

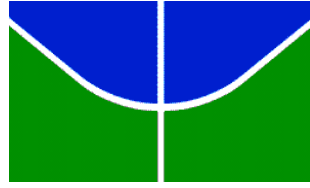
Universidade de Brasília

Instituto de Ciência Política

**O IMPACTO DAS CANDIDATURAS AVULSAS  
SOBRE A CRISE DA REPRESENTATIVIDADE E  
A CARTELIZAÇÃO DOS PARTIDOS**

João Vítor Vanzoff Robalinho Cavalcanti

Brasília – DF  
2021



Universidade de Brasília  
Instituto de Ciência Política

# **O IMPACTO DAS CANDIDATURAS AVULSAS SOBRE A CRISE DA REPRESENTATIVIDADE E A CARTELIZAÇÃO DOS PARTIDOS**

João Vítor Vanzoff Robalinho Cavalcanti

Monografia apresentada ao Curso de Ciência Política, do Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Ciência Política, sob a orientação da Professora Dr<sup>a</sup>. Marcela Machado.

Brasília – DF  
2021

João Vítor Vanzoff Robalinho Cavalcanti

# **O IMPACTO DAS CANDIDATURAS AVULSAS SOBRE A CRISE DA REPRESENTATIVIDADE E A CARTELIZAÇÃO DOS PARTIDOS**

Monografia apresentada ao Instituto de  
Ciência Política como pré-requisito para  
obtenção do título de bacharel em Ciência  
Política pela Universidade de Brasília (UnB).

Orientadora: Prof<sup>ª</sup> Dr<sup>ª</sup> Marcela Machado

Parecerista: Prof. Me. Igor Rodrigues Costa  
(IPOL/UnB)

Avaliado em: \_\_/\_\_/2021

Aprovado em: \_\_/\_\_/2021

---

Prof<sup>ª</sup> Dr<sup>ª</sup> Marcela Machado (IPOL/UnB)

---

Prof. Me. Igor Rodrigues Costa (IPOL/UnB)

Brasília – DF  
2021

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço, com todo o meu coração, a minha família, que me deu suporte e auxílio durante toda a realização deste projeto e durante minha formação acadêmica. Sem eles não teria sido capaz de enfrentar os muitos desafios que se apresentaram diante de mim nestes últimos anos. Qualquer sucesso que eu obtiver no futuro, eu dedico a vocês.

Agradeço também minha orientadora que ofereceu apoio mesmo em meio das grandes dificuldades que experenciamos nestes últimos anos.

## RESUMO

Esta monografia pretende analisar o hipotético impacto das candidaturas avulsas sobre a crise de representatividade na qual se encontra o Brasil e sobre a direção evolutiva do sistema partidário brasileiro. Para tanto, foi realizada uma revisão literária para definição e compreensão dos conceitos de plenitude da democracia e do processo de institucionalização e cartelização dos partidos políticos. Em seguida, foi apresentada e analisada uma audiência pública, ocorrida no Supremo Tribunal Federal, sob o comando do Ministro Luís Roberto Barroso, com foco na discussão da viabilidade das candidaturas avulsas. Na análise, foi discutida a coerência e a relevância dos argumentos favoráveis e contrários à candidatura avulsa. Ao final, destacamos reflexões prospectivas acerca do impacto concreto das candidaturas avulsas, uma vez empregada.

Palavras-chaves: Candidatura avulsa; crise de representatividade; democracia; cartelização; partidos políticos.

## ABSTRACT

This work intends to analyze the hypothetical impact of individual candidacies on the crisis of representativeness in which Brazil finds itself, and on the evolutionary course of the Brazilian party system. To this end, a literary review was carried out to define and understand the concepts of the fullness of democracy and the process of institutionalization and cartelization of political parties. Then, a public hearing, held at the Supreme Federal Court, under the command of Justice Luís Roberto Barroso, was presented and analyzed, with a focus on discussing the viability of individual candidacies. In the analysis, the coherence and the relevance of the arguments in favor and against the individual candidacy were discussed. At the end, we highlight prospective reflections on the concrete impact of individual candidacies, once employed.

Keywords: Individual candidacy; crisis of representativeness; cartelization; democracy; political parties.

**LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 - Opinião dos brasileiros quanto a si e aos políticos.....	11
Tabela 2 - Estado da crise e suas soluções sob a perspectiva do brasileiro comum.....	12
Tabela 3 - Expectativa de quem pode promover a renovação na política brasileira .....	13
Tabela 4 - O que o brasileiro deseja de seus representantes.....	13

## GLOSSÁRIO DE SIGLAS

Advocacia-Geral da União – AGU

Aliança Renovadora Nacional – ARENA

Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais – ANPOCS

Congresso Nacional – CN

Democratas – DEM

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE

Instituto de Ensino e Pesquisa – INSPER

Ministério Público Federal – MPF

Movimento Democrático Brasileiro – MDB

Ordem dos Advogados do Brasil – OAB

Organização Não Governamental – ONG

Partido da Social-Democracia Brasileira - PSDB

Partido Democratas - DEM

Partido dos Trabalhadores – PT

Partido Progressista - Progressistas – PP

Partido Social Liberal – PSL

Procuradoria-Geral da República – PGR

Supremo Tribunal Federal – STF

Tribunal Regional Eleitoral – TRE

Tribunal Superior Eleitoral – TSE

## Sumário

1. INTRODUÇÃO.....	9
2. CRISE DE REPRESENTATIVIDADE, PARTIDOS POLÍTICOS E CANDIDATURAS AVULSAS .....	11
2.1- CRISE DE REPRESENTATIVIDADE .....	11
2.2 A CRISE DA REPRESENTATIVIDADE BRASILEIRA .....	14
2.3 AS FUNÇÕES DE UM SISTEMA REPRESENTATIVO PARTIDÁRIO E SUAS FASES EVOLUTIVAS .....	16
2.4 A CARTELIZAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS .....	20
2.5 CANDIDATURA AVULSA: CONCEITUAÇÃO.....	23
3. CANDIDATURAS AVULSAS EM DEBATE NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL .....	26
3.1. AS RAZÕES DE INTERESSE.....	26
3.2 O RECURSO ESPECIAL COM AGRAVO Nº 1.238.853/RJ .....	27
3.3 AUDIÊNCIA PÚBLICA: ATORES POLÍTICOS, CRISE PARTIDÁRIA E CANDIDATURAS AVULSAS.....	32
3.4 – ANÁLISE DA AUDIÊNCIA PÚBLICA RE 1238853. VIABILIDADE DE CANDIDATURAS AVULSAS .....	38
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	56
5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	64
6. ANEXOS .....	67



## 1. INTRODUÇÃO

Em meio a um dos períodos de maior divisão política observado pelas maiores democracias do mundo, constata-se, também em diversos países, e diferentes sistemas políticos, a desconfiança e falta de reconhecimento crescente da população com os partidos políticos - principalmente partidos tradicionais -, e aumento médio da abstenção eleitoral. Surgem e crescem apatia e falta de participação política, principalmente entre os jovens.

Neste cenário, a figura das candidaturas avulsas – entendidas como candidaturas a cargos eletivos permitidas ao largo das estruturas partidárias e formas tradicionais de recrutamento – aparece como uma possível solução de contato direto, e sem o filtro dos enfraquecidos partidos, entre eleitorado e representante, entre candidato a governo e governados.

O que o presente Trabalho de Conclusão de Curso pretende é responder à seguinte questão: qual o impacto que eventual introdução do instituto da candidatura avulsa sobre o sistema político, sobre os partidos políticos, e, particularmente, sobre a representatividade na ainda imatura democracia brasileira? Sem pretender, ainda, esgotar o tema, quais seriam os argumentos prós e contras a esta iniciativa, sob o prisma da Ciência Política (1); e como posicionam-se os atores políticos (instituições, partidos, sociedade civil) no tema?

Tal pergunta de pesquisa encontra sua inspiração nas controvérsias observadas na reforma do sistema de representação das democracias do mundo, especialmente no sistema brasileiro.

Primeiramente, tal impacto será apresentado conceitualmente, com um posicionamento inicial do tema em relação à teoria política, e à descrição da situação da crise de legitimidade e crise de representatividade do sistema e dos partidos políticos no Brasil. Na sequência, escolhem os apresentar a questão sob o prisma do debate corrente no Supremo Tribunal Federal sobre as candidaturas avulsas.

Esta escolha tem por motivo, primeiro, a constatação de que grande parte das alterações mais importantes na estrutura eleitoral no país nos últimos anos derivou de decisões do Supremo Tribunal Federal. A judicialização das decisões políticas tem raízes diversas, mas importa ressaltar entre elas, a incapacidade da formação mínima de

consensos sobre o tema no Congresso Nacional. Conforme será demonstrado, um parlamento dominado e conformado por parlamentares e partidos tradicionais tende a resistir a alterações estruturais importantes nos modelos de eleição e de representação política.

A segunda razão de buscar o debate no Supremo Tribunal Federal, contudo, é aproveitar e expor a audiência pública realizada no seio do processo constitucional ali havido como momento único e rico que foi de exposição clara das posições dos diversos atores políticos sobre o tema das candidaturas avulsas.

Esta abordagem da discussão no STF parece ser inédita na literatura, e permite situar com bastante precisão as posições políticas de cada um dos atores políticos, institucionais, ou não, sobre o tema, reforçando posições já captadas pela doutrina de resistência por parte dos partidos tradicionais - e das instituições por ele conformadas - a uma eventual adoção de candidaturas avulsas.

Por fim, à guisa de conclusão, serão apresentados os argumentos favoráveis e contrários às candidaturas avulsas constantes da literatura pertinente, além dos emanados pelos agentes políticos, coletados ao longo da pesquisa de campo realizada para o presente trabalho.

