹³⁸_____, p. 648-649.

¹³⁹LUIS ROBERTO BARROSO afirma que o sistema partidário brasileiro é “caracterizado pela multiplicação de partidos de baixa consistência ideológica e nenhuma identificação popular”. Tradução para o português de apresentação feita na Faculdade de Direito da Universidade de Harvard, no Painel Political Reforms: Towards a more representative democracy?, no *Brazil Harvard Conference*, realizado em 17 de maio de 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/reforma-politica-harvard-ministro-luis.pdf> Acesso em: 16/6/2018.

¹⁴⁰BRANCATI explica em seu artigo detalhadamente os diferentes tipos de apartidários que existem. A leitura completa é recomendável. BRANCATI, Dawn. Winning alone: the electoral fate of independent candidates worldwide. In: *The Journal of Politics: The University of Chicago Press on behalf of the Southern Political Science Association*, Vol. 70, n. 3, 2008.

Entretanto, há ainda os que se candidatam independentemente sem qualquer objetivo político, lançando mão das candidaturas para divulgar a si mesmo, o lançamento de filmes e música, entre outros. Por fim, há também aqueles que previamente participaram de partidos políticos ou de cargos no governo e disputam as eleições de forma independente, devido a conflitos e disputas intrapartidários.

A questão do monopólio das candidaturas pelos partidos políticos é um tema que tem se destacado nos últimos debates sobre a Reforma Política brasileira e, principalmente, após a decisão do Supremo Tribunal Federal, no ano de 2017, de reconhecer a repercussão geral sobre a matéria no Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 1.054.490, em que se discute a constitucionalidade das candidaturas avulsas nos pleitos majoritários¹⁴¹.

Em relação aos debates sobre o tema, FÁBIO HAGE¹⁴² afirma que “no meio acadêmico pátrio e nas audiências promovidas pelas Casas do Congresso Nacional, apenas de forma excepcional são realizadas discussões qualificadas”. Por isso, este trabalho se propõe a tecer considerações necessárias sobre o instituto da candidatura avulsa, sem a pretensão de esgotar o tema.

3.3 – Panorama mundial das candidaturas independentes

O Brasil é um dos poucos países do mundo que não admite a candidatura avulsa tanto para as eleições majoritárias quanto para as eleições proporcionais. Um estudo elaborado pela ACE ¹⁴³– *Electoral Knowledge Network* – analisa as eleições em 222 países e apresenta um panorama mundial das candidaturas avulsas.

No ano de 2018, os dados do *ACE Project* revelaram que a maior parte dos países admite candidatura avulsa e que somente 21 nações (9%) não garantem a possibilidade de candidatura avulsa tanto nas eleições presidenciais quanto nas eleições legislativas.

¹⁴¹ Sobre o julgamento da repercussão geral no ARE nº 1.054.490, confira o tópico III.5 deste trabalho.

¹⁴² HAGE, Fábio Augusto Santana. Candidaturas avulsas na reforma política. In: Resgate da reforma política: diversidade e pluralismo no legislativo/ organizadores Rafael Silveira e Silva, Fernando B. Meneguim — Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2015. p. 317.

¹⁴³ O quadro comparativo em inglês do ACE Project sobre a possibilidade de candidatura avulsa no mundo está disponível em: <http://aceproject.org/epic-en/CDMap?question=PC008&f=>. Acesso em: 26/5/2018. O quadro é constantemente atualizado nesse link. O ANEXO A contém essa tabela traduzida para o Português, atualizada pela última vez em 11/10/2017. Disponível em: <http://www.politize.com.br/candidaturas-avulsas-por-que-sao-proibidas/>. Acesso em: 26/5/2018.

Nesse ponto, cumpre destacar que a decisão de admitir ou não a candidatura avulsa está bastante associada às características dos sistemas eleitorais de cada país, embora não haja incompatibilidades categóricas e absolutas. Nas palavras de ROBERTO CARLOS MARTINS PONTES¹⁴⁴, “*a princípio, a variação dos regramentos não nos autoriza a falar em um padrão internacional*”.

Em alguns países, essa possibilidade se restringe às eleições presidenciais (11% - 25 países). Enquanto em outros, é permitida a candidatura avulsa tanto em eleições presidenciais quanto nas eleições para o Parlamento (44% - 98 países). Há também os países que admitem candidatura independente somente para os cargos eletivos da Câmara alta (31% - 69 países) ou da Câmara baixa (6% - 15 países). O percentual total ultrapassa 100%, pois há territórios pesquisados que se encaixam em duas ou mais categorias¹⁴⁵.

Em relação à América Latina, Brasil, Argentina, Uruguai e Suriname não permitem candidatura sem filiação partidária. Enquanto México, Colômbia, Chile, Peru, Equador, Venezuela, Panamá, Bolívia, Guiana Francesa, Honduras, República Dominicana, admitem a candidatura independente para as eleições presidenciais e para as eleições legislativas.

Por sua vez, França, Estados Unidos, Rússia, Índia, Portugal, Turquia e Suíça também são exemplos de nações que permitem a participação de apartidários tanto nos pleitos presidenciais quanto nos legislativos.

Enquanto isso, parte dos países europeus¹⁴⁶ admite membros independentes somente na Câmara baixa (Câmara dos Comuns ou Câmara dos Deputados) como - Alemanha, Dinamarca e Reino Unido – ou nas duas Câmaras – Itália, Espanha e Países Baixos.

Aliás, ressalta-se que não há sistema eleitoral perfeito no mundo nem que há um modelo ideal a ser seguido pelo Brasil. Inclusive é de bom alvitre lembrar que possibilidade de candidatura avulsa em determinado sistema eleitoral não implica sucesso na sua implementação. Conseqüentemente, permitir a participação de independentes na política

¹⁴⁴ PONTES, Roberto Carlos Martins. A imposição judicial de candidaturas avulsas: mais um equívoco com boas intenções. Estudo técnico da consultoria legislativa da Câmara dos Deputados, 2018, p. 27.

¹⁴⁵ Confira a pesquisa no ANEXO A deste trabalho.

¹⁴⁶ No contexto europeu, ROBERTO CARLOS MARTINS PONTES esclarece que: “no contexto europeu, as candidaturas independentes podem ser consideradas marginais, embora estejam em crescimento. Cerca de metade dos países da União Europeia admitem candidaturas avulsas em eleições legislativas nacionais e apenas um quarto dos Estados-membros as permitem em eleições para o Parlamento Europeu”, 2018, p. 27.

demanda também uma reformulação do sistema eleitoral como um todo, a fim de garantir condições satisfatórias de competição àqueles que pleiteiam cargos eletivos.

Ao tratar do tema, DAWN BRANCATI¹⁴⁷ fez uma análise estatística das eleições legislativas nacionais ocorridas, entre 1945 e 2003, em 34 democracias de todo o mundo, constatando que as regras do sistema eleitoral influenciam decisivamente no desempenho dos independentes. O ponto nodal da questão é que o sistema deve garantir condições para o candidato ter reais chances (força eleitoral) de disputar os pleitos.

Em relação ao maior ou menor êxito dos apartidários, BRANCATI identificou em seu estudo três aspectos principais que influenciam essa força eleitoral¹⁴⁸: a) as oportunidades para competir nas eleições; b) os procedimentos para a distribuição de assentos; e c) as definições do sistema eleitoral de cada país ou território. FÁBIO HAGE¹⁴⁹ faz uma síntese das conclusões da autora:

“Bracanti chega a diversas conclusões, dentre as quais algumas sobressaem. Em última análise, distritos amplos, cláusulas de barreira e restrições específicas dirigidas aos independentes (exclusive, surpreendentemente, exigências de depósito pecuniário ou de uma quantidade mínima de assinaturas de eleitores, a fim de avaliar a candidatura avulsa) reduzem sua força eleitoral; em contrapartida, o incremento da magnitude de distritos em que há multirrepresentação e períodos de transição democrática robustecem-na. Ademais, se, por um lado, sistemas de representação proporcional em regra debilitam os independentes, como consequência de propenderem a mitigar a competição intrapartidária, os sistemas proporcionais de lista aberta, em particular, a exemplo do brasileiro, constituem espécie que excepciona o gênero e tendem a produzir o efeito oposto, visto que focalizam o candidato em detrimento do partido”.

¹⁴⁷ BRANCATI, Dawn. Winning alone: the electoral fate of independent candidates worldwide. In: *The Journal of Politics: The University of Chicago Press on behalf of the Southern Political Science Association*, Vol. 70, n. 3 2008, p. 648-662.

¹⁴⁸ _____, 2008, p. 649-650.

¹⁴⁹ HAGE, Fábio Augusto Santana, Candidaturas avulsas na reforma política. In: *Resgate da reforma política: diversidade e pluralismo no legislativo/ organizadores Rafael Silveira e Silva, Fernando B. Meneguim* — Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2015, p. 324.

Portanto, não há dúvidas de que os diversos sistemas eleitorais produzem efeitos diferentes sobre o desempenho dos independentes. Por exemplo, nos Estados Unidos¹⁵⁰, nem terceiros partidos nem independentes nunca chegaram perto de ganhar a eleição presidencial¹⁵¹, especialmente devido à criação de barreiras pelas regras eleitorais americanas que dificultam bastante o sucesso de candidaturas independentes. A exceção histórica foi George Washington, o primeiro presidente estadunidense, que foi eleito não tendo sido formalmente filiado a nenhum partido durante seus dois mandatos, entre 1789 e 1797.

Também temos o sistema eleitoral francês¹⁵² que parece ter sido desenhado para os candidatos independentes, contudo nenhum candidato à presidência jamais foi eleito¹⁵³ sem apoio político-partidário.

Por outro lado, o México¹⁵⁴ alterou recentemente a sua legislação eleitoral, para reintroduzir a candidatura independente no país. Inclusive, o exemplo mexicano é um dos mais interessantes, tendo em vista que o legislador desenhou um modelo no qual foram estabelecidas regras para garantir efetiva competitividade aos independentes, “*justamente para fugir de uma admissão meramente formal dessa modalidade de candidaturas*”.

¹⁵⁰ Em relação às eleições presidenciais nos EUA, em 2012, Gary Johnson, candidato pelo Partido Libertário, obteve 0,95% dos votos. Jill Stein, do Partido Verde, obteve 0,22% dos votos. Em 2016, Johnson se recandidatou e obteve cerca de 3% dos votos. Além de Donald Trump e Hillary Clinton, Johnson foi o único a figurar nas cédulas de todos os estados.

¹⁵¹ ABRAMSON, Paul R; ALDIRCH, John H; PAOLINO, Phil; ROHDE, David W. Third-Party and Independent Candidates in American Politics: Wallace, Anderson and Perot. Political Science Quarterly: Published by The Academy of Political Science, Vol. 110, n. 3 (Outono, 1995), p. 349

¹⁵² _____, p. 365.

¹⁵³ A vitória do independente Emmanuel Macron para Presidente da França em 2017 é um exemplo. Macron se descrevia como independente, “nem de direita nem de esquerda”, mas fundou o partido Em Marcha! para concorrer ao pleito presidencial.

¹⁵⁴ Roberto Carlos Pontes chama a atenção para o processo de admissão das candidaturas avulsas no México. O autor explica que “até 2012, a participação direta do povo mexicano no processo político era restrita aos mecanismos de democracia direta, como plebiscito, referendo e iniciativa popular. A partir de uma reforma constitucional, publicada em agosto daquele ano, as candidaturas independentes passaram a ser permitidas. Outras reformas se seguiram, em 2013 e 2014, para concluir a retirada da exclusividade da indicação partidária em eleições locais e para garantir condições mínimas de competitividade às candidaturas independentes em relação àquelas patrocinadas por partidos. As regras legais mexicanas exigem para as candidaturas independentes um apoio mínimo do eleitorado (1% para candidatos a Presidente da República, 2% dos eleitores da circunscrição para o caso de Senador e Deputado). As regras também determinam que se criem “bolsas de financiamento” e de espaços no rádio e televisão para distribuição entre os candidatos independentes. Esses mecanismos se equiparam a um partido político “recém-criado”, elegível à distribuição da parcela igualitária de 30% desses recursos”. PONTES, Roberto Carlos Martins. A imposição judicial de candidaturas avulsas: mais um equívoco com boas intenções. Estudo técnico da consultoria legislativa da Câmara dos Deputados, 2018, p. 35-36.