## 2. CRISE DE REPRESENTATIVIDADE, PARTIDOS POLÍTICOS E CANDIDATURAS AVULSAS

### 2.1- CRISE DE REPRESENTATIVIDADE

Para se iniciar a justificação da relevância deste trabalho da maneira mais direta possível, são apresentados, em seguida, na forma de tabelas extraídas de pesquisa sobre crise de representatividade no Brasil, dados de pesquisa do Instituto Locomotiva, os quais serão utilizados como evidência da crise de representatividade que o sistema democrático brasileiro atualmente sofre<sup>1</sup>:

**Tabela 1 - Opinião dos brasileiros quanto a si e aos políticos**

Característica que possui	Visão sobre brasileiros (%)	Visão sobre políticos (%)
Confiáveis	23	7
Honestos	19	8
Trabalhadores	46	9
Preocupados com os outros	17	7
Ricos	5	60

Fonte: Instituto Locomotiva

Aqui observamos dados ilustrando a maneira que a população brasileira vê seus representantes em comparação com sua concepção das qualidades do povo brasileiro em si. Observamos que políticos são vistos como uma elite egoísta, desonesta e não merecedora de confiança, de acordo com as respostas dadas a pesquisa de opinião acima. Esclarece-se desde logo, no entanto, que tais opiniões são dadas em meio de um ambiente de desilusão quanto a presença de tais qualidades na sociedade brasileira em si, como também é observado na tabela acima. Reitera-se, também, mais uma vez, que ditos dados são ilustrativos, apenas servindo de indicativo para interpretação, não equivalente a uma prova concreta. Tal interpretação procura estabelecer um modelo coerente da realidade observada para servir de base pelas discussões seguintes nesta monografia. De fato, em

<sup>1</sup> “Como obter as melhores análises políticas”, Instituto Locomotiva, disponível em: [www.ilocomotiva.com.br](http://www.ilocomotiva.com.br), acesso em: 22/04/2021.

segunda tabela, se observa dados coerentes a anterior análise, referentes a visão do brasileiro comum quanto o estado de seu país, e da necessidade de mudança:

**Tabela 2 - Estado da crise e suas soluções sob a perspectiva do brasileiro comum**

<b>Perspectiva</b>	<b>Percentual (%)</b>
ACREDITAM QUE O PAÍS ESTÁ EM CRISE	96%
DAS PESSOAS NÃO QUEREM REELEGER OS POLÍTICOS	78%
LEMBRAM-SE COM CERTEZA EM QUEM VOTARAM PARA DEPUTADO ESTADUAL	47%
DOS BRASILEIROS SE RECORDAM DO VOTO PARA DEPUTADO FEDERAL	43%
LEMBRAM-SE DE QUEM ESCOLHERAM COMO SENADOR	47%
DOS BRASILEIROS SE RECORDAM DO VOTO PARA DEPUTADO FEDERAL	43%
LEMBRAM-SE DE QUEM ESCOLHERAM COMO SENADOR	47%
ACREDITAM QUE É PRECISA HAVER UMA RENOVAÇÃO NA POLÍTICA	97%
AFIRMAM QUE OS POLÍTICOS ELEITOS PRECISAM MUDAR	99%
AFIRMAM QUE A CONCIÊNCIA E POSTURA DOS ELEITORES PRECISA MUDAR	99%
DIZEM QUE AS REGRAS ELEITORAIS DEVEM MUDAR	97%

Fonte: Instituto Locomotiva

Na coletânea de dados acima, conferimos a coerência de três importantes pressupostos desta monografia. Primeiramente, os brasileiros, pelos menos aqueles que responderam a esta pesquisa, demonstram quase unânime opinião que o país se encontra em crise.

Em segundo lugar, observamos uma quantidade significativa de interesse popular na seara política, com opiniões e posições específicas quanto os candidatos se manifestando em quase metade da amostra coletada. É, portanto, difícil de se argumentar

que a animosidade da população em relação a classe política ocorre sem suporte de indivíduos informados ou pelo menos de posição mais sólida e bem formulada.

Finalmente, observamos expressão quase unânime de desejo de reforma política. Tal é forte indicativo da presença de uma demanda pela mudança do sistema atual, da noção de que os representantes políticos e o sistema eleitoral que os elege não estão propriamente completando suas funções, e que é necessária reforma para se combater os efeitos desta crise. Quanto quem a população identifica como possível fonte dessas mudanças, e aquilo que os brasileiros desejam ver em seus representantes para que estes ganhem novamente sua confiança, se demonstra nestas seguintes tabelas:

**Tabela 3 - Expectativa de quem pode promover a renovação na política brasileira**

<b>Público</b>	<b>Percentual (%)</b>
AS PESSOAS DE FORMA GERAL	74%
OS JUÍZES DO PODER JUDICIÁRIO	14%
EU	13%
OS MILITARES	11%
A MÍDIA DE FORMA GERAL	9%
OS POLÍTICOS	7%

Fonte: Instituto Locomotiva

**Tabela 4 - O que o brasileiro deseja de seus representantes**

<b>Público</b>	<b>Percentual (%)</b>
CONSIDERAM IMPORTANTE QUE UM CANDIDATO OUÇA AS PESSOAS PARA TOMAR DECISÕES	95%
ESPERAM QUE ELE ESTUDE OS PROBLEMAS DO PAÍS	95%
CONSIDERA MUITO IMPORTANTE QUE ELE SEJA TRANSPARENTE COM A POPULAÇÃO	90%
DIZ SER IMPORTANTE QUE ELE CUMPRA O MANDATO ATÉ O FINAL	90%

Fonte: Instituto Locomotiva

Os dados da pesquisa do Instituto Locomotiva sinalizam que há uma enorme perda de confiança do cidadão brasileiro em relação a seus representantes políticos. Uma perda de confiança que uma população interessada, com demandas específicas, clama que

seria apaziguada por reformas eleitorais e pela eleição de representantes transparentes e que aja de acordo com a vontade da população. Uma crise de representatividade que reflete ocorrências semelhantes em outras nações, sem prejuízo de suas características próprias, que serão adiante exploradas. De fato, os dados do Instituto Locomotiva foram especificamente escolhidos pois ilustram não apenas como a crise da representatividade se manifesta particularmente na população brasileira, mas também por demonstrar como nossa cultura reage a essa crise e deseja combatê-la.

Mais ainda: Trata-se de um apelo claro, ainda que talvez não totalmente consciente, à democracia direta. A população crê que apenas dela mesma viria a renovação. Porém, saber que um problema existe na concepção popular e saber que um problema em nossos modelos institucionais de fato existe, e muito menos saber sua causa e solução, são coisas bem diferentes.

É vital se fazer uma abordagem científica para se definir se dito fenômeno observado pelo Instituto Locomotiva é resultado da estrutura institucional e/ou eleitoral do sistema brasileiro.

Para se compreender a natureza das crises, é necessário definir o que será compreendido enquanto representação no presente trabalho, em seguida, para esclarecer o que usaremos como mensuração do sucesso do sistema representativo brasileiro, iremos explicar a institucionalização. Além disso, é preciso se definir os parâmetros pelos quais iremos avaliar o sistema político brasileiro. Feitas essas conceituações, introduziremos a discussão sobre a efetividade de mudanças como a candidatura avulsa a esse sistema.

## 2.2 A CRISE DA REPRESENTATIVIDADE BRASILEIRA

As causas desta crise de representatividade, de falta de confiança no sistema eleitoral e nos representantes eleitos, no caso brasileiro, são variadas, mas podemos elencá-las da seguinte forma, conforme avaliações extraídas da literatura pertinente:

### 1) A excessiva quantidade de legendas partidárias:

“A falta de representatividade das agremiações tem se acentuado com a proliferação do número de partidos que não evidenciam, na prática, profundas diferenças ideológicas. Atualmente, o Brasil conta com 35 partidos políticos. Na década de 1980, eram apenas oito, os quais foram triplicados na década de 90, atingindo o número de 35 nos anos seguintes (Brasil, 2018a) No entanto, dos 35 partidos existentes, apenas 25 possuem representação na Câmara dos Deputados. Destes, somente 6 ocupam mais de 50% das cadeiras (Brasil,

2018b). Esses números revelam que o brasileiro é plenamente representado por tão-somente seis legendas, sendo dispensáveis as outras 29.” (RAMOS, 2018).

Sem ideologia política que defina sua agenda, e com o personalismo sendo um dos mais antigos problemas da democracia brasileira, as legendas passam a ser, ou, pelos menos, passam a ser vistas, como meras ferramentas para o alcance de interesses individuais de candidatos carismáticos.

Bruno Bolognesi, como parte do estudo conjunto da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais – ANPOCS, fez seguinte diagnóstico:

“Os partidos não possuem adesão valorativa pois o sistema eleitoral de lista aberta estimularia as relações pessoais e; os partidos são frágeis organizacionalmente visto que não tem interesse em suas atuações como legenda, mas sim como um agrupado de personalidades.” (BOLOGNESI, 2012).

O multipartidarismo levou ao esfacelamento das organizações partidárias e à ausência de uma maioria estável, o que revelou uma intolerável instabilidade de governos, refém do chamado presidencialismo de coalizão. Este quadro levou o ministro Luís Roberto Barroso a afirmar:

“Todo governo necessita de apoio no Legislativo para aprovação das deliberações de seu interesse e, para tal fim, desenvolve articulações políticas para a formação de bases parlamentares de sustentação. É assim em toda a parte. No entanto, à falta de partidos sólidos e ideologicamente consistentes, essas negociações, frequentemente, deixam de ser institucionais e programáticas e passam a ser personalizadas e fisiológicas” (BARROSO, 2021).

Sob a ótica de Souza e Yukio (2021), as novas mídias sociais são variáveis relevantes para se explicar a resistência da população ao sistema político-partidário brasileiro:

“Impulsionada pelas novas mídias sociais de comunicação, tem sido cada vez mais comum a resistência da população pelo sistema político-partidário. Além disso, o ritmo da vida moderna, em que a troca das informações é feita na velocidade da internet, reclama a adoção de mecanismos que assegurem uma participação política do cidadão nas decisões de poder de forma direta. Esse quadro geral, aliado às informações prestadas pela liberdade de imprensa, ao fortalecimento de instituições como o Ministério Público e o Poder Judiciário, além do amadurecimento da própria democracia, provocaram uma verdadeira revolução na percepção do povo brasileiro acerca do sistema político-partidário.” SOUZA; YUKI, 2021).

Apesar da apresentação dos dados e conceitos acima, reconhece-se que simplesmente repetir a palavra “crise” e apresentar prova da crença em sua existência sob a perspectiva da população comum, não é suficientemente esclarecedor para explorarmos tal objeto.

Mesmo a observada desilusão com a democracia é de difícil uso como indicador da gravidade ou da existência de uma crise, uma vez que se torna difícil de discernir se tal desconfiança é, de fato, indicativa do desempenho institucional do sistema representativo democrático em si.

Quanto à presença de uma crise mundial da democracia, nas palavras de Dalla Corte e Dalla Corte (2018):

“A democracia é um processo histórico e cultural, relacionado a vários fatores. Assim, a despeito de existirem atributos comuns, não há um único modelo e significado de democracia em todos os Estados. Inclusive, pode-se adjetivar o conceito de democracia. Logo, muitos que adotam a forma de governo democrática, infelizmente, nem sequer são democracias de fato. Portanto, também se deve prestar atenção à qualidade da democracia. Diante dessa teorização, cabe, inclusive, reflexão se os países que constitucionalmente adotam a democracia são substancialmente/metodologicamente democráticos.