Sobre essa questão, DAWN BRANCATI¹⁵⁵ afirma que os independentes enfrentam uma série de obstáculos para ganhar eleições e que a habilidade de atrair votos varia muito não só em relações aos países, como também varia internamente nos distritos/circunscrições dos países. Nesse sentido, nos Estados Unidos, essas dificuldades de efetivamente concorrer aos cargos eletivos são tão grandes que os independentes não ganham nem 1% dos votos nas eleições nacionais. Enquanto isso, em países como Paquistão e Rússia, os candidatos sem partido ganham entre 20% e 40% dos votos¹⁵⁶.

Outra análise interessante é a relação entre o nível de participação política da população e a admissão de candidaturas independentes no processo eleitoral. O *Index Democracy*¹⁵⁷ é um ranking elaborado pela revista *The Economist*, com o objetivo de compreender o estado da democracia em 167 países, classificando-os em um dos quatro tipos de regime político: democracia plena, democracia imperfeita, regime híbrido e regime autoritário. De acordo com o relatório de 2017, o Brasil ocupa a 49ª posição no *ranking*, sendo considerado uma democracia imperfeita.

O *Index Democracy* analisa cinco categorias que tornam uma democracia forte e plena – processo eleitoral e pluralismo; funcionamento do governo; liberdades civis; participação e cultura política – para avaliar o nível de democracia mundial. Com base na pesquisa feita pelo *ACE Project*, sobre a possibilidade de candidatura avulsa nos países, e nos dados do *Index Democracy* referente ao ano de 2017, elaboramos o infográfico constante no anexo B deste trabalho.

Observa-se que 80% dos países mundiais que possuem maior participação política dos cidadãos também admitem, em algum grau, a candidatura de independentes para mandatos eletivos. Nesse sentido, pode-se argumentar que a presença de apartidários no processo eleitoral contribui para uma maior democratização da sociedade, ao permitir a participação de todos os cidadãos, sejam eles partidários ou não. Vale ressaltar, contudo, que essa relação não significa que a candidatura independente é uma reforma indispensável para o fortalecimento da democracia, sendo, apenas um dos caminhos possíveis para aproximar o povo da política.

¹⁵⁵ BRANCATI, Dawn. Winning alone: the electoral fate of independent candidates worldwide. In: *The Journal of Politics: The University of Chicago Press on behalf of the Southern Political Science Association*, Vol. 70, n. 3, 2008, p. 648.

¹⁵⁶ _____, p. 648.

¹⁵⁷ O relatório *Index Democracy* de 2017 está disponível, em inglês, no seguinte link: http://pages.eiu.com/rs/753-RIQ-438/images/Democracy_Index_2017.pdf. Acesso em: 23/6/2018. O estudo analisa o estado da democracia nos países mundiais.

3.4 – A previsão constitucional de filiação partidária

O *ius honorum*, isto é, o direito de ser votado, só pode ser exercido pelos cidadãos que gozem das condições de elegibilidade. ALEXANDRE DE MORAES¹⁵⁸ conceitua elegibilidade como “a capacidade eleitoral passiva consistente na possibilidade de o cidadão pleitear determinados mandatos políticos, mediante eleição popular, desde que preenchidos certos requisitos”.

Dessa maneira, para concorrer a um mandato eletivo, torna-se necessário que o indivíduo preencha as condições de elegibilidade e não incida em qualquer causa de inelegibilidade ou impedimento e logre, por fim, cumprir formalidades legais, registrando suas candidaturas junto aos órgãos a tanto legitimados.

No julgamento das ADCs 29/DF e 30/DF, em conjunto com a ADI 4.578/DF¹⁵⁹, de relatoria do Min. LUIZ FUX, o Supremo Tribunal Federal¹⁶⁰ assentou que a “elegibilidade é a adequação do indivíduo ao regime jurídico – constitucional e legal complementar – do processo eleitoral, consubstanciada no não preenchimento de requisitos ‘negativos’ (as inelegibilidades)”.

As condições de elegibilidade possuem *status* constitucional e estão previstas no art. 14, § 3º, da CF. São elas: nacionalidade brasileira; o pleno exercício dos direitos políticos; o alistamento eleitoral; o domicílio eleitoral na circunscrição; a filiação partidária; e a observância da idade mínima para os diversos cargos.

No tocante à condição da filiação partidária, JOSÉ AFONSO DA SILVA¹⁶¹ explica que:

¹⁵⁸ MORAES, Alexandre de. Direito constitucional. 33ª ed. - São Paulo: Atlas, 2017, p. 252-253.

¹⁵⁹ Ementa: Ações declaratórias de constitucionalidade e Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Complementar Nº 135/10. Hipóteses de inelegibilidade. ART. 14, § 9º, da Constituição Federal. Moralidade para o exercício de mandatos eletivos. Inexistência de afronta à irretroatividade das leis: Agravamento do regime jurídico eleitoral. Ilegitimidade da expectativa do indivíduo enquadrado nas hipóteses legais de inelegibilidade. Presunção de inocência (art. 5º, LVII, da Constituição Federal): Exegese análoga à redução teleológica, para limitar sua aplicabilidade aos efeitos da condenação penal. Atendimento dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. Observância do princípio democrático: Fidelidade política aos cidadãos. Vida pregressa: conceito jurídico indeterminado. Prestígio da solução legislativa no preenchimento do conceito. Constitucionalidade da lei. Afastamento de sua incidência para as eleições já ocorridas em 2010 e as anteriores, bem como e para os mandatos em curso. Relator: Min. LUIZ FUX, Plenário, data de julgamento: 16/02/2012, data de publicação: 29/6/2012.

¹⁶¹ SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 25ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p. 408.

“Segundo nosso direito positivo, os partidos destinam-se a assegurar a autenticidade do sistema representativo. Eles são, assim, canais por onde se realiza a representação política do povo, desde que, no sistema pátrio, não se admitem candidaturas avulsas, pois ninguém pode concorrer às eleições se não for registrado por um partido. Isso agora ficou explícito no art. 14, § 3º, V, que exige a filiação partidária como uma das condições de elegibilidade”.

Para concorrer às eleições, o interessado deve estar com a filiação deferida pelo partido no mínimo seis meses antes da data da eleição, nos termos do art. 9º, da Lei 9.504/1997.

Ao tratar da condição de filiação partidária, o Tribunal Superior Eleitoral¹⁶² entendeu pela “ausência de previsão de candidaturas avulsas, desvinculadas de partido, no sistema eleitoral vigente, sendo possível concorrer aos cargos eletivos somente os filiados que tiverem sido escolhidos em convenção partidária”.

Em relação aos partidos políticos, a Constituição Federal de 1988 consagrou o sistema eleitoral pluripartidário no País, assegurando ainda a autonomia e a liberdade dos partidos políticos (art.17, CF). ORIDES MEZZARROBA entende que se trata do “texto mais liberalizante de toda a história dos partidos políticos brasileiros¹⁶³”.

3.4.1 – Os debates da Assembleia Nacional Constituinte

No mencionado texto constitucional, a filiação partidária foi inserida no rol de condições de elegibilidade. Entretanto, é interessante ressaltar que, no ano de 1985, foi debatida a participação de candidatos apartidários na composição da Assembleia Nacional Constituinte. Essa ideia foi defendida por diversos setores da sociedade civil organizada – a exemplo dos sindicatos, da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) – que tinham a vontade de participarem da elaboração da Constituição, mas não encontravam espaço político dentro dos partidos.

¹⁶² RESPE – AgR 224.358 Ementa: “Eleições 2010. Agravo regimental em recurso especial. Registro de candidatura individual. Senador da República. Partido político que não lançou candidaturas em determinado Estado da Federação. Inaplicabilidade da ressalva contida no art. 22 da Resolução n. 23.22112010 do Tribunal Superior Eleitoral. Inexistência de candidatura avulsa. Precedentes. Agravo regimental ao qual se nega provimento.” Relator: Min. CÁRMEN LÚCIA, data de julgamento: 29/09/2010, data de publicação: 29/9/2010.

¹⁶³ MEZZARROBA, Orides. A democracia representativa partidária brasileira: a necessidade de se (re) pensar o conceito de povo como ator político. In: Paraná Eleitoral, v. 1, n. 1, p. 42.

À época, houve uma discussão entre dois modelos¹⁶⁴ de Assembleia: exclusiva (convocada apenas para elaborar a Constituição, se dissolvendo na sequência), ideia adotada pela maioria das entidades representativas, pela ala mais à esquerda da oposição e por parte dos integrantes do MDB; e tecnocrática (atribuir ao Congresso Nacional a ser eleito em 1986 os poderes da Constituinte), hipótese defendida pela direita brasileira e pelo *establishment* governamental.

De todo modo, a escolha do modelo da Assembleia Constituinte repercutiria também na escolha de seus integrantes. Os defensores do modelo da Constituinte exclusiva também eram favoráveis às candidaturas avulsas para a sua composição, porque essa assembleia eleita para escrever a Constituição seria dissolvida imediatamente após o final dos trabalhos constituintes.

Os defensores¹⁶⁵ da constituinte exclusiva alegavam que somente esse modelo garantiria que o processo de elaboração da Constituição fosse representativo e popular, além de demarcar uma verdadeira ruptura com o passado autoritário-ditatorial. Como consequência, eram favoráveis às candidaturas avulsas, para traduzir os diversos interesses populares¹⁶⁶.

Por outro lado, os opositores (defensores da constituinte congressional) sustentavam que permitir concorrentes independentes na escolha da composição dos membros da Constituinte teria potencial para eleger uma representação dominada pelo poder econômico¹⁶⁷. Por isso, uma das dúvidas era como tornar a constituinte exclusiva verdadeiramente representativa e quais seriam as regras para o processo de escolha dos membros da assembleia. Em dissertação de mestrado sobre a ANC, DANILO MEDEIROS¹⁶⁸ conclui que “a falta de uma resposta e – de uma proposta concreta de constituinte exclusiva – levou à aprovação da opção congressional”.

¹⁶⁴MEDEIROS, Danilo Buscatto. Organizando maiorias, agregando preferências: a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-88. Dissertação de Mestrado da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2013, p.25-26.

¹⁶⁵ _____, 2013, p.22.

¹⁶⁶ Em relação ao embate entre esses dois modelos, Danilo Medeiros tece a seguinte análise: “O objetivo é produzir normas que produzirão o melhor resultado final. É possível apontar qual o modelo fará essa operação? As expectativas dos atores políticos quanto aos efeitos de determinadas regras podem não se sustentar. Além disso, a argumentação de algum grupo pode ser meramente instrumental. A defesa da constituinte exclusiva e com candidaturas avulsas, por exemplo, pode vir revestida pelo ideal de participação popular, mas com o objetivo de conseguir a própria eleição. Há que se levar em consideração também que a escolha de um modelo de assembleia implica também na formatação de um sistema para a seleção de seus membros”, p. 25.

¹⁶⁷ Danilo Medeiros explica que: “temos que olhar para os dois lados da equação: quem pode votar e quem pode ser votado. Ainda que não se defenda nenhuma restrição à apresentação de candidaturas, a probabilidade de candidatos realmente populares, que não detenham o poder econômico vencerem é pequena. A elite econômica se imporia. A intenção poderia ser popularizar a representação, mas o resultado poderia ser apenas trazer para a assembleia uma elite econômica que ainda não havia entrado na política institucional”, p. 22.

¹⁶⁸ _____, 2013, p.20.

De acordo com DANILO MEDEIROS¹⁶⁹, a campanha do Movimento Nacional Pró-Constituinte apresentou uma petição pública em abril de 1985, na qual pleiteava a opção pela constituinte exclusiva e a admissão de candidaturas avulsas. A expectativa, à época, era de que essa escolha seria a que melhor afastaria os interesses institucionais e particulares da classe política. Em resposta, o então Presidente da República, José Sarney, enviou a Mensagem número 330 ao Congresso Nacional, que aprovou a Emenda Constitucional 26, de 27 de novembro de 1985.

A EC 26¹⁷⁰ convocou, nos termos do art. 1º, Assembleia Nacional Constituinte, reunindo os Membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal no dia 1º de fevereiro de 1987, na sede do Congresso Nacional. Então, o Congresso Nacional em novembro de 1986 (somados os senadores cujo mandato se iniciara em 1982) foi incumbido da tarefa de elaborar a nova Constituição da República. Portanto, os parlamentares constituintes eram também legisladores ordinários. Ademais, a ANC não foi dissolvida ao final dos seus trabalhos, ou seja, com a promulgação da Constituição de 1988. Em síntese, o Congresso Nacional da época, poder constituído, convocou o poder constituinte e a EC 26/1985 foi o instrumento formal utilizado para tal.

Ao final, um dos resultados desse amplo processo decisório foi a vedação constitucional de candidatos independentes no nosso sistema eleitoral pós-1988, consagrando, assim, sobremaneira, a atuação dos partidos políticos.

Por fim, não há dúvidas de que o modelo da Constituinte, a composição dos seus membros e as regras dos trabalhos legislativos levaram a resultados diferentes do que seria se outras ideias fossem adotadas.

De toda forma, é bastante interessante observar que a questão das candidaturas independentes contribuiu para o fortalecimento dos debates na elaboração da CF/1988 e que, desde essa época, já se discutia a importância de permitir a participação de apertadários no

¹⁶⁹ MEDEIROS, Danilo Buscatto. Organizando maiorias, agregando preferências: a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-88. Dissertação de Mestrado da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2013, p.26-27.

¹⁷⁰ O Ministro do STF, EROS GRAU, afirmou no julgamento da ADPF 153: “a Emenda Constitucional n. 26/85 inaugura a nova ordem constitucional. Consubstancia a ruptura da ordem constitucional que decairá plenamente no advento da Constituição de 5 de outubro de 1988. Consubstancia, nesse sentido, a revolução branca que a esta confere legitimidade”. Nessa mesma linha de raciocínio, asseverou que: “ela é dotada de caráter constitutivo. Instala um novo sistema normativo”. Relator Min. EROS GRAU, Plenário, data de julgamento: 29/4/2010, data de publicação: 6/8/2010.

cenário político. Por fim, pode-se supor que se as candidaturas avulsas tivessem sido admitidas na composição da ANC, talvez também o fossem no texto constitucional.

3.4.2 – As Propostas de Emendas à Constituição em tramitação

O Congresso Nacional pode suprimir a filiação partidária do rol de condições de elegibilidade e, portanto, admitir, em nosso sistema eleitoral, as candidaturas independentes. A via legislativa adequada para fazer essa alteração é por meio de Emenda à Constituição, que exige dois turnos de votação em cada Casa do Congresso Nacional e aprovação de três quintos dos votos dos respectivos membros (art. 60, § 3º, CF).

Há Propostas de Emenda à Constituição (PECs) em tramitação no Congresso Nacional, com o objetivo de admitir candidaturas para cargos eletivos sem a obrigatoriedade da filiação partidária. Na Câmara dos Deputados, estão em tramitação: PEC 229/2008; PEC 407/2009; PEC 350/2017 e PEC 378/2017. No Senado Federal, tramitam atualmente as seguintes propostas: PEC 6/2015 e PEC 7/2012.

A PEC 229/2008¹⁷¹ é a Proposta mais antiga sobre o tema em tramitação na Câmara dos Deputados. A Proposta foi apresentada pelo Deputado Leo Alcântara, para permitir a candidatura de pessoas sem filiação partidária, mediante apoio de um número mínimo de eleitores (que seria regulamentado em lei ordinária).

Argumentou-se na justificativa que “diversos países reconhecidamente democráticos, como Estados Unidos da América, Itália, Canadá, Espanha, Portugal e Chile, para citar apenas alguns, permitem candidaturas avulsas. Curiosamente, em todos esses países há sistemas partidários mais coesos e com identidade programática mais definida do que no Brasil¹⁷²”.

Pouco tempo depois, foi apresentada a PEC 407/2009¹⁷³ pelo Deputado Lincoln Portela, também com o objetivo de inserir em nosso sistema eleitoral a candidatura sem filiação

¹⁷¹ Detalhes da tramitação da PEC 229/2008 no seguinte link: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=384232&ord=1>. Acesso em 26/5/2018.

¹⁷² À época da apresentação da PEC 229/2008, também se discutia muito a questão da fidelidade partidária. Na justificativa da PEC: “a ficção do mandato estritamente partidário produziu apenas migração e infidelidade” A iniciativa parlamentar tinha ainda o objetivo de eliminar a “formalidade da filiação obrigatória para reconhecer as relações espontâneas e legítimas entre representantes e representados, ao mesmo tempo em que cria espaço para o estabelecimento de partidos realmente organizados em torno de programas”.

¹⁷³ Detalhes da tramitação da PEC 407/2009 no seguinte link: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=451074>. Acesso em 26/5/2018.

partidária. A justificativa da Proposta é “permitir que sejam eleitos, pelo prestígio pessoal que têm junto à população, figuras que se destacam individualmente na sociedade e têm condições de representar, mesmo sem vínculo formal com a atividade partidária, os interesses de muitos brasileiros”.

Ainda que não mais em tramitação, também merecem atenção duas PECs. A primeira delas é a PEC 1/2004¹⁷⁴, de iniciativa do Senador Mozarildo Cavalcanti, que pretendia tornar inexigível a filiação partidária somente para candidatos a eleições majoritárias.

De acordo com a bem fundamentada justificção, os indicadores da insuficiência dos partidos para a tarefa de representação são reveladores. Por isso, a abertura de novos canais para a manifestação da vontade dos eleitores é um mecanismo de fortalecimento do sistema representativo. Entendia-se, portanto, que a proposta ampliaria as oportunidades para a participação política e que retirar dos partidos o monopólio da candidatura implicaria ganho para todos, inclusive, para as próprias agremiações partidárias.

Também fazemos menção à PEC 41/2011¹⁷⁵, capitaneada pelo Senador José Sarney, que alterava o art. 14 da Constituição Federal para dispensar a filiação partidária somente para as eleições municipais, mediante o apoio de meio por cento do eleitorado da circunscrição (que seria regulamentado em lei ordinária).

Segundo a justificção, o sistema de representação política vive uma crise no mundo democrático contemporâneo. Ponderou-se que para responder a essa crise é preciso revigorar os partidos e, ao mesmo tempo, permitir a expressão eleitoral de forças que não se sentem representadas no atual sistema partidário. Essa PEC também se destaca, no sentido de que considerou, no plano municipal, a manifestação eleitoral de interesses locais, visto que a possibilidade de o nome do candidato independente ter peso expressivo é maior e mais palpável do que nas eleições gerais.

Mais recentemente, no ano de 2017, foram apresentadas duas PECs, com a finalidade de autorizar a atuação de candidatos apartidários nos pleitos. A PEC 378/2017¹⁷⁶, de autoria da Deputada Renata Abreu, não inova em relação ao tema, apenas propõe a alteração do art. 14 da

¹⁷⁴ Para mais detalhes sobre a PEC 1/2004, confira: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/65389>. Acesso em: 30/6/2018.

¹⁷⁵ Para a PEC 41/2011, confira: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/100328>. Acesso em: 30/6/2018.

¹⁷⁶ Para a PEC 378/2017, confira: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2162013>. Acesso em: 30/6/2018.

Constituição Federal, para permitir a apresentação de candidaturas a cargo eletivo independentemente de filiação partidária, desde que haja o apoio de, no mínimo, um por cento dos eleitores da respectiva circunscrição eleitoral.

A PEC 350/2017¹⁷⁷, encabeçada pelo Deputado João Derly, propõe o fim da exigência de filiação partidária, mas traz mudanças significativas, ao permitir não só a candidatura independente, como também a associação desses candidatos avulsos em lista cívica, com o objetivo de facilitar o alcance do quociente eleitoral, seguindo a mesma lógica aplicável aos partidos. As listas cívicas permitem que os candidatos independentes se reúnam em grupos com a mesma temática e conteúdo programático. O texto da proposta também já traz a regulamentação de circunscrição eleitoral e a porcentagem do eleitorado necessário, para cada cargo pretendido. Conclui-se, portanto, que essa proposta é mais complexa, inovadora e elaborada do que todas as outras aventadas, pois prevê o instituto das listas cívicas e regulamenta as candidaturas independentes.

No Senado Federal, tramita a PEC 6/2015¹⁷⁸, de autoria do Senador Reguffe, possibilitando o lançamento de candidaturas avulsas, com a justificativa de que uma reforma política séria deve valorizar o eleitor, tendo em vista que a obrigatoriedade de filiação partidária impediria as pessoas de exercer plenamente a sua cidadania, por meio do direito de ser votado. Em tramitação conjunta, há a PEC 7/2012¹⁷⁹, de iniciativa do Senador Cristovam Buarque, que em sua justificção defende o fim do monopólio partidário sobre a representação política. A PEC entende ainda que a candidatura avulsa homenageia o princípio da soberania popular.

3.4.3 – Análise da Reforma Política promovida pela Lei 13.488/2017 (Minirreforma Eleitoral de 2017)

¹⁷⁷ Na justificção da PEC, explica-se que “a candidatura independente favorece a renovação da classe política e a participação de integrantes dos movimentos sociais e das minorias no processo eleitoral. A proposta apresentada exige, todavia, um mínimo de apoio para que um cidadão se lance como candidato, de modo a garantir que o postulante, que irá se beneficiar de recursos públicos para sua campanha, possua algum respaldo social. Nesse sentido, estabeleceu-se o requisito de apoio mínimo de cinco décimos por cento para cargos executivos e dois décimos por cento para cargos legislativos dos eleitores da respectiva circunscrição, comprovados perante a Justiça Eleitoral competente até 30 dias antes do período estabelecido em lei para a realização das convenções eleitorais partidárias, para possibilitar o registro da candidatura independente”.

¹⁷⁸ Detalhes da tramitação da PEC 6/2015 disponíveis em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/119631>. Acesso em: 7/12/2018.

¹⁷⁹ Detalhes da tramitação da PEC 7/2012 disponíveis em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/104352>. Acesso em: 7/12/2018.

A Lei 13.488, de 6 de outubro de 2017, também chamada de Minirreforma Eleitoral de 2017, promoveu diversas mudanças no Direito Eleitoral brasileiro, tais como o fim das coligações para as eleições proporcionais; a regulamentação do acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo gratuito de propaganda no rádio e na televisão e a ampliação do rol de justas causas para desfiliação partidária. Além disso, uma das alterações foi o acréscimo do § 14 ao art. 11 da Lei 9.504/1997 (Lei das Eleições), vedando expressamente o registro de candidatura avulsa, ainda que o requerente tenha filiação partidária.

Confira-se a nova redação do art. 11 da Lei 9.504/1997:

“Art.11.....
.....

§ 14. É vedado o registro de candidatura avulsa, ainda que o requerente tenha filiação partidária.” (grifei)

O dispositivo proíbe que um cidadão filiado a um Partido X se candidate de forma independente, ou seja, o indivíduo, mesmo estando filiado, não pode optar por uma candidatura avulsa. Nesse ponto, é importante observar que a intenção do legislador foi clara: reafirmar a exigência de filiação partidária para o registro de candidatos às eleições.