Nesse contexto, o conceito de democracia é dinâmico, pois altera-se conforme especificidades espaciais (sejam elas culturais, sociais, econômicas etc.) e temporais, o que ocasiona profusão e confusão em relação ao seu sentido. Convém informar que a Constituição de cada Estado será a responsável por definir a democracia em seu ordenamento jurídico. Assim, separada da Constituição, a democracia é, apenas, um conceito incompleto e inseguro. Ainda, por derivar da política, a democracia, em sua essência, é conflituosa.” (DALLA CORTE, DALLA CORTE, 2018).

Conforme os pesquisadores explicam, a democracia não possui simples definição. Sua qualidade não necessariamente é equivalente ao que se observa na superfície. Ainda que um país possua as instituições e mecanismos legais de uma democracia, seu *status* como um sistema democrático é questionável. Para qualificação da saúde de uma democracia, é necessário mais do que apenas a análise de evidências de crise, precisa-se analisar a funcionalidade dos elementos que pelo qual uma democracia obtém substância e põe em prática sua metodologia sistêmica, por meio de uma qualificação das instituições em si.

Para se atentar uma avaliação pelo menos parcial da funcionalidade das instituições de um país se necessita uma conceituação do processo institucionalização, processo do qual a representatividade e legitimidade é parte essencial, que será explicado na seção seguinte, para assim definirmos o que constitui plenitude em um sistema representativo, especialmente um sistema partidário como o brasileiro.

### 2.3 AS FUNÇÕES DE UM SISTEMA REPRESENTATIVO PARTIDÁRIO E SUAS FASES EVOLUTIVAS



Nas palavras de Paulo Bonavides:” a democracia é impossível sem os partidos políticos” (BONAVIDES, 2000). Os partidos são fundamentais para a democracia, pois servem como fator estruturador e estabilizador, tanto do poder legislativo do Estado, quanto das competições de interesses entre os diferentes grupos sociais que formam um eleitorado.

Amaral (2013), em sua revisão da literatura sobre o funcionamento dos partidos, identifica as seguintes funções essenciais: a estruturação da competição eleitoral; a agregação de interesses e a condução e gestão dos trabalhos legislativos. No entanto, conforme o próprio autor pondera, tais classificações são simplificadas.

Quando se fala do estudo sobre a importância e qualidade do sistema partidário, de que objetivos e requisitos este precisaria alcançar para se identificar um sistema partidário ideal, o fato é que não há consenso sobre tais qualidades, ou mesmo quanto à generalização acerca do declínio da importância dos partidos políticos. Ainda assim, os partidos continuam sendo o mecanismo formal mais visível da ligação entre o Estado e o cidadão, entre os governantes e os governados, relação em muito danificada no caso brasileiro.

Podemos utilizar uma análise desta relação ao longo das fases evolutivas do partido para obtermos uma melhor compreensão do seu status atual e da maneira em que esta é afetada por diferentes estratégias. O que chamamos de fases evolutiva seriam etapas de uma linha de traçada por meio da teoria fixada a partir da literatura comparada, a exemplo dos já citados estudos de Amaral (2013), que organiza as mudanças de prioridades e estratégias experimentadas pelos partidos ao longo de seu processo de institucionalização.

A institucionalização dos partidos, por sua vez, refere-se a um processo pelo qual uma prática ou organização forma sua estrutura, cresce em tamanho, ganha reconhecimento e estabilidade e se torna legítima, sob a perspectiva da comunidade política e da população comum.

Esta definição, a que utilizaremos nesta monografia, é tangencial à utilizada por Mainwaring (2005), que conceitua institucionalização como sendo “um processo pelo qual uma prática ou organização se torna bem estabelecida e amplamente conhecida,

senão universalmente aceita.” Registra-se, desde então, que se considera a legitimação do sistema partidário uma das partes essenciais do processo de legitimação política. Esta dimensão poderia também ser chamada da dimensão de “reificação”, que Bolognesi (2012) define enquanto “a presença do partido dispersa entre o eleitorado como um ator político legítimo e relevante no exercício democrático-representativo.”

Esta combinação de estrutura estável e imagem identitária, de uma presença identificadora de um ator político legítimo, significa que os atores políticos de sistema bem institucionalizado têm expectativas claras e estáveis em relação ao comportamento dos outros atores. Nas palavras de Huntington (1968): "institucionalização é o processo pelo qual organizações e procedimentos adquirem valor e estabilidade”.

Em uma cronologia progressiva, indo do partido de quadros, ao partido de massa (SARTORI, 1982) ao partido *catch-all* e finalmente ao modelo mais recente, tal que não ainda se confirma como fase evolutiva, e que é uma das principais fontes da crise da representatividade brasileira: o modelo do partido cartel, conceito imaginado pelos pesquisadores Katz e Mair (2013).

Importante esclarecer que, apesar da metáfora evolutiva, o surgimento de um novo modelo de maneira alguma indica a extinção do anterior. Indica, porém, uma adaptação estratégica assumida pela maioria dos partidos em particular período à tal adaptação, permitindo, em teoria, a melhor sobrevivência do partido, o que leva a sua classificação como “evolução”.

O partido de quadros é formado por uma elite social, cidadãos “notáveis” (como assim foram nomeados por Bobbio (1998<sup>2</sup>), indivíduos com vastos recursos e influência, responsáveis pela execução de eleições campanhas. O sucesso do partido de quadros se baseia no prestígio social destes indivíduos singulares, cujas conexões e recursos podem prover sustentação aos candidatos e assegurar-lhes votos. Sua existência - como possivelmente uma das primeiras encarnações de partido - mostra como a influência individual sempre foi parte da essência dos partidos políticos, tornando-os fundamentalmente vulneráveis a problemas como o personalismo, tal que iremos discutir mais adiante nesta monografia.

---

<sup>2</sup> BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de Política. Volume 1, verbete - Partidos Políticos. 3ª Edição. Brasília: Ed. UnB, 1998, p. 899.

Diferente do partido de quadros, o partido de massa, como assim é descrito por Bobbio (1998), e por Sartori (1982), baseia-se na captura do voto popular, na estruturação do suporte das massas, na agregação de diversos interesses e no foco em metas de interesse público, a exemplo do recrutamento de líderes para cargos públicos e na formulação de políticas públicas. Nesta fase, as eleições tornam-se escolhas para comunicar não apenas confiança na funcionabilidade do partido e candidato, mas também o consenso das massas quanto a aceitação da governança daqueles eleitos, indicando a crescente relevância do elemento de legitimidade sob a perspectiva das massas no processo eleitoral. Em outras palavras, é neste ponto que os partidos verdadeiramente se tornam meios para a população influenciar a vontade do Estado, estabelecendo-se a representatividade como um objetivo, uma qualidade do partido. Os partidos, desta fase em diante, passam a ter a responsabilidade de meio de comunicação entre o Estado e a sociedade civil.

O modelo *catch-all* surge quando os partidos de quadros se encontram em contexto histórico no qual suas estratégias se provam insuficientes para mobilizar e organizar fontes de suporte e influência. Os partidos tradicionais - que ainda seguiam o modelo de quadros -, em sua maioria, passaram a enfatizar o papel das massas como colaboradores externos, iniciando uma separação entre apoiador e seu partido. Ao invés de focar no recrutamento de membros “notáveis” ou na formação de uma estrutura de suporte popular sólida e permanente, optou-se por estratégias flexíveis para se atrair suportes de todas as classes e grupos de interesse cujas metas pudessem ser compromissadas a defesa de um interesse nacional único.

Este modelo de partidos objetiva a expansão de sua audiência alvo, procurando obter o máximo de apoio popular possível e consequente sucesso eleitoral mais imediato. Para se alcançar essa meta se faz necessária uma identidade partidária ideológica de fácil reconhecimento, porém flexível, aberta a mudança, para se adaptar as evoluções das prioridades ideológicas da sociedade civil e comunidade política. Esta combinação permite que o partido mais facilmente adapte discurso e agenda programática para corresponder com os interesses da maior quantidade de pessoas possível sem perder uma identidade partidária identificável, necessária para que os eleitores formem expectativas quanto o partido e criem uma relação de confiança com este, mantendo uma base de suporte estável que pode ser inflada quando necessário. Devido ao estabelecimento de uma identidade estável separada do eleitor, a relação entre partidos e Estado evolui de

maneira interessante, na medida em que assume um caráter no qual os partidos não são mais puramente vistos como agentes da vontade das massas sobre o Estado.

Em vez disso, os partidos seriam colaboradores que agem como intermediários entre a sociedade civil e o Estado, externos, e ao mesmo tempo parte integrante de ambos, uma comunidade política especialmente qualificada para interpretar a vontade das massas e necessidades do governo, seguindo um modelo de política muito mais profissionalizado. Tal profissionalização, apesar de vista por muitos autores como ápice da institucionalização dos partidos, também teve como consequência a consolidação da elitização da comunidade política, problema que evoluía desde o partido de quadros.

Dita comunidade se tornava cada vez mais distante da população comum, danificando a relação de confiança entre as massas e partidos, manifestando-se em um sentimento de pessimismo e desconfiança por parte do eleitorado, cultivado pela sempre crescente exposição das falhas e fraquezas do sistema democrático, característica da era da informação.

Surge, deste contexto, um modelo que pode ser visto tanto como representativo da resiliência adaptativa dos partidos políticos, como também do seu progressivo declínio e, em seu pior, disfunção. Trata-se do partido cartel, já citado, que explicaremos a seguir.

## 2.4 A CARTELIZAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS

A palavra “cartel”, termo que identifica este modelo de partido, refere-se a um conceito financeiro e jurídico (sendo a formação de tal um crime, uma vez que ditos carteis prejudicam os consumidores, focando nas prioridades das empresas membros em vez das prioridades dos consumidores), definido pelo tribunal de justiça do Distrito Federal e Territórios por meio da seguinte descrição: *“O cartel é um acordo de cooperação entre empresas que buscam controlar um mercado, determinando os preços e limitando a concorrência.”*<sup>3</sup>

É particularmente importante, para os fins desta pesquisa, e para sua aplicação a partidos políticos, a parte final da definição, vale dizer, a limitação da concorrência. De fato, se não nos limitarmos a observar o comportamento de empresas, há cartel quando

---

<sup>3</sup> “Cartel — Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios”, disponível em: [www.tjdft.jus.br](http://www.tjdft.jus.br), acesso em: 22/04/2021.

quaisquer grupos de instituições que operam em um campo no qual se compete por suporte popular, combinam aspectos de atuação<sup>4</sup>, e usam seu poder e posição para evitar competição, e obstruir a entrada de novos fornecedores (ou competidores).