A proibição contida no § 14 do art. 11 da Lei 9.504/1997 (Lei das Eleições) demonstra de maneira inequívoca que os parlamentares não têm vontade em instituir a candidatura avulsa no sistema eleitoral brasileiro, pois o dispositivo reforça a exigência de filiação partidária, conferindo-lhe maior prestígio.

Pode-se concluir também que essa alteração legislativa é uma resposta contrária à decisão do Supremo Tribunal Federal, de 5 de outubro de 2017, de reconhecer a repercussão geral da matéria tratada no Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 1.054.490.

3.4.4- Conclusões sobre a posição atual do Parlamento brasileiro

Diante de todo o exposto, pode-se inferir que a posição majoritária do Congresso Nacional é pela defesa da manutenção da filiação partidária como condição de elegibilidade, sob o argumento principal de que a candidatura avulsa enfraqueceria ainda mais o papel dos partidos. É nítido que a última alteração legislativa, ao reforçar a necessidade de filiação partidária, reafirma a posição de maioria da classe política, que não defende a candidatura de

independentes. Além disso, a tramitação demorada¹⁸⁰ das PECs supracitadas mostra com clareza que não há apoio político suficiente para movimentar os trabalhos legislativos em relação ao tema.

Por outro lado, também não se pode esquecer que parte dos parlamentares enxerga a candidatura avulsa como uma ideia de concretização da reforma política, visto que várias Propostas de Emenda à Constituição foram apresentadas nos últimos anos, para possibilitar a participação de apartidários nas eleições.

3.5- As discussões no Supremo Tribunal Federal

No ano de 2017, o Supremo Tribunal Federal atribuiu repercussão geral à questão constitucional debatida no ARE 1.054.490, a versar a possibilidade de admitir as candidaturas avulsas em eleições majoritárias, em virtude da aplicação do Pacto de São José da Costa Rica e do padrão democrático predominante no mundo.

A propósito, cumpre esclarecer que a repercussão geral é um instituto processual, criado pela EC 45/2004, como um requisito de admissibilidade para o conhecimento de recurso extraordinário. O reconhecimento da repercussão geral significa que a questão discutida no processo é relevante do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico, ultrapassando os interesses subjetivos da causa. Portanto, um RE só pode ser conhecido pelo Supremo Tribunal Federal, quando fica perfeitamente evidenciada a sua repercussão geral.

Diante disso, ganhou destaque o debate tanto no meio jurídico quanto no meio acadêmico acerca da candidatura avulsa como uma alternativa para aprimorar o sistema político. Inclusive, as discussões no âmbito da Suprema Corte despertaram a atenção da sociedade para o tema. A título de curiosidade¹⁸¹, ao menos trinta pessoas sem partido pediram registro na Justiça Eleitoral para disputar os pleitos gerais de 2018.

¹⁸⁰ Ressalta-se que a tramitação das proposições legislativas pode variar de acordo com o interesse/apoio da classe política em relação ao tema. Por exemplo, a PEC da vaquejada (PEC 50/2016) – para garantir a prática da vaquejada na Constituição Federal – tramitou rapidamente no Congresso Nacional, pois a bancada ruralista conseguiu bastante apoio para aprovar a Emenda Constitucional.

¹⁸¹ O site JOTA fez uma análise preliminar dos registros de candidatura em 2018 e concluiu que: “Independentes pediram à Justiça Eleitoral para participar das eleições deste ano. A lei não permite que pessoas sem filiação partidária disputem mandatos eletivos, mas a ideia é pressionar o Supremo Tribunal Federal (STF) a julgar o recurso com repercussão geral reconhecida que discute o tema o quanto antes, além de forçar o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) a enfrentar o assunto.

3.5.1- Breve análise do *leading case* do Tema 974 (ARE nº 1.054.490)

Cuida-se, na origem, de requerimento de registro de candidaturas avulsas aos cargos de prefeito e vice-prefeito do Município do Rio de Janeiro, sem filiação partidária, para as eleições de 2016.

O Código Eleitoral brasileiro atualmente em vigor – Lei 4.737/1965 – prevê a obrigatoriedade de registro prévio de candidatura. Nos termos do art. 87, somente podem concorrer às eleições candidatos registrados por partidos. Quanto ao prazo para o registro, o Código foi alterado pela Lei 13.165/2015, dispondo que, *in verbis*: “Os partidos e coligações solicitarão à Justiça Eleitoral o registro de seus candidatos até as dezenove horas do dia 15 de agosto do ano em que se realizarem as eleições”.

O juízo eleitoral de 1º grau julgou improcedente o pedido de registro, por entender, em síntese, que “no atual sistema brasileiro, a filiação partidária é um dos requisitos de elegibilidade, nos termos do artigo 14, § 3º, V, da Constituição Federal”. Também citou o aresto do RESPE - AgR 224.358¹⁸², em que o TSE se manifestou acerca da ausência de previsão de candidaturas avulsas no ordenamento jurídico pátrio.

Inconformados com a decisão, os recorrentes interuseram recurso para reformar a decisão de piso e o TRE-RJ assim se posicionou:

“Requerimento de registro de Candidatura Autônoma, sem vinculação a partido político. Eleições 2016. Sentença indeferitória. Requerimento de participação de *amicus curiae* indeferido. Alegação de mutação constitucional afastada. Aplicação do pensamento jurídico do possível. Impossibilidade. Silêncio Eloquente. Não ocorrência de violação aos tratados internacionais. Ausência de vícios na sentença. Inexistência de candidaturas avulsas no ordenamento jurídico pátrio. Inteligência do

Além disso, ao menos cinco mandados de segurança foram protocolados no TSE por candidatos avulsos que pedem à Corte que os dados de seus pedidos de registro sejam divulgados no site do Tribunal. Relator do caso no STF, o ministro Luís Roberto Barroso já indicou que o processo não deve avançar antes do pleito de outubro”. Disponível em: <https://www.jota.info/eleicoes-2018/candidatos-sem-partido-aparecerem-sites-oficiais-20082018> Acesso em: 22/8/2018. Cumpre assinalar que os dados não são precisos, pois até o final da elaboração deste trabalho, em setembro de 2018, não haviam sido apresentados as estatísticas oficiais da Justiça Eleitoral. Entretanto, pode-se afirmar com certa segurança que os pedidos foram, em parte, motivados pelas discussões da Suprema Corte.

¹⁸² Ementa: “Eleições 2010. Agravo regimental em recurso especial. Registro de candidatura individual. Senador da República. Partido político que não lançou candidaturas em determinado Estado da Federação. Inaplicabilidade da ressalva contida no art. 22 da Resolução n. 23.221/2010 do Tribunal Superior Eleitoral. Inexistência de candidatura avulsa. Precedentes. Agravo regimental ao qual se nega provimento.” Relator: Min. CÁRMEN LÚCIA, data de julgamento: 29/09/2010, data de publicação: 29/9/2010.

art. 14, § 3º, inciso V, da Constituição da República. Ausência de condições de inelegibilidade. Não incidência do art. 16-A da Lei 9.504-97. Escalonamento de normas em perfeita harmonia. Desprovimento do recurso”.

Posteriormente, os recorrentes interpuseram recurso extraordinário – não admitido na origem¹⁸³ -, no qual alegam, em síntese, que: (a) a Constituição não teria vedado explicitamente a candidatura avulsa; (b) o Pacto de São José da Costa Rica¹⁸⁴, do qual o Brasil é signatário, veda qualquer condição de elegibilidade que não se funde em “motivo de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal”; e (c) portanto, a exigência de filiação partidária violaria a jurisprudência do STF, que atribui *status* supralegal ao referido pacto internacional.

Na ocasião do julgamento da QO 1.054.490¹⁸⁵, o Ministro Relator, LUÍS ROBERTO BARROSO, alegou que é evidente a repercussão geral da questão, para afastar a preliminar de prejudicialidade¹⁸⁶. Destacou ainda que o Brasil atravessa uma crise política sem precedentes, atingindo especialmente os partidos políticos¹⁸⁷.

Nessas circunstâncias, o Min. sustentou que o exame da constitucionalidade de candidaturas independentes representa um dos assuntos mais relevantes para o País, visto que

¹⁸³ Inicialmente, os recorrentes impugnaram a decisão que não admitiu o recurso extraordinário por meio de embargos de declaração. Somente quando rejeitados, empregaram o agravo, para o STF.

¹⁸⁴ Na manifestação da Procuradoria-Geral da República, o conflito entre o art. 14, § 3º, inciso V, do art. 14 da CF/88 e o art. 23, inciso ‘1’, ‘b’, c/c o inciso ‘2’, do Pacto de São José deveria ser resolvido em favor da norma de direito internacional, pelo fato de que o inciso ‘2’ não traz a “filiação partidária” como uma razão que poderiam restringir o direito de participação de candidatos.

¹⁸⁵ Ementa: “DIREITO ELEITORAL. AGRAVO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CANDIDATURA AVULSA. QUESTÃO DE ORDEM. PERDA DO OBJETO DO CASO CONCRETO. VIABILIDADE DA REPERCUSSÃO GERAL. 1. A discussão acerca da admissibilidade ou não de candidaturas avulsas em eleições majoritárias, por sua inequívoca relevância política, reveste-se de repercussão geral. Invocação plausível do Pacto de São José da Costa Rica e do padrão democrático predominante no mundo. 2. Eventual prejuízo parcial do caso concreto subjacente ao recurso extraordinário não é impeditivo do reconhecimento de repercussão geral. 3. Repercussão geral reconhecida”. Relator: Min. ROBERTO BARROSO, Plenário, data de julgamento: 5/10/2017, data de publicação: 9/3/2018.

¹⁸⁶ Sobre a questão da prejudicialidade, o Ministro Relator entendeu que: “Considerado o tempo exíguo entre o prazo final para o pedido de registro de candidatura (15.08.2016) e a realização das eleições (09.10.2016), o debate acerca da viabilidade da candidatura avulsa dificilmente chegaria a esta Corte antes do término do pleito eleitoral e, portanto, antes de estar prejudicado, de modo que, a se tratar de forma muito rigorosa a questão acerca da perda do objeto em casos como o presente, o Supremo Tribunal Federal acabaria impossibilitado de examinar discussões relevantes pertinentes aos requisitos de elegibilidade e ao registro de candidaturas”.

¹⁸⁷ Em seu voto, o Ministro Relator sustentou que: “As agremiações com maior expressão no cenário nacional tiveram membros citados em colaborações premiadas e denunciados em escândalos de corrupção. Pesquisas de opinião indicam que o grau de confiança dos cidadãos nos partidos políticos é atualmente baixíssimo. E levantamentos empíricos da ONG Transparência Brasil sugerem que o domínio familiar sobre os partidos se encontra em ascensão, tornando menos acessível ao cidadão comum a candidatura política por meio dessas instituições”.

o acolhimento dessa pretensão pode “desbloquear o acesso do cidadão comum à política, ampliar a concorrência eleitoral e, com isso, reforçar a legitimidade do sistema político e sua credibilidade aos olhos da população”. Em seu voto, o Ministro Relator mencionou tanto a plausibilidade da invocação do Pacto de São José quanto o padrão democrático predominante no mundo.

Ao final, superados os questionamentos sobre requisitos preliminares, o STF atribuiu, por unanimidade, a repercussão geral da possibilidade de candidatura avulsa para – ressalte-se – apenas pleitos majoritários. Desde então, o julgamento do mérito¹⁸⁸ está pendente. Nesse contexto, torna-se relevante tecer algumas reflexões sobre a atuação da Suprema Corte no julgamento da Questão de Ordem no ARE 1.054.490.

De início, cumpre destacar que o objetivo aqui não é esgotar as principais minúcias deste tópico, tendo em vista que o julgamento de mérito ainda não ocorreu e não é possível, desde já, prever qual será o entendimento jurídico dos Ministros sobre a questão. Todavia, a imposição das candidaturas avulsas pela via judicial afigura-se, ao nosso ver, equivocada¹⁸⁹, haja vista que se trata de uma opção política admitir ou não a candidatura avulsa no ordenamento jurídico nacional, cabendo, portanto, ao Legislador dirimir a questão. Ainda que a intenção da Suprema Corte seja aperfeiçoar a democracia brasileira, nos parece que as teses jurídicas apresentadas são insuficientes para alterar o modelo atual, de maneira forçada. Aliás, deve-se reconhecer, por outro lado, que o STF levantou uma discussão importante sobre representatividade, partidos políticos e candidaturas independentes – estimulando a sociedade a refletir sobre o tema -

¹⁸⁸ Cabe nesse ponto tecer uma importante nota. Este trabalho buscou analisar o instituto da candidatura avulsa a partir de noções conceituais de Ciência Política, de modo que não teve o escopo de analisar as teses jurídicas envolvidas no julgamento do reconhecimento da repercussão geral no Supremo Tribunal Federal, por isso, não foi dedicado muito espaço às discussões ocorridas na Suprema Corte. Inclusive, é necessário ressaltar que o tema do controle de convencionalidade e a discussão sobre a imposição de candidaturas avulsas pela via judicial é, por si só, um outro tema de monografia, sendo que, após o julgamento de mérito – ainda pendente, será possível analisar melhor a questão. De antemão, entendemos que a admissão de avulsos nas eleições deve ser uma iniciativa do poder Legislativo, e não do Judiciário.

¹⁸⁹ Roberto Carlos Pontes, em estudo detalhado sobre o caso, conclui que: “Não há fundamentos suficientemente sólidos para imposição das candidaturas avulsas no Brasil, pela via da jurisdição constitucional, apenas para os pleitos majoritários. Caso sejam admitidas as candidaturas avulsas pela tese do “efeito paralisante da legislação infraconstitucional”, não haveria razões plausíveis para distinguir tal admissibilidade para pleitos majoritários e não para os proporcionais. Nem a Constituição Federal e nem a Convenção Americana e tampouco a legislação infraconstitucional brasileira fazem distinção entre essas duas modalidades de pleitos para fins de exigência da filiação partidária. Sob o aspecto lógico-jurídico, se a lei não mais produz efeitos para exigir a filiação partidária de candidatos à eleição majoritária, também não poderia produzir esses efeitos para os proporcionais. Possivelmente, julga-se o pleito majoritário mais “compatível” com as candidaturas avulsas, e imagina-se mais simples a tarefa de harmonizá-las com as regras eleitorais vigentes. Mesmo assim, não vislumbramos como simplesmente acoplá-las ao sistema atual sem que isso implique o redesenho de boa parte do modelo, e isso é tarefa do legislador”. PONTES, Roberto Carlos Martins. A imposição judicial de candidaturas avulsas: mais um equívoco com boas intenções. Estudo técnico da consultoria legislativa da Câmara dos Deputados, 2018, p. 54-54.

contudo não se pode olvidar que a arena de debate das escolhas políticas do sistema eleitoral é, precipuamente, o Congresso Nacional.

3.6 – Consequências e desafios da candidatura independente

Neste tópico serão apresentados os principais aspectos positivos e negativos da admissibilidade de candidatura avulsa no País. Faz-se necessário destacar que esse instituto, apesar de parecer, à primeira vista, uma simples mudança no âmbito do direito eleitoral, possui sérias consequências para a conformação do sistema político como o conhecemos atualmente, de modo que as condições de competitividade dos candidatos independentes e o espaço político a eles destinado são apenas alguns dos aspectos que deverão ser redesenhados pelo legislador.

Nesse sentido, a candidatura avulsa representa um tema de alta complexidade, merecendo, portanto, uma discussão lúcida e crítica. O objetivo aqui não é esgotar as suas possíveis implicações no sistema eleitoral, de modo que a intenção é demasiada simples: introduzir elementos para concluir que a candidatura avulsa representa um caminho possível – não obrigatório - no contexto da reforma política brasileira.

3.6.1- Aspectos negativos

A abordagem mais comum acerca das candidaturas avulsas envolve sua rejeição quase imediata, com base em diversos argumentos. O primeiro deles é o enfraquecimento dos partidos, os quais detêm o monopólio da representação política atualmente. Como observamos no capítulo anterior, as agremiações partidárias devem se aprimorar, para melhor representar os anseios do povo no processo de tomada de decisões políticas.

Portanto, a estabilidade da democracia e das instituições brasileiras exigiria também o aprimoramento dos partidos. Nesse panorama, a necessidade de fortalecimento partidário se oporia à admissão de independentes nas eleições, de modo a evitar o fenômeno da personalização no sistema político nacional.

Também nesse sentido, defende-se que a admissão de apartidários no quadro político comprometeria a credibilidade e a governabilidade dos governos historicamente baseados em estruturas partidárias, pois, afinal, os partidos políticos, nas democracias contemporâneas, sempre tiveram o papel fundamental de aglutinar os interesses de diversos grupos sociais, representando a expressão da vontade popular nos órgãos representativos.

Além disso, alega-se que os independentes poderiam desestabilizar o processo decisório, ao promoverem o impasse e o extremismo, ao contrário dos partidos, que possuem uma estrutura organizada e coesa. Outro argumento defendido pelos que se opõem à candidatura avulsa é a acentuação da fragmentação partidária, pois poderia haver uma redução das exigências para a criação de partidos.

No tocante ao cenário brasileiro, ROBERTO CARLOS PONTES¹⁹⁰ avalia que, diante de um Congresso altamente fragmentado, as candidaturas avulsas poderiam acentuar o problema da governabilidade, tendo em vista que, caso um número significativo de independentes sejam eleitos, “é possível e até provável que o Parlamento se torne realmente disfuncional”.

Do ponto de vista econômico-financeiro¹⁹¹, dois aspectos potencialmente negativos podem ser destacados: (a) os elevados custos das campanhas eleitorais; e (b) o suposto aumento no gasto de dinheiro público na realização dos pleitos.

Em relação ao primeiro ponto, é necessário lembrar que um dos objetivos da Minirreforma eleitoral de 2015 (Lei 13.165/2015) foi diminuir os custos das campanhas, estabelecendo novo teto para os gastos de cada campanha. Além disso, foi vedado o financiamento eleitoral por pessoas jurídicas¹⁹², para conferir maior transparência ao processo eleitoral. Portanto, as campanhas serão financiadas exclusivamente por doações de pessoas físicas e pelos recursos do Fundo Partidário.

Ainda assim, na análise de VIEIRA e DIAS¹⁹³, subsiste no sistema eleitoral brasileiro, o domínio político por detentores do poder econômico, em que o cidadão com poucos recursos

¹⁹⁰ PONTES, Roberto Carlos Martins. A imposição judicial de candidaturas avulsas: mais um equívoco com boas intenções. Estudo técnico da consultoria legislativa da Câmara dos Deputados, 2018, p. 26.

¹⁹¹ Sobre essa questão, vale trazer à baila as observações de Della Porta, que analisa a relação entre participação política e desigualdade: “quem tem um estatuto mais elevado dispõe de mais recursos materiais (em primeiro lugar, dinheiro) e simbólicos (prestígio) para investir na participação. No que se refere aos primeiros, quem dispõe de mais dinheiro e tempo livres pode utilizá-los, com menores custos marginais, em atividades políticas. Além disso, quem tem prestígio dispõe também de maior influência: a sua participação tem mais possibilidades de êxito, porque o estatuto social elevado comporta melhores oportunidades de acesso a quem toma as decisões”. 2003, p. 90.

¹⁹² ADI 4650, Relator Min. LUIZ FUX, Plenário, data de julgamento: 17/9/2015, data de publicação: 24/02/2016.

¹⁹³ WILLIAN SILVA DIAS e MURILO BRAZ VIEIRA analisaram os custos com as campanhas eleitorais à luz da Reforma Eleitoral de 2015, defendendo a ideia de abertura e de transparência quanto à origem e ao destino dos recursos empregados no financiamento de campanhas políticas, no propósito de reduzir os custos das campanhas eleitorais, além de estreitar a regulamentação, a aplicação e a execução das regras legais por parte da Justiça Eleitoral. DIAS, Willian Silva; VIEIRA, Murilo Braz. In: Revista de estudos eleitorais do Tribunal Superior Eleitoral, v. 12, n. 3, setembro/dezembro 2017, Brasília, 2018, p. 121-143.

detém escassas chances de vencer as eleições. Haveria, então, uma tendência de apenas candidatos muito ricos terem sucesso concorrendo sem partido.

Em relação ao segundo ponto, supõe-se que haveria um aumento dos gastos de recursos públicos para a realização dos pleitos. Primeiramente, é necessário esclarecer que o Brasil possui um processo eleitoral altamente informatizado¹⁹⁴, sendo considerado uma referência mundial em eleições.

Nesse cenário, destaca-se o uso da urna eletrônica brasileira, que pode ser considerada um dos aparelhos mais seguros para votação utilizados hoje. Outra inovação tecnológica que está sendo implantada é o cadastro biométrico da população¹⁹⁵, para tornar o processo eleitoral ainda mais transparente e protegido.

Nesse contexto, os *softwares* eleitorais foram implementados partindo do princípio de que o nosso sistema eleitoral brasileiro, em especial o sistema proporcional, impõe que as vagas sejam distribuídas aos partidos e não diretamente aos candidatos.

O Tribunal Superior Eleitoral¹⁹⁶ apresentou no ano de 2017 uma nota técnica, elencando os impactos da possibilidade de candidaturas avulsas na conformação do sistema informatizado. Nesse estudo, o TSE destacou que na urna eletrônica o eleitor vota no número do candidato e/ou na legenda, ou seja, apenas no número do partido, de modo que permitir as candidaturas avulsas no Brasil exigiria uma reformulação de todo o sistema.

¹⁹⁴ Segundo informações do TSE, o Brasil pode se orgulhar de sua urna eletrônica. Ela faz parte de um processo eleitoral informatizado desenvolvido exclusivamente para a realidade brasileira. Assim, graças a esse processo automatizado, os brasileiros ficam sabendo quem ganhou as eleições antes mesmo da meia-noite do dia da votação. Mais do que poupar tempo, a urna poupa energia e recursos, antes despendidos em vários dias de apuração. Em síntese, a urna brasileira foi desenvolvida para computar votos de forma segura e sigilosa, com o melhor custo-benefício possível, atendendo à demanda e às características do país. BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Urna eletrônica: 20 anos a favor da democracia. – Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2016, p. 19.

¹⁹⁵ Segundo informações do TSE, na eleição de 2016, o eleitorado brasileiro é de aproximadamente 140 milhões. Desse total, 27,33% está apto a votar com identificação biométrica, o que corresponde a quase 40 milhões de eleitores. O cadastramento biométrico está sendo realizado no país desde 2008. O recente sistema biométrico aplicado às eleições é mais uma forma de garantir a lisura do processo eleitoral, pois a leitura da impressão digital torna mais segura a verificação da identidade do eleitor. Dessa forma, é ele mesmo quem libera a urna para votar, o que afasta por completo a possibilidade de fraude em sua identificação. BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Urna eletrônica: 20 anos a favor da democracia. – Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2016, p. 25-26.

¹⁹⁶ Nota técnica do TSE disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/candidatura-avulsa-estudo-tse.pdf>. Acesso em: 25/6/2018. Concluiu-se que: “a regulamentação do nosso sistema eleitoral está baseada na obrigatoriedade de que as candidaturas estejam vinculadas a partidos. Diante dessa avaliação inicial, a possibilidade de candidaturas avulsas compromete totalmente a segurança da eleição brasileira, especialmente a eleição proporcional. Para as eleições de 2018, tendo em vista que todos os processos já estão em curso, a implementação seria virtualmente impossível”.