O advento do partido cartelizado, é analisado em detalhe pelos pesquisadores Katz e Mair (2013), que conceituam o partido cartel como sendo aquele cujas metas políticas tornam-se mais autorreferenciais, focadas nas necessidades de sobrevivência do partido em vez de metas ideológicas ou programáticas, e no qual a política é profissionalizada, no qual um indivíduo é “contratado” por um partido (ou o reverso, no caso das “legendas de aluguel”<sup>5</sup>) mais do que é eleito pela população.

No partido cartelizado a competição interpartidária é limitada, e se manifestaria na forma de reivindicações para um governo mais eficiente e efetivo. Por outra banda, o partido cartel – assim como qualquer cartel – trabalha para evitar, por sobrevivência institucional, que seu controle do “mercado” seja vulnerabilizado, vale dizer, por tendência natural e estrutural tem tolerância ainda menor do que os demais gêneros de partido à entrada de novos agentes ou a novas regras eleitorais que facilitem a competição.

O partido agora teria progredido a, de fato, caracterizar-se como um agente do Estado, no qual grupos de líderes competem pela oportunidade de ocupar cargos no governo.

Uma enorme parte dessas oportunidades são obtidas por meio de favores públicos, concedidos pela elite, e não do envolvimento público no processo de criação de novas políticas públicas, estratégias mais utilizadas pelos modelos anteriores. Este fato também equaliza o partido-cartel à definição financeira antes exposta, a troca de favores entre a elite partidária e o observável conluio de partidos em ordem de assegurar sua posição no “mercado” eleitoral sendo paralela a aliança entre empresas que procuram controlar um mercado para garantir seu próprio lucro.

---

<sup>4</sup> Preços e especificações de produto, por exemplo, no caso clássico de cartéis econômicos. Mas, no nosso exemplo, podem ser formas de eleição e de representação.

<sup>5</sup> “Diz-se que são “de aluguel” as legendas dos partidos desprovidos de representação no Congresso ou com escassíssimo número de filiados e/ou parlamentares, e disponíveis para abrigar candidaturas de políticos – geralmente endinheirados – dispostos a pagar um preço pela sua inscrição e apresentação da candidatura a um posto eletivo – geralmente federal e, menos frequentemente, estadual”. “TSE – Eleitor e Eleições. Glossário Eleitoral. Termos Iniciados com a letra L”. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/termos-iniciados-com-a-letra-l>, acesso em 23/04/2021.

É esperado, neste contexto, que os eleitores devam se interessar apenas pelos resultados, e não pela política administrativa, sendo que esta seria responsabilidade da elite política e/ou intelectual.

Para se ajudar a compreensão da profunda mudança de prioridades consequente do cartelização, assim como da teoria de Katz e Mair, volta-se mais uma vez às palavras de Amaral, o qual fundamenta suas ideias na seguinte maneira:

*“O estreitamento dos laços dos partidos com o Estado tem algumas consequências importantes para a prática democrática e para a disputa interpartidária. A emergência do partido cartel opera uma significativa inversão na relação entre Estado, partidos e sociedade civil. Durante a prevalência dos modelos de partidos de massa e catch all, as agremiações agiam como intermediárias dos interesses da sociedade civil junto ao Estado. Agora, é o Estado que atua como intermediário entre os partidos e a sociedade civil (MAIR, 1994). Com relação à disputa interpartidária, o modelo de partido cartel estabelece que, mais relevante do que vencer eleições, é garantir o acesso aos recursos estatais vitais para a sobrevivência das organizações. Dessa forma, interessam aos partidos mais importantes tanto a cooperação para a manutenção dos canais de financiamento do Estado quanto o bloqueio da ascensão de outsiders por meio de restrições legais (KATZ e MAIR, 1995).”<sup>6</sup>*

Mais do que qualquer formato de partido que o antecedeu, portanto, o partido cartel é focado em sua própria sobrevivência, e na consolidação de sua relação com o Estado. Esta correlação entre sua relação com o Estado, e sua sobrevivência, demonstra-se extremamente clara quando observamos as características de dita relação, listadas a seguir por Amaral (2013):

- a) A garantia de acesso a meios de comunicação de massa, especialmente à televisão, proporcionada pelo Estado por meio de regulamentação ou cessão direta em canais estatais para a comunicação com o eleitorado;
- b) O Estado é um importante mantenedor dos recursos humanos à disposição dos partidos. Assessores de parlamentares e membros do Executivo são pagos com recursos estatais e os funcionários do partido são mantidos, em grande medida, graças a repasses financeiros provenientes do Estado;
- c) A atividade e a organização partidárias são cada vez mais moldadas a partir da regulamentação estabelecida pelo Estado;
- d) O Estado confere legitimidade aos partidos políticos perante a sociedade civil quando estes ocupam cargos públicos;
- e) Os partidos utilizam recursos estatais para a distribuição de incentivos seletivos a seus membros ou grupos sociais que os apoiam (patronagem partidária) (MAIR *apud* AMARAL, 1994).”

---

<sup>6</sup> AMARAL, Ob. cit., p. 18.

O partido cartel, de acordo com a literatura, depende completamente nos recursos que recebe do Estado. Por esta razão, em conjunto com a já mencionada expansão da distância entre a comunidade política e as massas, estes partidos têm como prioridade maior a legitimidade em frente ao Estado, muito mais do que ser representativo aos olhos da população. Tal fato pode ser indicativo da falta de capacidade de tais modelos de partido, modelos aos quais pertencem os partidos mais poderosos do Brasil, de lidar com uma crise da representatividade.

Considerando, como será exposto em seções seguintes, que os partidos brasileiros são atualmente extremamente cartelizados, e logo tem como maior prioridade manter uma relação estável com o governo em ordem de reivindicar recursos e influência, em vez de atender a demandas da população, é necessária a busca por métodos alternativos para se atacar a crise da representatividade de maneira que se autentique a política sob a perspectiva da população.

Postulamos, a partir deste ponto, a ideia da promoção dos próprios *outsiders* aos quais os partidos cartel se opõem, por meio da candidatura avulsa, uma vez que seria um método de devolver o poder de influência da vontade do Estado à população, mas também devido ao seu potencial de forçar uma mudança de prioridades dos partidos cartelizados. Estes, por sua vez, seriam forçados a competir com candidatos dependentes não da rede de favores e relações pessoais da elite, mas sim da vontade popular, competição que tornaria a reivindicação da legitimidade popular uma das vantagens necessárias para garantir a subsistência do partido, induzindo a sua progressão evolutiva em direção que ajude a diminuir, ou pelo menos não mais agravar, a distância entre as massas e os partidos.

## 2.5 CANDIDATURA AVULSA: CONCEITUAÇÃO

Existe, no Brasil, a exigência de filiação partidária como condicionante à participação política, inviabilizando, por lei, candidatura avulsa, permitida em outras experiências democráticas. Entende-se por candidatura avulsa, em sentido amplo, a permissão para que cidadãos que não pertencem a nenhum partido político possam concorrer ao pleito eleitoral.

No tocante às permissões e vedações em demais países democráticos, Bogossian e De Luca (2015) salientam que:

“Somente 9% dos países democráticos vedam a possibilidade de candidatura avulsa em qualquer uma de suas eleições. Isso significa que, enquanto 207 democracias admitem candidaturas independentes em pelo menos uma de suas eleições, somente 20 das atuais democracias estabelecem uma vedação total a esse tipo de candidatura. Apenas a título de curiosidade, o atual Presidente da República Federal da Alemanha, Joachim Gauck, foi eleito em 2012 como candidato independente” (BOGOSSIAN E DE LUCA, 2015).

No caso brasileiro, mais especificamente, o Artigo 14 da Constituição Federal de 1988 traz, ao menos primariamente, a filiação partidária como exigência para a candidatura de qualquer cargo que demanda eleição. Não foi, todavia, sempre assim, e a avaliação da evolução histórica demonstra, em larga medida, como a imposição de filiação partidária como condição de elegibilidade está longe de ter correlação necessária com democracia.

Veja-se, por exemplo, esta pertinente descrição da evolução histórica, apresentada pelo Relator da questão das candidaturas avulsas no Supremo, Ministro Luís Roberto Barroso:

“O primeiro Código Eleitoral Brasileiro, que é o código de 1932, já subsequente à Revolução de 30, igualmente contemplava a possibilidade das candidaturas avulsas com grande liberdade. Depois sobrevém a Lei Eleitoral de 1935, que mantém as candidaturas avulsas, porém já impõe o requisito de um apoio mínimo para que elas pudessem ser lançadas.

(...)

E, portanto, o próprio Getúlio introduz modificações na Constituição de 37, como a previsão de eleições diretas, e, aí, edita ele o Decreto-Lei nº 7.586/45, que é conhecido como a Lei Agamenon. Essa Lei Agamenon, que vai disciplinar as eleições nessa retomada democrática, prevê: em primeiro lugar, a exigência de partidos políticos de âmbito nacional; em segundo lugar, a vedação das candidaturas avulsas; portanto, elas são vedadas pela primeira vez na experiência brasileira com a Lei Agamenon, em 1945, editada via de Decreto-Lei por Getúlio Vargas; e o terceiro tópico digno de nota nessa Lei Agamenon era a possibilidade de que um mesmo candidato se candidatasse por diferentes Estados, e até mesmo por diferentes partidos.

Assim, essa Lei Agamenon é que interferiu com a questão das candidaturas avulsas.

(...)

Portanto, o que se tem é que a proibição das candidaturas avulsas e a exigência de partidos políticos nacionais foram instrumentos utilizados por Vargas e os seus seguidores para manter o controle da política brasileira que, de fato, mantiveram – até talvez, a eleição do Jânio Quadros, mas, em verdade mesmo – até o Movimento de 64.

Veio o Regime Militar a partir de primeiro de abril de 64, e, aí, sim, se institui uma vasta regulamentação dos partidos políticos. A propósito da sua criação,



a propósito do seu funcionamento e, porque tinha tudo a ver com a lógica do Regime, igualmente proibindo as candidaturas avulsas.

O Código Eleitoral de 1965 mantém essa vedação às candidaturas avulsas.”<sup>7</sup>

O requisito de vinculação prévia a partido político, portanto, encontra-se estabelecido no Brasil apenas desde maio de 1945, com a promulgação do Decreto-lei nº 7.586, conhecido como Lei Agamenon, que determinava que apenas candidatos registrados por partidos ou alianças de partidos poderiam concorrer às eleições. De maneira similar, o Código Eleitoral de 1965, em seu artigo 87, determina que “somente podem concorrer às eleições candidatos registrados por partidos.” A legalidade desta exigência enfrenta possibilidade de revisão na atualidade devido a, conforme exposto no início deste capítulo, um descrédito por parte da população com seus representantes e com o sistema representativo Brasileiro em si. Estas circunstâncias levaram a crescente debate em torno das candidaturas avulsas na seara política, na sociedade civil e até no âmbito jurídico, estando a matéria, atualmente, em debate no Supremo Tribunal Federal, conforme se debaterá adiante.