Outro aspecto da nota técnica é o fato de que os candidatos são inseridos no Sistema de Registro de Candidaturas, associados, obrigatoriamente, a um partido político, sendo que não há possibilidade de registro sem essa associação. Conseqüentemente, a adoção de candidatos apartidários implicaria a necessidade de refazimento do registro-base de candidaturas, o que, além de demandar tempo “considerável”, geraria “custos imprevisíveis e a redução da segurança do sistema”. Portanto, os opositores da candidatura avulsa alegam que essa mudança traria gastos desnecessários para o poder Público, tendo em vista que a Justiça eleitoral teria que elaborar uma nova logística-financeira para a realização dos pleitos.

Por fim, é necessário considerar que a adoção de candidatura avulsa nas eleições implica a modificação de todo o sistema político-eleitoral. KAROLINA GILAS¹⁹⁷ aponta que o reconhecimento constitucional do direito à candidatura independente obriga os legisladores a mudar as regras eleitorais, com a finalidade de criar um novo marco legal que permita aos apartidários competir em pé de igualdade com os candidatos dos partidos. Além disso, devem ser criadas novas regras para regular o registro desses candidatos, as formas de campanhas, as possibilidades de financiamento e as regras de fiscalização.

3.6.2- Aspectos positivos

Ainda que sejam relevantes os aspectos negativos supracitados, são também bastante destacáveis as conseqüências positivas da candidatura independente no Brasil. A introdução desse instituto no sistema eleitoral pátrio poderia conferir maior efetividade¹⁹⁸ ao regime democrático e aos direitos e garantias fundamentais, sem qualquer prejuízo para a democracia representativa exercida por meio dos partidos políticos.

Conseqüentemente, a admissão de apartidários representaria uma maior participação da cidadania na vida política, compartilhando com os partidos, o acesso a cargos eletivos. É importante ressaltar, nesse ponto, que a candidatura independente significa mais uma opção de escolha para os cidadãos, sendo que os partidos políticos ainda teriam um papel central no nosso sistema político-eleitoral.

¹⁹⁷ GILAS, Karolina M. Candidaturas independientes y justicia electoral. El impacto de las sentencias del tejf. In: EGGLETON, Marcela Ávila; MARTÍNEZ, Angélica Cazarín; MENA Ricardo A. de la Peña; REYES, Rubén Ibarra (Coord.). Federalismo electoral: experiencias locales. México: Somee/ife, 2014, p. 28.

¹⁹⁸ ARAS, Augusto. As candidaturas avulsas à luz da Carta de 88 / Augusto Aras. – 2018, p. 17.

Argumenta-se que a participação política de independentes incentivaria, inclusive, os partidos políticos a se fortalecerem, exigindo, portanto, uma reformulação da sua democracia interna¹⁹⁹ e da comunicação com o povo. Nesse sentido, as candidaturas avulsas trariam ânimo para a atividade política da sociedade.

Vale destacar *ipsis litteris*²⁰⁰:

“Como demonstra um sem-número de casos, inclusive – ou precipuamente – o das nações ditas desenvolvidas, candidaturas avulsas e de partidos são conciliáveis, e qualquer harmonia que lhes seja conseguível há de beneficiar, em maior ou menor grau, todo o sistema partidário-eleitoral. Com efeito, o eleitorado não apenas vê ampliada sua carta de opções para o voto, como também, mediante esse mesmo voto, passa a dispor, por via oblíqua, de um mecanismo de controle eficaz sobre as legendas. A estas, por sua vez, resta incrementar sua atuação e a qualidade de seus quadros, a fim de conquistar mais e mais a adesão dos eleitores”.

Outro aspecto levantado pelos defensores do instituto é o desânimo das pessoas em relação à classe política brasileira. Segundo dados do TSE²⁰¹, o número de eleitores que não compareceram às urnas no segundo turno das eleições municipais de 2016, somado aos votos brancos e nulos, foi de aproximadamente 10,8 milhões de pessoas, o que corresponde a 32,5% do total de eleitores aptos a votar. É inquestionável o sentimento geral de desconfiança nos partidos políticos, considerando também os inúmeros casos de corrupção revelados pela imprensa e a falta de identificação dos cidadãos com os seus representantes eleitos.

¹⁹⁹ Sobre essa questão da democracia dentro dos partidos, JAIRO NICOLAU elucida que “conhecemos pouco o processo pelo qual os partidos escolhem os seus candidatos, particularmente, nas eleições para a Câmara dos Deputados. Não sabemos, por exemplo, se os partidos organizam comitês específicos para escolher os candidatos, ou se as principais lideranças estaduais envolvem-se diretamente nessa tarefa”. Salieta ainda dois aspectos, os quais são: nenhum partido utiliza prévias internas com os filiados para determinar os nomes que comporão a lista e as convenções oficiais têm caráter meramente homologatório, visto que os candidatos são escolhidos antes que elas aconteçam. NICOLAU, Jairo. O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil. In: NICOLAU, Jairo; POWER Timothy J (Org). Instituições representativas no Brasil: balanço e reforma. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007, p. 101-102.

²⁰⁰ HAGE, Fábio Augusto Santana, HAGE, Fábio Augusto Santana. Candidaturas avulsas na reforma política. In: Resgate da reforma política: diversidade e pluralismo no legislativo/ organizadores Rafael Silveira e Silva, Fernando B. Meneguín — Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2015, p. 330.

²⁰¹ Nas eleições municipais de 2016 para segundo turno, 7.109.616 eleitores não votaram. Foram registrados ainda 951.229 votos em branco e 2.747.987 votos nulos, totalizando aproximadamente 10,8 milhões de pessoas. Informações disponíveis em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2016/Novembro/segundo-turno-das-eleicoes-municipais-2016-registra-aumento-de-abstencoes> Acesso em: 30/6/2018.

Diante desse contexto, os favoráveis²⁰² à candidatura independente também alegam que a implantação desse instituto diminuiria a abstenção dos eleitores, pois a descrença nas organizações partidárias daria lugar a candidatos independentes, livres, portanto, das amarras ideológicas e corruptas de partidos políticos.

Outro argumento ventilado é a possibilidade de maior abertura democrática, permitindo aos cidadãos a alternativa de candidatar-se, mesmo contrário às ideologias dos partidos, pois esse tipo de candidatura não está vinculado a qualquer agenda partidária. No tocante a esse ponto, cabe resgatar que o Brasil possui vários partidos, sendo, em tese, possível que o indivíduo se identifique com pelo menos algum deles, contudo, o que se observa é uma alta fragmentação partidária, na qual os partidos possuem pouca ou nenhuma ideologia claramente identificável.

Ao fazer uma análise da reforma eleitoral mexicana de 2012, GONZALO CAMPOS²⁰³ defende que as candidaturas independentes se tornaram uma nova possibilidade para os cidadãos participarem ativamente da política, haja vista que os partidos já não são uma opção para muitos mexicanos, sobretudo pela falta de identificação com o sistema partidário e pela insatisfação em relação aos representantes populares.

A partir dessa perspectiva, entende-se que os independentes teriam o potencial de concorrer para a consolidação da democracia, propondo matérias legislativas inovadoras, além de aproximar os cidadãos dos mecanismos da representação popular.

É importante reafirmar que subsiste a necessidade e a utilidade dos partidos políticos para a institucionalização do poder, de modo que prestigiar a manutenção dessas agremiações também é uma medida indispensável no contexto da reforma política. No entendimento de AUGUSTO ARAS²⁰⁴, diante do fenômeno da ditadura intrapartidária, ainda sem solução legislativa ou pretoriana, a admissão de candidaturas independentes importunaria o sistema partidário, forçando as agremiações partidárias a melhorarem a sua agenda política, aproximando a democracia representativa da sociedade civil.

²⁰² Bruno Ferreira de Oliveira, em seu artigo sobre a implantação da candidatura independente no Brasil, apresenta vários argumentos favoráveis e contrários. OLIVEIRA, Bruno Ferreira de. Candidatura independente no Brasil: uma proposta de aplicabilidade ao âmbito local para cargo de vereador. In: Revista de estudos eleitorais do Tribunal Superior Eleitoral, v. 12, n. 3, setembro/dezembro 2017, Brasília, 2018, p. 63-65.

²⁰³ CAMPOS, Gonzalo Santiago. Las candidaturas independientes em México. Revista Derecho del Estado, n. 33, julho/dezembro de 2014, p. 70-71.

²⁰⁴ ARAS, Augusto. As candidaturas avulsas à luz da Carta de 88 / Augusto Aras. – 2018, p. 3.

Além do mais, ARAS²⁰⁵ conclui que permitir a candidatura de apartidários ampliaria a “democracia participativa a ser exercida diretamente pelo povo, com estímulo para formação de novos quadros políticos em prol da renovação da classe dirigente do País e incremento da legitimidade material”.

ALFREDO RODRÍGUEZ²⁰⁶ também compartilha dessa visão, afirmando que o candidato independente contribuiria para o desenvolvimento da vida política e democrática de um país, pois ele tem uma opinião pública bem informada sobre os problemas e demandas sociais do círculo/região/distrito em que vive.

Por todo o exposto, a admissibilidade de candidatura independente no nosso sistema eleitoral alargaria o exercício do pleno gozo de direitos políticos (sufrágio passivo), sem que isso implicasse um enfraquecimento ainda maior das forças partidárias.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante de todo o exposto, o que se buscou neste trabalho foi tecer algumas considerações sobre o instituto da candidatura avulsa, no contexto da reforma política brasileira. Para atingir esse objetivo, foram relacionados os conceitos de democracia representativa, partidos políticos e sistemas eleitorais, com ênfase nas discussões sobre a crise partidária e sobre os desafios da representação política.

A essa altura, reportamo-nos à questão central do presente trabalho para, enfim, respondê-la: a candidatura independente representaria um fortalecimento da participação popular e da democracia e, por outro lado, um enfraquecimento ainda maior dos partidos políticos e do atual sistema eleitoral?

Pois bem. Para elucidar essa questão, destacamos algumas conclusões:

a) A partir de uma análise do papel dos partidos políticos no Brasil do século XXI, é inegável que os partidos exercem função de extraordinária relevância, apresentando mais aspectos positivos do que negativos. Além do mais, essas agremiações são indispensáveis e

²⁰⁵ ARAS, Augusto. As candidaturas avulsas à luz da Carta de 88 / Augusto Aras. – 2018, p. 3.

²⁰⁶ RODRÍGUEZ, Alfredo Soto. Las candidaturas independientes en México. In: Temas Electorales, Revista Voz y Voto, 2004, p. 87.

essenciais para a caracterização do Estado Democrático de Direito. É impensável, portanto, conceber a fórmula democrática sem os partidos²⁰⁷.

b) Apesar disso, também é notório o fato de que os partidos perderam a condição de exclusividade na formação da consciência política dos cidadãos e na canalização das demandas sociais. Nesse contexto, cogita-se a implementação da candidatura avulsa no Brasil, um dos poucos países no mundo que não admite esse instituto.

c) Em relação ao panorama mundial, é possível concluir que há sim um “certo” padrão internacional, pois, afinal, mais de 90% dos países apresenta em maior ou em menor grau candidatos independentes em suas eleições. Entretanto, vale ressaltar que os contextos dos países são muito diversos. Há, por exemplo, democracias em que as candidaturas avulsas não possuem quaisquer condições de viabilidade, enquanto outras proporcionam possibilidades mais igualitárias para a competição eleitoral. O argumento de que o Brasil deve adotar a candidatura independente apenas porque na maioria dos países também se admite não é, por si só, suficiente. Todavia, concluímos que há outros fatores que corroboram a tese de que essa reforma é bastante bem-vinda.

d) Pode-se dizer que a CF/1988 adotou o modelo de democracia representativa partidária, na qual o papel de intermediação entre representantes e representados é desempenhado pelos partidos. Trata-se, portanto, de uma democracia representativa partidária e não de uma democracia de partidos, também chamada de Estado de Partidos. Consequentemente, há a possibilidade constitucional de se contemplar a candidatura avulsa, de modo que, para tanto, o legislador deve suprimir a filiação partidária como condição de elegibilidade e realizar as devidas alterações na legislação infraconstitucional para receber adequadamente esse instituto no ordenamento jurídico pátrio.

e) Em tempos de inovações tecnológicas e de novos desafios político-institucionais, não se pode mais admitir o monopólio pelos partidos das candidaturas a cargos eletivos. Por outro lado, não se entende que os partidos políticos estão na mira da extinção, de modo que, desde que reformulados, são indispensáveis à democracia.