---

<sup>7</sup> STF. Questão de Ordem do Recurso Extraordinário com Agravo 1.054.490, Relator Min. Roberto Barroso. 5/10/2017, debates orais, fls. 9/12.

### 3. CANDIDATURAS AVULSAS EM DEBATE NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

#### 3.1. AS RAZÕES DE INTERESSE

A discussão da adoção no País de candidaturas avulsas, para além de propostas de alteração constitucional em curso no Congresso, encontra-se hoje também no Supremo Tribunal Federal. No capítulo que ora se inicia, pretendemos apresentar esta discussão no Supremo, por se mostrar útil à compreensão da questão proposta na presente monografia, por três diferentes e principais motivos.

Em primeiro lugar, considerando as dificuldades e resistências naturais que qualquer proposta profunda de alteração legislativa eleitoral sofre nas Casas do Congresso brasileiro – pois são, afinal, parlamentares e partidos que se elegeram e configuraram com as regras vigentes que ali têm assento, e temem perder suas posições<sup>8</sup> –, têm sido da discussão constitucional no Supremo que vieram as mais relevantes mudanças na ordem política eleitoral ocorridas nas últimas décadas.

São exemplos de tais importantíssimas mudanças no arcabouço político e eleitoral, construídas e conseguidas através de decisões e alterações recentes nas interpretações constitucionais, a proibição do financiamento de campanhas por empresas<sup>9</sup>, e a interpretação de um conceito e significado mais duro para fidelidade partidária.<sup>10</sup>

A discussão acerca das candidaturas avulsas no Supremo, portanto, é relevante, porque é historicamente mais factível que ali se construa uma alternativa para a matéria.

---

<sup>8</sup> Estas resistências – adequadas à etapa de partidos cartelizados - serão melhor abordadas neste mesmo capítulo.

<sup>9</sup> Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650, Rel. Min. Luiz Fux, julgada em 17/09/2015. O Supremo, em tal decisão, considerou inconstitucional que pessoas jurídicas financiem partidos e campanhas, vez que não são cidadãos. Até aquele momento, conforme se sabe, as campanhas eleitorais no Brasil eram, de forma amplamente majoritária, financiadas por doações – legais (“Caixa 1”), ou ilegais (“Caixa 2”) – de empresas, em um sistema reconhecido como exemplo de trocas de favores, e como gerador de corrupção e de quebra na igualdade eleitoral.

<sup>10</sup> Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.081, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, julgada em 27/05/2015. Nesta Decisão o Supremo terminou por pacificar o entendimento – que já esboçara nas ADI's 3099 e 4086, e nos Mandados de Segurança nº 26.602, 26.603 e 26.604 – de que a agentes políticos eleitos em sistema majoritário (v.g., Prefeitos, Governadores, Senadores e o Presidente da República), não perdem os mandatos se deixam os partidos pelos quais foram eleitos, ou desobedecem a diretrizes partidárias. Contudo, os eleitos de acordo com o sistema proporcional (vereadores, deputados estaduais e federais), têm seus mandatos vinculados aos partidos, e, portanto, em regra, perdem os mandatos se abandonam os partidos pelos quais eleitos, e/ou se desobedecem a diretrizes partidárias fechadas. Este conjunto de decisões resultou em aumento significativo do poder dos partidos e das burocracias partidárias, e têm muito a ver com a discussão acerca de candidaturas avulsas que aqui será travada.

Em segundo lugar, e conforme se verá, a discussão no Supremo importa para os objetivos do presente trabalho por não ser apenas, ou principalmente, jurídica, e sim reconhecida como de escopo político constitucional, vale dizer, relativa às instituições e à democracia.

Em terceiro lugar, a observação do debate no Supremo se torna rica e crucial – muito embora ainda inconclusa a discussão naquele foro, não havendo data para o julgamento – porque, uma vez reconhecida a repercussão geral da matéria, ali se realizou, em 09/12/2019, Audiência Pública sobre o tema, cuja transcrição completa, disponível na internet<sup>11</sup>, permite uma observação bastante completa dos argumentos favoráveis e contrários à adoção imediata no sistema jurídico brasileiro, mas também revela a posição (e argumentos) sobre o tema dos principais atores institucionais (Câmara dos Deputados; Senado Federal; Procuradoria-Geral da República; Ordem dos advogados do Brasil), dos políticos (partidos), e da sociedade civil, panorama que, para os objetivos do presente trabalho, é tão ou mais relevante do que os próprios argumentos em si.

Evidente, contudo, que, considerando os objetivos da presente monografia, o debate e as razões de ordem política, de organização constitucional e de mérito sobre as candidaturas avulsas, e seu eventual efeito sobre os partidos políticos, são o que importa, e nisso se concentrará o presente capítulo.

A questão de a viabilidade jurídica da incorporação das candidaturas avulsas vir a acontecer por meio de decisão do Supremo, e através especificamente do caso que está em debate, são menos importantes, ou, colocado de outra forma, importam aqui principalmente como escopo para o posicionamento dos atores e para os argumentos de fundo e de mérito político sobre a matéria. Vai se demonstrar, porém, que o próprio Supremo admitiu a viabilidade e a relevância do tema.

### 3.2 O RECURSO ESPECIAL COM AGRAVO Nº 1.238.853/RJ

O debate acerca das candidaturas avulsas chegou ao Plenário do Supremo Tribunal Federal através de um caso concreto, ao qual foi reconhecida repercussão geral.

---

<sup>11</sup> STF. Transcrição da Audiência Pública no RE 1238853. “Viabilidade de Candidaturas Avulsas”. Relator Ministro Roberto Barroso. Disponível em: [http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Audiencia\\_Publica\\_Viabilidade\\_Candidaturas\\_Avulsas\\_RE\\_1238853.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Audiencia_Publica_Viabilidade_Candidaturas_Avulsas_RE_1238853.pdf), acesso em: 8/04/2021.

Em outras palavras, o Tribunal não discute, neste processo, a matéria em tese, abordando apenas as normas, e sua compatibilidade para com a Constituição, assim como ocorre nas ações diretas de constitucionalidade e de inconstitucionalidade, exemplos de jurisdição constitucional concentrada.

Ao inverso, aqui trata-se de um recurso em um conflito efetivo, entre dois cidadãos, que pretendiam ser candidatos “independentes”, ou “avulsos”, sem anterior filiação partidária, e a justiça eleitoral, em suas duas instâncias, a qual, seguindo a atual jurisprudência, negou a inscrição de tais candidaturas.

Para decidir o caso concreto, todavia, isto é, para, ao final, dizer se poderiam os recorrentes, ou não, serem candidatos, sem anterior filiação partidária, o Supremo Tribunal Federal vai ter de antes discutir a tese jurídica da possibilidade, na nossa ordem constitucional, das candidaturas avulsas.

Por outro lado, reconhecendo que esta discussão prévia, da possibilidade das candidaturas avulsas, tem interesse geral, e se insere na própria compreensão de democracia e na formação das instituições do Brasil, o Supremo já atribuiu a esta discussão a chamada “repercussão geral”, vale dizer, já definiu que a solução que for dada a este conflito concreto formará a jurisprudência sobre candidaturas avulsas para todos os casos.

Rodrigo Sobrosa Mezzomo e Rodrigo Rocha Barbosa lançaram-se, nas eleições municipais de 2016, como candidatos a prefeito e a Vice-Prefeito do Rio de Janeiro, sem filiação ou apoio de qualquer partido político. Apresentaram sua chapa diretamente ao Tribunal Regional Eleitoral, na forma de candidatura independente.

O pedido de registro da candidatura foi, conforme era de se esperar, indeferido, seguindo-se o entendimento de que a filiação partidária é exigência constitucional e legal para elegibilidade. Apresentado recurso para o Tribunal Superior Eleitoral, foi rejeitado, pelo mesmo motivo. Os pretendentes recorreram, então, ao Supremo Tribunal Federal, em Recurso Especial, o qual foi inadmitido pelo Tribunal Superior Eleitoral. Houve, contudo, novo e cabível recurso – Agravo em Recurso Especial -, o qual chegou ao Supremo, sob o número 1.238.853, distribuído ao Ministro Luís Roberto Barroso. O Relator vislumbrou na matéria a chamada repercussão geral, vale dizer, e conforme já citado, o reconhecimento de que se trata de questão relevante, de estatura constitucional, e que pode se repetir em muitos processos, razão pela qual deveria o Supremo julgar o

caso concreto com intenção de regular e dar a interpretação válida para todo o ordenamento.

Em 05/10/2017, a repercussão geral foi reconhecida pela Corte, nos seguintes termos:

“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. Eventual prejuízo parcial do caso concreto subjacente ao recurso extraordinário não é impeditivo do reconhecimento de repercussão geral.”

Em dividida discussão preliminar, o Supremo debateu se seria possível, juridicamente, a decisão pretendida no recurso, considerando que a matéria concreta já estaria vencida e prejudicada. De fato, e conforme citado, os recorrentes pretendiam se lançar candidatos a prefeito nas eleições de 2016, e a matéria aportou ao Supremo já em 2017, vale dizer, após o pleito que deveria afetar. Parte dos Ministros argumentou, então, que o pedido e a ação estavam simplesmente prejudicados. Não haveria mais decisão útil no processo.

A maioria da Corte, contudo – a Decisão se deu por seis votos a cinco nesta preliminar -, seguiu o Relator, e entendeu que a questão superava o interesse concreto daquelas partes e que, portanto, deveria ser apreciada. O Relator argumentou, ainda – com respeitável razão prática – que o intervalo entre apresentação de candidaturas e realização de eleições nunca supera 6 meses, razão pela qual seria inviável que qualquer pretensão semelhante chegasse e viesse a ser julgada pelo Supremo em prazo tão reduzido. Portanto, o reconhecimento do interesse geral seria a única forma do STF apreciar a matéria em um contexto de controle difuso de constitucionalidade.

Vencida a preliminar, todavia, foi unânime o reconhecimento da repercussão geral, isto é, todos os Ministros avaliaram que matéria tem estatura constitucional, e relevância política, e que é plausível juridicamente a discussão.