²⁰⁷ Nas palavras de Tarcísio Vieira de Carvalho Neto, “chega a ser inimaginável a fórmula democrática à míngua de partidos políticos. É como erguer majestosa estrutura, sem vocacionada infraestrutura”. CARVALHO NETO, Tarcísio Vieira de. Democracia intrapartidária à luz da jurisprudência do TSE – a delicada questão da duração razoável das comissões provisórias. In: Revista do advogado, n. 138, jun, 2018, p. 22.

g) A introdução da candidatura avulsa no Brasil, seja pela via legislativa, seja pela via judiciária, não é uma medida capaz de eliminar do nosso sistema político os diversos problemas apontados ao longo deste trabalho. Isso não significa que os independentes devem ser enxergados como uma “aberração” do sistema eleitoral. A ampliação de opções de participação popular nas eleições confere maior significado ao conceito de cidadania, e também estimula o acesso e a disputa igualitários a todos aqueles que pretendam disputar cargos eletivos.

h) Em resumo, acreditamos que a candidatura independente pode aumentar a participação política, como uma nova forma de inserção democrática, a fim de também reduzir a falta de legitimidade dos atuais governantes.

i) Nesse sentido, assim respondemos à questão central deste trabalho: a necessidade de fortalecimento do sistema partidário pode caminhar junto com a admissibilidade de independentes. É possível aprimorar o nosso sistema eleitoral-partidário, conciliando os interesses dos partidos e dos avulsos. A adoção da candidatura avulsa pode incentivar, inclusive, uma maior democratização também nos quadros partidários, estimulando os partidos a melhorarem a sua atuação.

j) Ressalva-se, contudo, que a adoção das candidaturas avulsas requer ponderação e, sobretudo, análise das possíveis repercussões sobre outros aspectos envolvidos nas disputas eleitorais. Dessa forma, a liberação da exigência de filiação partidária para se candidatar é uma medida absolutamente complexa e que demanda do poder Legislativo a criação de regulamentações que garantam as condições de igualdade de competição para partidários e independentes. Portanto, a reformulação do sistema eleitoral implica também um esforço dos representantes atuais em participarem desse processo, tornando-o mais democrático e inclusivo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMSON, Paul R; ALDIRCH, John H; PAOLINO, Phil; ROHDE, David W. Third-Party and Independent Candidates in American Politics: Wallace, Anderson and Perot. *Political Science Quarterly*: Published by The Academy of Political Science, Vol. 110, n. 3 (Outono, 1995), p. 349-367

ALMEIDA, Roberto Moreira de. Curso de direito eleitoral. 11ª edição – Salvador: JusPODIVM, 2017.

ALVES, Fernando de Brito; OLIVEIRA, Guilherme Fonseca de. “Crise” da democracia representativa e a função política do Judiciário: É o Judiciário a “tábua de salvação” da democracia? *Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC*, v. 35.2, julho/dez, 2015, p. 165-179.

ALVES, Maria da Conceição Lima. Política de cotas de gênero na legislação eleitoral: estudo comparado e avaliação do caso brasileiro. In: *Resgate da reforma política: diversidade e pluralismo no legislativo/ organizadores Rafael Silveira e Silva, Fernando B. Meneguim* — Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2015, p. 300-315.

ARAS, Antônio Augusto Brandão de. *As candidaturas avulsas à luz da Carta de 88*, Brasília, 2018.

_____, Antônio Augusto Brandão de. *Fidelidade Partidária: a Perda do Mandato Parlamentar*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

BEÇAK, Rubens. Democracia moderna: sua evolução e o papel da deliberação. *Revista de Informação Legislativa do Senado Federal*, Ano 50, n. 199, jul./set, 2013.

BLUNTSCHLI, Johann Kaspar. *Deutsches Staats-Woerterbuch*, v. 7.

BRANCATI, Dawn. Winning alone: the electoral fate of independent candidates worldwide. In: *The Journal of Politics: The University of Chicago Press on behalf of the Southern Political Science Association*, Vol. 70, n. 3, 2008, p. 648-662.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.Htm. Acesso em: 6/12/2018.

_____. Emenda Constitucional nº 26, de 27 de novembro de 1985. Convoca Assembleia Nacional Constituinte e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc26-85.htm. Acesso em: 6/12/2018.

_____. Lei nº 13.488, de 6 de outubro de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13488.htm. Acesso em: 6/12/2018.

_____. Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13165.htm. Acesso em: 6/12/2018.

_____. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9504.htm. Acesso em: 6/12/2018.

_____. Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4737.htm. Acesso em: 6/12/2018.

_____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ARE 1054490 QO, Relator: Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, DJe de 9/3/2018.

_____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADC 29, Relator: Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, DJe de 29/06/2012.

_____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADC 30, Relator: Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, DJe de 29/06/2012.

_____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI 4.578, Relator: Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, DJe de 29/06/2012.

_____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADPF 153, Relator: Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, DJe de 6/8/2010.

_____. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Urna eletrônica: 20 anos a favor da democracia. – Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2016.

_____. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. RESPE - AgR 224.358, Relator: Min. CÁRMEN LÚCIA, DJe de 29/9/2010.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; e PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de política. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 11ª edição, 1998, v. 1. Vários colaboradores. Obra em 2v.

_____, Norberto. Liberalismo e democracia. 6ª edição. São Paulo: Brasiliense, 2000.

BONAVIDES, Paulo. A decadência da democracia representativa no Brasil. In: Constituição, direitos fundamentais e política: estudos em homenagem ao professor José Joaquim Gomes Canotilho. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p.261-263.

_____, Paulo. Ciência política. 25ª edição – São Paulo: Malheiros, 2018.

_____, Paulo. O regime representativo e a democracia. In: Doutrinas essenciais de Direito Constitucional, v.2, p. 1209-1216, 2011.

BUENO, Pimenta. Direito público brasileiro e análise da constituição do império. Rio de Janeiro: Nova Edição, 1958, p. 459.

CAGGIANO, Mônica Herman Salem. Partidos políticos na Constituição de 1988. In: Doutrinas essenciais de Direito Constitucional, v. 2, p. 1169-1178, 2011.

CAMPOS, Gonzalo Santiago. Las candidaturas independientes em México. Revista Derecho del Estado, n. 33, julho/dezembro de 2014, p. 65-99.

CANOTILHO, J.J. Gomes; MOREIRA, Vital. Fundamentos da Constituição. Coimbra: Coimbra Editora, 1991

CARVALHO NETO, Tarcisio Vieira de. Partidos políticos. In: 30 anos da constituição brasileira: democracia, direitos fundamentais e instituições. / organização: José Antonio Dias Toffoli – Rio de Janeiro: Forense, 2018.

_____, Tarcisio Vieira de. Democracia intrapartidária à luz da jurisprudência do TSE – a delicada questão da duração razoável das comissões provisórias. In: Revista do advogado, n. 138, jun, 2018, p. 21-29.

_____, Tarcisio Vieira de. Transparência do processo eleitoral brasileiro. Revista de estudos eleitorais do Tribunal Superior Eleitoral, v.1, n.1, maio/agosto 2016, Brasília, p. 9-28.

CHARLOT, Jean. Os Partidos Políticos. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1971.

DAHL, Robert A. Sobre a democracia. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de teoria geral do Estado. 2ª ed. Saraiva, 1998.

DELLA PORTA, Donatella. Entre Liberdade e Direitos: o que é a Democracia? In: Introdução à Ciência Política. Lisboa: Editorial Estampa, 2003.

DIAS, Willian Silva; VIEIRA, Murilo Braz. In: Revista de estudos eleitorais do Tribunal Superior Eleitoral, v. 12, n. 3, setembro/dezembro 2017, Brasília, 2018, p. 121-143.

DUVERGER, Maurice. Instituciones políticas y derecho constitucional. Barcelona: Ariel, 1962.

_____, Maurice. Os Partidos Políticos. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1970.

EGGLETON, Marcela Ávila; MARTÍNEZ, Angélica Cazarín; MENA Ricardo A. de la Peña; REYES, Rubén Ibarra (Coord.). Federalismo electoral: experiencias locales. México: Somee/ife, 2014.

FARIA, Débora Jacintho de. A crise partidária da década de 1850 e a formação do Partido Republicano nos Estados Unidos. XXVIII Simpósio Nacional de História, Florianópolis, Anais... Florianópolis: Associação Nacional de História, 2015, p. 1-14.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Os partidos políticos nas Constituições democráticas. Revista Brasileira de Estudos Políticos, Belo Horizonte: Universidade de Minas Gerais, 1966.

_____, Manoel Gonçalves. Curso de direito constitucional. 40ª edição. São Paulo: Saraiva, 2015.

FERREIRA, Pinto. Comentários à Constituição Brasileira. São Paulo: Saraiva, 1989.

GOMES, José Jairo. Direito eleitoral. 11ª edição, São Paulo: Atlas, 2015.

HAGE, Fábio Augusto Santana. Candidaturas avulsas na reforma política. In: Resgate da reforma política: diversidade e pluralismo no legislativo/ organizadores Rafael Silveira e Silva, Fernando B. Meneguim — Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2015, p. 316-331.

HERNÁNDEZ, Rosa; GONZALO, Julián. Formas de participación ciudadana: El plebiscito. In: FERNÁNDEZ, Jorge Ruiz (Coord.). Estudios de Derecho Electoral: Memorias del Congreso Iberoamericano de Derecho Electoral. Ciudad de Mexico: UNAM, 2011.

KELSEN, Hans. A democracia. 2ª edição. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

_____, Hans. Teoria geral do direito e do estado. 2ª edição. São Paulo: Martins Fontes, 1992.

KIM, Richard Pae. Representação política e multipartidarismo. In: Sistema político e direito eleitoral brasileiros: estudos em homenagem ao Ministro Dias Toffoli/ coordenação João Otávio de Noronha, Richard Pae Kim – São Paulo: Atlas, 2016, p. 635-671.

LACERDA, Maria Luisa de Medeiros; LUCENA, Alisson Emmanuel de Oliveira. O monopólio das candidaturas pelos partidos políticos – impossibilidade das candidaturas avulsas. Revista de estudos eleitorais do Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco, n.1, Recife, 2017, p. 65-78.

LEIBHOLZ, Gerhard. Representación y identidad. In: LENK, Kurt; NEUMANN, Frabz. Teoría y sociología críticas de los partidos políticos. Barcelona: Anagrama, 1980.

LOUREIRO, Maria Rita. Interpretações contemporâneas da representação. Revista Brasileira de Ciência Política, n. 1, p. 63-93, jan./jun.2009. Disponível em: <<http://www.red.unb.br/index.php/rbcp/article/view/6594/5320>>.

MATSMOTO, Katsutoshi. O Estado Democrático de Direito. Revista de Direito Constitucional e Internacional, v. 33, 2000, p. 262-283.

MICHELS, Robert. Sociologia dos partidos políticos. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.

MEDEIROS, Danilo Buscatto. Organizando maiorias, agregando preferências: a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-88. Dissertação de Mestrado da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2013.

MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de direito constitucional./ Gilmar Ferreira Mendes, Paulo Gustavo Gonet Branco. 12ª edição. São Paulo: Saraiva, 2017.

_____, Gilmar Ferreira. Reforma eleitoral: perspectivas atuais. In: Sistema político e direito eleitoral brasileiros: estudos em homenagem ao Ministro Dias Toffoli/coordenação João Otávio de Noronha, Richard Pae Kim – São Paulo: Atlas, 2016.

MEZZARROBA, Orides. A democracia representativa partidária brasileira: a necessidade de se (re) pensar o conceito de povo como ator político. In: Paraná Eleitoral, v. 1, n. 1, p. 41-48.

_____, Orides. O estado de partidos como alternativa para a crise do modelo liberal de representação política. Revista Paradigma, Ribeirão Preto, n. 18, jul./dez. 2009.

MORAES, Alexandre de. Presidencialismo. 2ª edição – São Paulo: Atlas, 2013.

_____, Alexandre de. Direito constitucional. 33ª ed. - São Paulo: Atlas, 2017.

_____, Alexandre de. Reforma política do Estado e democratização. Revista de Direito Constitucional e Internacional, v. 8, n. 32, julho/agosto, 2000, p. 116-143.

NAKUMARA, Luis Antonio Corona. Las candidaturas independientes en la interpretación jurisdiccional. Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba, v. 4, n.2, p.63-76, maio/agosto, 2017.

NICOLAU, Jairo. O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil. In: NICOLAU, Jairo; POWER Timothy J (Org). Instituições representativas no Brasil: balanço e reforma. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

_____, Jairo. A reforma da representação proporcional no Brasil. In: BENEVIDES, M. V.; VANNUCHI, P.; KERCHER, F. (Org). Reforma política e cidadania. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

_____, Jairo. Representantes de Quem? Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

OLIVEIRA, Bruno Ferreira de. Candidatura independente no Brasil: uma proposta de aplicabilidade ao âmbito local para cargo de vereador. In: Revista de estudos eleitorais do Tribunal Superior Eleitoral, v. 12, n. 3, setembro/dezembro 2017, Brasília, 2018, p. 51-70.

OLIVEIRA, Eduardo de Figueiredo Santos Barbarela e. Presidencialismo de coalizão: o jeito brasileiro de governar. Revista Habitus: Revista da Graduação em Ciências Sociais do IFCS/UFRJ, Rio de Janeiro, v. 12, n. 2, p. 70-79, dezembro. 2014.

OLIVEIRA, Arlindo Fernandes de. In: Resgate da reforma política: diversidade e pluralismo no legislativo/ organizadores Rafael Silveira e Silva, Fernando B. Meneguim — Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2015, p. 228-246.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948. Disponível em: <http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf> Acesso em: 17/7/2018.

PANEBIANCO, Angelo. Modelos de partido: organização e poder nos partidos políticos. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

PASQUINO, Gianfranco. Sistemas políticos comparados. Principia: Cascais, 2005.

PEREIRA, Gabrielle Tatith. Representação política, judicialização e democracia: o resgate do político por meio da interação entre o parlamento e a esfera pública. In: Resgate da reforma política: diversidade e pluralismo no legislativo/ organizadores Rafael Silveira e Silva, Fernando B. Meneguim — Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2015, p. 20-43.

PRECIADO RODRIGUEZ, Teresa Magnolia. La razón pública de las candidaturas independientes em Jalisco. *Revista de Investigações Constitucionais*. Curitiba, vol.4, n.3, p. 101-118, set./dez. 2017.

PRÉLOT, Marcel. *Institutions politiques et droit constitutionnel*. Paris: Dalloz, 1961.

PONTES, Roberto Carlos Martins. A imposição judicial de candidaturas avulsas: mais um equívoco com boas intenções. Estudo técnico da consultoria legislativa da Câmara dos Deputados, 2018.

REIS, Palhares Moreira. Os partidos políticos e a experiência brasileira. *Revista de informação legislativa*, Brasília: Senado Federal, n. 114, abril/junho de 1992.

ROCHA, Carlos Alexandre Amorim. A pergunta “em quem você votou” é cabível? Aproveitamento do voto na eleição de 2010 para a Câmara dos Deputados. In: Resgate da reforma política: diversidade e pluralismo no legislativo/ organizadores Rafael Silveira e Silva, Fernando B. Meneguim — Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2015, p. 206-227.

RODRIGUES, Nina Trícia Disconzi; RODRIGUES, Lucas Mateus Canabarro. Novos rumos para a democracia representativa no Brasil e a PEC 61/2007 do Senado Federal. *Revista de informação legislativa: RIL*, v. 54, n. 216, p. 181-205, out./dez. 2017. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/216/ril_v54_n216_p181>.

RODRÍGUEZ, Alfredo Soto. Las candidaturas independientes en México. In: *Temas Electorales*, Revista Voz y Voto, 2004.

SALGADO, Eneida Desiree. Os partidos políticos e o Estado democrático: a tensão entre a autonomia partidária e a exigência de democracia interna. *Partidos Políticos e seu regime jurídico*. Curitiba: Ed. Juruá, 2013.

SARTORI, Giovanni. *Engenharia constitucional: como mudam as constituições*. Brasília: UnB, 1996.

SILVA, Ênio Moraes da. O Estado Democrático de Direito. *Revista de informação legislativa: RIL*, v. 42, n. 167, p. 213-229, jul./set. 2005. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/794>>.

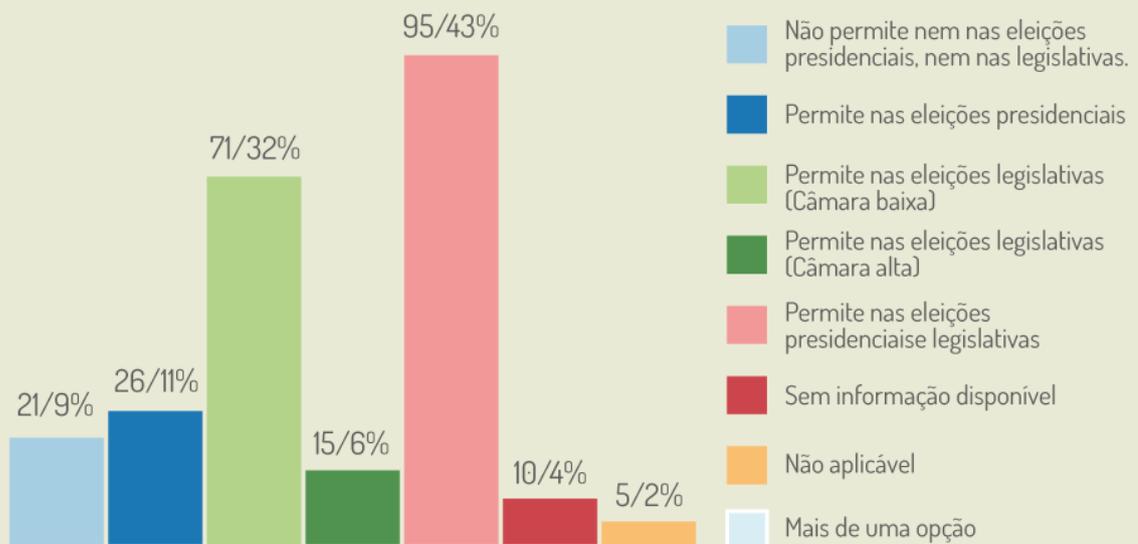
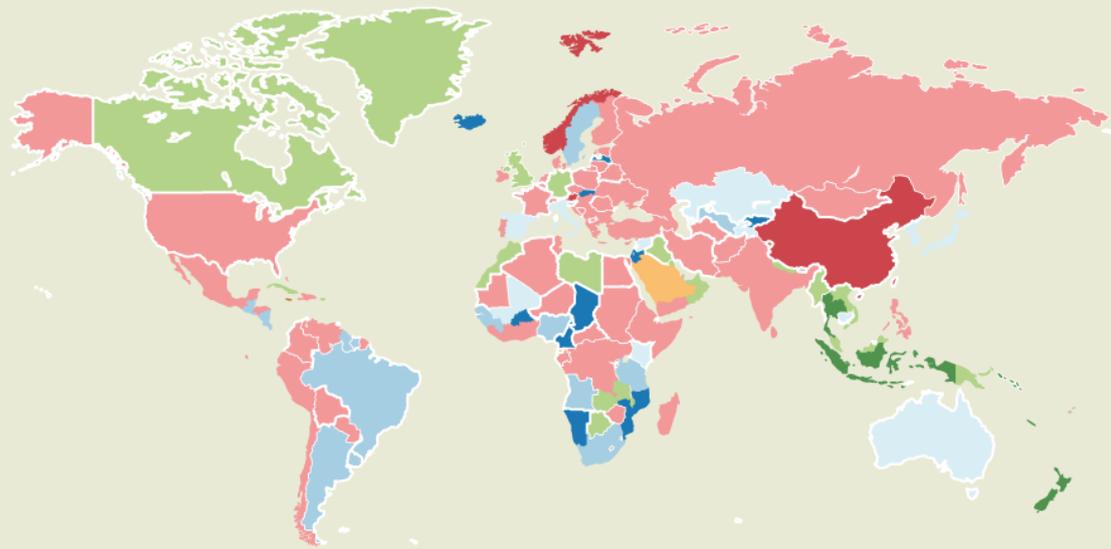
SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 25ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

_____, José Afonso da. O Estado Democrático de Direito. In: *Doutrinas essenciais de Direito Constitucional*, v. 2, p.971-979, 2011.

- SUNDFELD, Carlos Ari. Fundamentos de direito público. 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.
- VÁSQUEZ, Beatriz Gaspar. Panorama general de las candidaturas independientes. Contorno Centro de Prospectiva y Debate *apud* GAMBOA, Claudia Montejano; VALDÉS, Sandra Robledo. Candidaturas Independientes. Estudio Conceptual, de Antecedentes, Jurisprudencia, Iniciativas presentadas en la LX y LXI Legislaturas de Derecho Comparado y Opiniones Especializadas. Servicio de Investigación y Análisis: Análisis de Política Interior, 2011, p. 5
- WARREN, Ilse Scherer. Manifestações de rua no Brasil 2013: encontros e desencontros na política. Caderno CRH, Salvador, v. 27, n. 71, maio/agosto 2014, p. 417-429.
- ZILVETI, Fernando Aurelio. Manoel Gonçalves Ferreira Filho – A democracia no liminar do século XXI. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, v. 96, 2001. Disponível em: < <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67530/70140>>

ANEXO A-RELAÇÃO DE CANDIDATURAS AVULSAS NO MUNDO

CANDIDATURAS AVULSAS • NO MUNDO •



fonte: ACE Project

**ANEXO B - RELAÇÃO ENTRE O ÍNDICE DE DEMOCRACIA E A
POSSIBILIDADE DE CANDIDATOS INDEPENDENTES NA POLÍTICA**

PAÍS	CANDIDATOS INDEPENDENTES?	PONTUAÇÃO DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA	RANKING GERAL NO INDEX DEMOCRACY 2017
Noruega	Não, em nenhum caso.	10	1º
Islândia	Sim, em eleições presidenciais.	8,89	2º
Súécia	Não, em nenhum caso.	8,33	3º
Nova Zelândia	Sim, em eleições legislativas.	8,89	4º
Dinamarca	Sim, em eleições legislativas.	8,33	5º
Irlanda	Sim, em ambas.	8,33	6º
Canadá	Sim, em eleições legislativas.	7,78	6º
Austrália	Sim, em eleições legislativas.	7,78	8
Finlândia	Sim, em ambas.	7,78	9º
Suíça	Sim, em ambas.	7,78	9º
Brasil	Não, em nenhum caso.	6,11	49º