E estes foram os fundamentos jurídicos apresentados pelos autores do recurso, nos termos em que expostos pelo Relator, no Acórdão de reconhecimento da repercussão geral:

“Sustentam, em síntese, que: (i) a Constituição não vedou explicitamente a candidatura avulsa; (ii) o Pacto de São José da Costa Rica (Decreto nº 678/1992) rejeita o estabelecimento de 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 (iii) o acórdão recorrido, ao exigir a filiação a partido político como condição para o registro de toda e qualquer candidatura, viola a jurisprudência do STF, que atribui status supralegal ao Pacto de São José da Costa Rica.

(...)

A lei pode regular o exercício dos direitos e oportunidades, a que se refere o inciso anterior, exclusivamente por motivo de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal.

Os recorrentes ponderam, ainda, que o art. 14, § 3º, da Constituição é norma limitadora de direito político fundamental, de forma que deve ser interpretada restritivamente. Nessa linha, afirmam que o entendimento de que a exigência de filiação se aplica apenas aos candidatos que optarem por concorrer por meio de partidos políticos é o que melhor concilia a norma em questão com: (i) o princípio republicano; (ii) o direito à cidadania (CF/1988, art. 1º, II); (iii) a dignidade da pessoa humana (CF/1988, art. 1º, III); e (iv) a liberdade de associação (CF/1988, art. 5º, XX).

Com base nesses argumentos, postulam: (i) o registro da sua candidatura, com os direitos supostamente dela decorrentes, tais quais, em seu entendimento, a concessão de tempo de rádio e televisão e a autorização para confecção de propaganda eleitoral; (ii) a anulação das eleições de 2016; e (iii) o reconhecimento do seu direito à candidatura avulsa em eleições futuras.”<sup>12</sup>

Em suma, argumenta-se que o Pacto de São José da Costa Rica, ao qual aderiu o Brasil, teria *status* constitucional, e levaria a uma nova interpretação do texto da Constituição, quando se refere a exigência de filiação a partidos políticos, de forma a que se concluir não ser possível vedar, de forma absoluta, candidaturas que não sejam aprovadas e apresentadas por partidos políticos.

Respondendo ao argumento dos autores, o Procurador-Geral da República, em sua manifestação processual, aduz que os novos padrões tecnológicos e de exigências sociais teriam levado a uma mutação constitucional, isto é, a uma mudança nos parâmetros concretos do mundo real que embasaram julgamentos anteriores, de forma a que a democracia direta – e ele vê as candidaturas independentes como manifestação de democracia direta -, a qual também tem previsão constitucional, teria de ser compatibilizada com a exigência de filiação partidária, levando à necessária não vedação de candidaturas independentes.

Deve-se repetir, contudo, que não é objetivo aqui discutir a acuidade, ou não, deste debate jurídico. É fundamental, porém, deixar claro que, conforme acima demonstrado,

---

<sup>12</sup> STF. Questão de Ordem do Recurso Extraordinário com Agravo 1.054.490, Relator Min. Roberto Barroso, debates orais, 5/10/2017.

o Supremo Tribunal Federal considerou, ainda que preliminarmente, que tais argumentos são plausíveis e razoáveis, abrindo-se, portanto, o debate de mérito.

Além disso, no debate sobre a repercussão geral, o voto do Relator, aprovado, como se viu, por unanimidade, firmou os limites da discussão, colocando-os muito além da simples decisão acerca da aplicação, ou não, de um tratado, ou definição sobre hierarquia das normas.

O Supremo, na verdade, e efetivamente, deu e reconheceu limites de mérito político e institucional ao caso, que é o ponto relevante para esta monografia. Veja-se, neste sentido, o que expõe o Relator:

“A repercussão geral da questão é evidente. Como já observei, o Brasil atravessa uma crise política sem precedentes. No último ano, a sociedade brasileira enfrentou: o impeachment de uma presidente da República; denúncias envolvendo seu sucessor e atual presidente da República; investigações e denúncias implicando diversos parlamentares, autoridades eleitas, ministros e ex-ministros de Estado. Tais eventos, além de terem colocado em xeque a credibilidade do sistema político como um todo, contribuíram para o agravamento da crise econômica, responsável por um índice de desemprego da ordem de 13% da população economicamente ativa. Há, hoje, aproximadamente 13 milhões de pessoas sem ocupação no Brasil, segundo levantamento do IBGE.

A crise de confiança que se instalou atinge inclusive os partidos políticos. 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.

Nessas circunstâncias, o exame da viabilidade constitucional de candidaturas independentes (sem filiação partidária) parece ser uma das questões mais relevantes e de maior impacto político, social, econômico e jurídico para o país que essa Corte poderia examinar. É que o reconhecimento das candidaturas avulsas 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.”<sup>13</sup>

Já nos debates orais, prossegue o Relator indicando as razões e a oportunidade em que firmada a rejeição das candidaturas avulsas, observando-se a clara abertura para a discussão de mérito político, e para debate sobre a conveniência e adequação de vir a ser mantida, ou não, a exigibilidade de filiação partidária, e a consequente rejeição absoluta

---

<sup>13</sup> Idem, p. 4.

a candidaturas avulsas, no Brasil de hoje, em momento histórico com parâmetros por tudo diferentes daqueles que vigoravam quando da fixação da exigência:

“A experiência com candidaturas avulsas é um tanto associada à República Velha, a alguma fragilidade institucional e a partidos políticos fracos, ao passo que a vedação das candidaturas avulsas pode ser associada a um mecanismo que era voltado à limitação da competitividade eleitoral e ao favorecimento da manutenção de uma elite dominante no poder, sendo de se remarcar que o regime de Vargas, que começa em 45 com essa legislação, depois Dutra e, depois, Vargas volta em 50, esse foi o regime que terminou no golpe militar de 1964.

De modo que, se olharmos historicamente, o passado condena tanto uma experiência como a outra. Portanto, provavelmente, não terá sido a existência ou não existência da candidatura avulsa, em si e por si, responsável pelas dificuldades e fiascos de um ou de outro regime.

Sob a Constituição de 1988, tal como ela tem sido até aqui interpretada, subsiste a exigência de filiação partidária e, conseqüentemente, a proibição das candidaturas avulsas.

Numa democracia, nenhum tema é tabu. E, portanto, se há algum espaço da vida institucional que não está funcionando bem, as pessoas bem-intencionadas patrioticamente devem se debruçar sobre essas questões, participar do debate e pensar soluções que aprimorem o modelo institucional. Proteger a Constituição e aprimorar as instituições faz parte do núcleo da nossa missão constitucional.”<sup>14</sup>

Evidencia-se, portanto, que o debate no Supremo Tribunal Federal está enraizado na discussão de mérito político, e de vantagens, e possíveis desvantagens, institucionais, das candidaturas avulsas, o que se verá ainda mais bem definido da análise das posições expostas na audiência pública de dezembro de 2019, por cada um dos atores políticos.

### 3.3 AUDIÊNCIA PÚBLICA: ATORES POLÍTICOS, CRISE PARTIDÁRIA E CANDIDATURAS AVULSAS

No dia 9 de dezembro de 2019, ocorreu Audiência Pública no Supremo Tribunal Federal (STF), tendo como tópico central da discussão o recurso extraordinário em agravo acima descrito. Convocada para receber contribuições da sociedade civil organizada e de autoridades no assunto, como subsídio à decisão que o STF tomará sobre a matéria, a audiência serviu como foro para debater, amplamente, a validade e legitimidade da proposta hipotética da utilização das candidaturas avulsas no sistema político brasileiro.

---

<sup>14</sup> Ibidem, p. 9-14.



A audiência foi convocada pelo ministro Luís Roberto Barroso, relator da matéria no STF. O debate contou com representantes oficiais das instituições centrais do Estado (Casas do Congresso Nacional; Poder Executivo; Ministério Público), e também dos mais representativos partidos políticos do País, incluindo partidos pequenos e jovens (e críticos), assim como os partidos históricos e bem estabelecidos.

Da mesma forma, compareceram representantes da sociedade civil, a partir da Ordem dos Advogados do Brasil, mas também de representativas organizações sociais voltadas para organização da população para reivindicações e participação política. Por fim, colaborações de cientistas políticos e estudiosos, pronunciando-se em nome próprio, foram também coletadas.

A seguir, faz-se uso das posições reveladas durante a audiência descrita acima, não apenas para ilustrar os argumentos contra e a favor da candidatura avulsa, mas também para contextualizar, sob o prisma da Ciência Política, os atores que os apresentaram, e suas possíveis razões de fazer o tal, assim como as formas que os próprios argumentos delineiam este mesmo contexto.

Há, evidente, ainda, em todo o debate, uma discussão acerca da viabilidade jurídica do tema, permeando todas as intervenções. Afinal, repita-se, trata-se de uma discussão constitucional no Supremo Tribunal Federal, sendo objetivo central da audiência fornecer subsídios para esta decisão, a um só tempo, jurídica e político-estrutural.

Conforme exposto alhures nesta monografia, todavia, o foco aqui será nos argumentos de mérito político, isto é, vantagens e desvantagens do instituto.

Antes de se começar, no entanto, por razões introdutórias, cabe esclarecer, na qualidade de preceitos contextuais e conceituais desta monografia, o atual estado da burocracia partidária brasileira e a constituição do fortalecimento ou enfraquecimento dos partidos, ponto crucial, para vários dos atores políticos, para a compreensão.

Já expusemos, de fato, na presente monografia, que nos encontramos, no Brasil, em um momento no qual a burocracia partidária possui enorme poder e influência na seara eleitoral. Tal poder é de tanta significância que vários dos atores que discutiremos a seguir utilizam o seu limitado tempo de exposição para acusar os partidos com maior influência sobre as bancadas parlamentares, os que têm consequente controle da

burocracia partidária, de estabelecer uma “ditadura partidária” (termo utilizado também na contribuição escrita do Procurador-Geral da República), por meio da formação de um cartel que controla quem possivelmente teria chance de ser eleito.

De fato, várias decisões recentes do STF, conforme observamos na seção anterior deste trabalho, contribuem para essa alteração no balanço de poder, aumentando exponencialmente a força das burocracias partidárias, a exemplo da proibição de financiamento privado de campanhas, mudança que garante que partidos e candidatos só podem obter financiamento privado de cidadãos, ou se financiarem por meios públicos, favorecendo, muito fortemente, assim, partidos com mais laços institucionais, e acesso aos fundos eleitorais e partidários, vez que estes, na conjuntura, tornaram-se, na prática, alicerces financeiros quase únicos para as campanhas políticas, notadamente na disputas proporcionais (Deputados e Vereadores).

Conforme já foi amplamente discutido, os partidos passam por um processo de institucionalização, pelo qual obtêm legitimidade e estabilidade. Assim, qualquer coisa que torne o funcionamento do partido menos fechado, ou mais arriscado, ou que o faça perder legitimidade como detentor, por exemplo, e com destaque, da função de mediador único das escolhas políticas da população, constitui, sob a perspectiva dos membros da comunidade política, o “enfraquecimento” dos partidos, e ameaça à democracia.

Na mesma linha, obstáculos burocráticos, novos desafios programáticos e a perda da autoridade, que vem com o papel protagonista que os partidos têm nas relações democráticas entre governo e população, seriam todas, para os mesmos dirigentes, causas de danos à saúde institucional dos partidos políticos.

Por outro lado, já vimos, estes mesmos atores, que se opõem às candidaturas avulsas, argumentam que a perda de legitimidade ou estabilidade dos partidos, causada pelas candidaturas avulsas, seria equivalente ao enfraquecimento da democracia.

Consideramos esta posição como sendo, sem apoio de provas concretas, incoerente, vez que não busca demonstrar porque a democracia em si seria afetada pela perda eventual de exclusividade na atuação eleitoral para os partidos políticos. Ao contrário, pode-se argumentar, e demonstrar, que o “desafio” externo representando por candidaturas avulsas seria positivo para as estruturas partidárias, obrigando-as a sair da inércia e da comodidade de estruturas do Estado, para voltarem a ter preocupação efetiva em representar a sociedade.

Argumento no mesmo sentido, recusando existir contradição entre partidos fortes, e candidaturas avulsas, é manejado por atores que não sofrem este fenômeno da institucionalização e da cartelização, a exemplo do seguinte comentário do representante do “Instituto Não Aceito a Corrupção”, Roberto Livianu, um dos representantes da sociedade civil a participarem da audiência acerca das candidaturas avulsas:

“Sou totalmente favorável às candidaturas independentes e, ao mesmo tempo, ao fortalecimento dos partidos. Os partidos precisam ser, sem dúvida, revitalizados, mas a sociedade precisa ter essa alternativa, essa possibilidade de escolher opções independentes. Isso é fortalecer a democracia.

Entendemos que as candidaturas independentes são instrumento fundamental para que tenhamos oxigenação política, para que tenhamos fortalecimento da democracia, para que tenhamos prevenção à corrupção. Segundo estudos feitos em várias universidades, em nível de mestrado e doutorado, os partidos se transformaram, ao longo das décadas, no Brasil, em verdadeiras empresas, constituídas apenas com o objetivo de abocanhar os fundos públicos – o Fundo Partidário, o Fundo Eleitoral -, sem vínculo entre partidos e militância. São vínculos patrimonialistas e a militância está esvaziada. Os números são absolutamente vergonhosos.

O enfraquecimento dos partidos é fenômeno global, não há dúvida disso. É fenômeno global nas democracias modernas. Quando vencem as eleições, esquecem as bandeiras de luta diante do fisiologismo e não recebem punições pela falta de fidelidade a essas bandeiras. Diante desta crise de representatividade política, a candidatura independente aperfeiçoa a cidadania eleitoral, é extremamente importante; nove em cada dez países do mundo permitem candidaturas independentes. Será que o mundo todo está errado e o Brasil está certo? Nove em cada 10! A crise de representatividade é mundial e são muitos exemplos. Falou-se aqui de Macron, na França; falou-se de Gauck, na Alemanha; mas há na Islândia, na Áustria, nas prefeituras de Tóquio, em Valparaíso, no Chile. Nos Estados Unidos, em 1992, Ross Perot teve quase vinte por cento dos votos em candidatura a Presidente da República. Ao lado do Brasil, quem não permite: Tanzânia, Guiné, Suriname, Uzbequistão, Angola e por aí vai.”<sup>15</sup>

A visão de que haveria uma relação direta e necessária entre questionamento aos partidos políticos e enfraquecimento da democracia, segundo Roberto Livianu, não é uma verdade em si mesma. De fato, o que ocorre é que estruturas partidárias já estruturadas, cartelizadas, com poder amplificado, combatem um mecanismo – a candidatura avulsa – que aumentaria a competição, e colocaria sob questionamento o funcionamento dos atuais partidos majoritários, e sua relação (ou distanciamento) em relação à população.

É interessante observar, para comprovar este raciocínio, que não há uma identidade ideológica, ou validade em um corte a partir das posições políticas, ou de propostas para o Estado e para a sociedade brasileiras, entre os detratores da candidatura

---

<sup>15</sup> STF, Audiência Pública, fala de Roberto Livianu.

avulsa, assim como não se observa também similaridade ideológica qualquer entre os partidos e associações que as defendem. Em outras palavras, partidos que em uma análise esquemática estariam classificados como de esquerda, de centro e de direita atacam a hipótese de candidaturas avulsas.

Para ilustrar este ponto, são casos de partidos que se manifestaram na audiência pública contra as candidaturas avulsas, partidos que são historicamente de orientação política distinta, o Partido dos Trabalhadores (PT), o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), e o Democratas (DEM) e o Progressistas. São todas agremiações, contudo, com décadas de existência (algumas com as raízes plantadas nos partidos consentidos da ditadura militar, ARENA e MDB), estruturadas em todo o país, com governadores e bancadas em todos os legislativos, e que controlam a maior parte dos fundos partidários.

O que une a todos, e confirma a nossa hipótese de pesquisa, é que são partidos cartel, partidos institucionalizados, e por isto defendem suas posições de não competição, e não acatam as candidaturas avulsas. Da mesma forma o fazem as instituições de Estado, formadas e controladas por estes partidos instituídos, como, por exemplo, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal.

Do outro lado, e igualmente confirmando a ideia deste trabalho, partidos que se estruturam em torno de inovação, que têm como um dos pontos centrais de suas plataformas maior proximidade com a população e com a sociedade, são a favor, ou admitem fortemente formatos de candidatura independente, sejam estes partidos de viés à esquerda, como o Rede, ou à direita, como o Novo.

Foi demonstrado, ainda, pelas intervenções na audiência pública, que a imensa maioria das organizações da sociedade civil que se dispuseram a participar, isto é, aquelas que têm em seus objetivos organizar a participação política e estimular a cidadania, são fortemente a favor das candidaturas avulsas, tanto quanto são críticas às estruturas partidárias hoje vigentes.

Também a favor, não apenas da viabilidade jurídica, mas da mesma formado mérito de candidaturas avulsas, manifestou-se o Procurador-Geral da República (PGR). A manifestação do Ministério Público Federal favorável à possibilidade jurídica do tema contrabalançou a oposição, também jurídica, da Ordem dos Advogados do Brasil. O foco deste debate jurídico, contudo, e conforme já dito, escapa aos objetivos deste trabalho. É importante referenciar, todavia, que o Procurador-Geral também esposou a crítica política

às burocracias partidárias, aproximando-se, portanto, das forças que buscam a inovação, a quebra da cartelização, e que, por isto, defendem as candidaturas avulsas.

Por fim, vale a pena destacar a interessante posição do representante jurídico do Poder Executivo, o Advogado-Geral da União, e dos parlamentares que representaram a legenda partidária pela qual se elegeu o atual Presidente da República, isto é, o Partido Social Liberal (PSL).

Considerando que a própria candidatura de Jair Bolsonaro, embora tenha se abrigado em partido político, tinha características de ligação direta e populista com a população, e que o Presidente sempre se posicionou no discurso como crítico aos partidos tradicionais<sup>16</sup>, a Advocacia-Geral da União não se pronuncia de forma contundente a favor, porém admite a discussão e vê mérito na mesma.

Na mesma linha, os representantes do PSL, mesmo que naquele momento não mais fosse o partido do Presidente, mantiveram a coerência de defender a candidatura avulsa, e a crítica aos partidos tradicionais, sendo o único dos partidos hoje dotados de maiores montantes de fundos partidários e eleitoral a assim agir.<sup>17</sup>

Jair Bolsonaro, ao longo de sua trajetória política, elegeu-se Deputado Federal por 4 diferentes partidos, sendo que sua mais longa ligação foi com o Partido Progressista, hoje denominado simplesmente “Progressistas”. Uma trajetória que bem demonstra personalismo, e desvinculação com debates ou amarras programáticas.

O atual Presidente também nunca escondeu que buscava uma legenda que bancasse sua candidatura a Presidente em 2018, sem questionamentos, e a obteve, tendo se filiado ao Partido Social Liberal (PSL), em 07/03/2018, apenas um mês antes do limite de 6 meses antes das eleições imposto pela legislação para filiação partidária<sup>18</sup>. Uma vez eleito, contudo, logo entrou em choque com a burocracia de seu partido, e dele se desfilou

---

<sup>16</sup> Crítica esta que parece em vias de ser superada presentemente, em 2021, dada a vinculação do governo com partidos tradicionais que formam o assim chamado “Centrão”.

<sup>17</sup> Conforme se sabe, os fundos partidários são distribuídos de acordo com o tamanho das bancadas de Deputados Federais, e, no rastro da candidatura Bolsonaro, o PSL, antes partido nanico e legenda de aluguel, elegeu em 2018 a segunda maior bancada da Câmara dos Deputados, logo abaixo daquela do PT.

<sup>18</sup> Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/03/jair-bolsonaro-se-filia-ao-psl-para-disputar-o-planalto.shtml>, acesso em: 13/05/2021.

– anunciando a criação de uma nova legenda, fato que ainda não se concretizou – ainda no primeiro ano de seu mandato, em 12/11/2019<sup>19</sup>.

Constata-se, portanto, que a candidatura Bolsonaro foi partidária apenas na conveniência, e para cumprir requisitos legais. O então Deputado Federal não apenas não tinha qualquer vínculo programático, ou histórico, com o partido que o elegeu – antes foi sua candidatura que moldou o partido naquela eleição -, como escolheu uma legenda sem identidade clara, e igualmente sem estrutura, vale dizer, sem acesso a fundos partidários, ou tempo significativo de propaganda eleitoral gratuita em rádio e televisão. Foi uma candidatura por tudo atípica, e fora dos partidos, personalista e populista, movida por ligação direta com o eleitorado, e por uso massivo de redes sociais. Uma candidatura, portanto, com fortes características semelhantes à de uma candidatura avulsa, tendo sido, repita-se, partidária apenas no sentido dos requisitos legais.

Veja-se, porém, que o rompimento do Presidente Jair Bolsonaro com o partido pelo qual se elegeu, embora não seja relevante para este trabalho, também confirma um dos aspectos importantes da discussão que travamos, qual seja, o poder das burocracias partidárias. O Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), também partido estruturado, igualmente foi exceção, e se manifestou a favor da discussão, mas menos enfático no mérito.

Conforme será confirmado a seguir, portanto, existe grande diferença de prioridade e perspectiva entre as posições daqueles que são associados ao sistema cartelizado e aqueles que tem maior compromisso com suas agendas de mudança.

#### 3.4 – ANÁLISE DA AUDIÊNCIA PÚBLICA RE 1238853. VIABILIDADE DE CANDIDATURAS AVULSAS

A seguir, apresenta-se a análise da audiência pública, com os comentários relevantes elencados em blocos, com amostras dos comentários anexados para demonstrar as posições tomadas.

---

<sup>19</sup> Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/11/12/deputados-do-psl-dizem-que-bolsonaro-decidiu-deixar-partido-e-criar-nova-legenda.ghtml>, Acesso em: 13/05/2021.

Em primeiro lugar, cabe destacar a semelhança das posições e dos argumentos dos partidos institucionalizados, mesmo quando esses partidos possuem identidades programáticas distintas:

Partido dos Trabalhadores (PT):

“Creio que, neste estágio em que estamos, que requer aperfeiçoamento do sistema político e reformas políticas mais profundas, a admissão de candidaturas avulsas vem para aprofundar um vício do nosso sistema político: o profundo personalismo político. Nosso sistema político, até pelo voto unipessoal, é um sistema que acentua aspectos de personalismo – valoriza menos os partidos e os programas e mais as pessoas. A admissão da candidatura avulsa, na minha opinião, vai acentuar esse que é um dos vícios do sistema político”<sup>20</sup>

Partido Movimento Democrático Brasileiro (MDB):

“E dizer que a nossa posição do MDB é uma posição muito clara e inequívoca, que a nossa Constituição, no seu art. 14, § 3º, V, estabelece, claramente, as condições de elegibilidade, que são: a nacionalidade brasileira, a inscrição eleitoral, o domicílio eleitoral e a filiação partidária. Está lá dita de maneira textual.

E o que é que nós estamos querendo fazer? É um consenso - eu acredito - que na sociedade e no Parlamento nós estamos fazendo um movimento contrário. Estamos agora num movimento no sentido de fortalecer os nossos partidos, de diminuir a quantidade de partidos. Se não na sua existência, pelo menos no Parlamento, porque isso leva a uma dificuldade de governabilidade com tanto os partidos.”<sup>21</sup>

Partido Democratas (DEM):

“Ocorre que, com o devido respeito e agora voltando ao tema objeto deste recurso extraordinário, a aceitação, por via judicial, de candidaturas avulsas tende a trazer ainda mais embaraços. É uma tendência - não se pode aqui antecipar certezas, mas há uma tendência - de embaraçar ainda mais a relação Parlamento/Governo, Parlamento/Executivo. Isso porque a articulação entre Executivo e Parlamento, hoje, muitas vezes realizada por intermédio dos próprios partidos, vai ser realizada de maneira individual. Essa prática acentuaria ainda mais o poder de barganha desses parlamentares eleitos de forma avulsa e dificultaria, no plano majoritário, a atuação do chefe do Poder Executivo eleito de forma avulsa. Mas quero, Senhor Presidente, tratar de outro tema já tangenciado pelos oradores que me antecederam: a figura do partido político enquanto filtro, enquanto mediador, enquanto ponte, enquanto elo e enquanto corpo intermediário que se coloca entre a sociedade e a pólis. Os partidos políticos funcionam como importante filtro ideológico e esse filtro nunca fez tanto sentido, especialmente em momento em que temos utilização desmesurada das mídias sociais em campanhas eleitorais.”<sup>22</sup>

<sup>20</sup> Audiência Pública, Op. Cit. Deputado Paulo Teixeira, representante do Partido dos Trabalhadores.

<sup>21</sup> Idem. Senador Marcelo Castro, representante do Movimento Democrático Brasileiro.

<sup>22</sup> Ibidem. Fabrício Juliano Mendes Medeiros, representante do Democratas.

Estas três legendas, afora de seu papel na história dos partidos brasileiros, e suas posições, enquanto partidos fortes, institucionalizados, não têm nada em comum, especialmente de um ponto de vista ideológico.

O Partido dos Trabalhadores (PT), formado e elevado a proeminência durante a redemocratização, tem raiz na esquerda, em movimentos sociais, e na conexão entre partido e cidadão. Tem origem em movimentos sindicais e de sociedade civil, bandeiras de defesa de minorias e de igualdade de gênero, posiciona-se como, se não socialista, transformador. Ocupou a Presidência da República, conforme se sabe, por mais de 13 anos, com dois mandatos do Presidente Lula, e dois da Presidente Dilma Rousseff.

O MDB, surgido na centro-esquerda, na posição de única oposição consentida após 1964, como resultado do bipartidarismo forçado durante a ditadura, servindo de oposição ao partido ARENA, que representava o governo autoritário da época, apresenta hoje uma identidade ideológica de centro, não por acaso compondo base de apoio de todos os governos havidos depois da retomada da democracia.

Por último, o DEM, um dos partidos herdeiros do próprio ARENA, que buscou uma identidade liberal de direita, tendo, contudo, ainda raízes distantes no conservadorismo mais tradicional e rural.

Apesar de serem extremamente diferentes, a despeito do fato de que suas diferentes filosofias políticas intuitivamente deveriam ser indicativas de diferentes perspectivas quanto o mesmo assunto, estes três partidos acabam ecoando os mesmos raciocínios quanto à matéria das candidaturas avulsas, mesmas posições apresentadas nos argumentos que vimos anteriormente, e que são normalmente lançados por quaisquer críticos das candidaturas avulsas.

Poderia se dizer que tal unidade de opinião é indicativa das forças de tais argumentos. Porém, não só porque tais argumentos são de fato incoerentes, como observaremos em seção seguinte desta monografia, mas devido a um dos principais propósitos dos partidos, considera-se, desde logo, tal afirmação um equívoco.

Partidos servem, entre outras coisas, como filtros das decisões do eleitorado, algo de fato apontado por diversos dos atores na audiência pública, função que deveria ser executada por meio da apresentação de uma identidade programática estável, que estabeleça confiança e permita que os eleitores saibam o que estão escolhendo, e tenham expectativas quanto o impacto de suas escolhas.



Tais identidades programáticas, são por natureza, distintas, representando diferentes interesses e agendas. Partidos, como representantes de ditos interesses apresentam, ou deveriam apresentar, portanto, diferentes posições quanto à uma proposta, ou, pelo menos, assumirem dita posição por razões distintas.

Assim sendo, o fenômeno da identidade de posições e de argumentos entre legendas tão diferentes, em propostas e em história, mais do que reforçar os argumentos apresentados, revela a presença de agendas muito similares entre partidos em tudo diferentes, sim, exceto no seu alto nível de institucionalização.

O que se percebe, portanto, é que partidos com prioridades muito diferentes demonstram comportamento indicativo da influência da cartelização sobre seus objetivos. Não apenas isso, mas se observa evidência de que a cartelização tem alcance paralelo à esfera de influência dos partidos, no qual o problema se origina. Os partidos institucionalizados sentem dependência do sistema atual, de monopólio na representação, para manter suas agendas.

Na mesma linha, e não por acaso, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, Casas Legislativas controladas por partidos institucionalizados, refletem e repetem os mesmos argumentos:

“Outro ponto importante, avançando aqui, é que nosso arranjo de distribuição do fundo partidário, do fundo especial de financiamento de campanhas, todo ele é centrado na representatividade do partido no Congresso Nacional, seja por meio da votação dada ao partido na Câmara, seja pelo número da bancada de Senadores, seja pelo número do partido na bancada na Câmara dos Deputados. Eventual pronunciamento talvez tenha que discutir isso. O regime de financiamento desses candidatos avulsos seria como?”<sup>23</sup>

“De fato, haveria dificuldade, como se demonstrará a seguir, no funcionamento parlamentar, mediante candidaturas avulsas, tendo em vista o sistema de funcionamento do parlamento brasileiro, que se funda em bancadas. Todas as opções são feitas a partir de bancadas: eleições de Mesas, composições de comissões, o tempo de fala de cada um em Plenário, inclusive o número de destaques que podem ser feitos em cada matéria em debate no Plenário. Todos se baseiam no tamanho da bancada, evidentemente privilegiando a opção feita pelo legislador constituinte - que é da nossa experiência democrática - de se basear em sistemas majoritários, ainda que proporcionais. A democracia frequentemente se depara com a necessidade de contar cabeças, de examinar maiorias e minorias. Nesse papel, é imprescindível a

---

<sup>23</sup> Transcrição de Audiência Pública ob. Cit., Carlos Eduardo Frazão do Amaral (Diretor de Assuntos Técnicos e Jurídicos da Presidência do Senado Federal), falando em nome do Senado Federal.

intermediação dos partidos políticos, sob pena de se estar diante do que Nadia Urbinati, brilhante Professora de Ciência Política de Columbia, quando compara as candidaturas avulsas, nos dias de hoje, à democracia antiga, de Atenas ainda, chama de democracias de auditório as democracias baseadas em candidaturas avulsas.”<sup>24</sup>

Senado Federal e Câmara dos Deputados, casas componentes do Poder Legislativo em âmbito federal, são ambas organizações parlamentares, lideradas por mesas compostas em sua maioria por membros dos partidos mais institucionalizados, mais integrados no sistema governamental e mais cartelizados, pela definição apresentada anteriormente nesta monografia.

Os partidos que elegeram os dirigentes do Poder Legislativo dependem de maneira fundamental dos benefícios legais concedidos pelo sistema atual (financiamento e meios comunicação com as massas, por exemplo), e entendem-se legitimados pelo papel essencial dos partidos como mediadores entre Estado e população, função que é vista como algo ainda mais importante pelo seu protagonismo na execução de tais funções.

Não é surpresa, portanto, que essas duas instituições se apresentam contra as candidaturas avulsas, sendo especialmente natural que apontem problemas de natureza burocrática, de gestão e financiamento, muitas destas sendo questões de interesses de seus partidos em primeiro lugar. Não se insinua que tal seja indicativo de corrupção ou de que falta interesse real na saúde institucional do país, mas sim destaca-se a natural unidade de pensamentos e de interesses entre a elite institucional e a elite partidária, que elegeu a primeira.

Perceba-se, inclusive, e ainda, que representantes da Câmara e do Senado na audiência pública foram até mais explícitos, ou tiveram menos pudor, que os representantes dos partidos institucionais, em apresentar, na qualidade de dificuldades, ameaças a benefícios típicos de cartelização partidária, como, por exemplo, dificuldades na divisão de fundos partidários, e de espaços e funções das bancadas no Congresso.

Também contrária às candidaturas avulsas se revela a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB):

“O que quero dizer, Senhor Presidente, Senhor Ministro, Senhoras e Senhores, é que foi opção do nosso poder constituinte originário o protagonismo dos partidos políticos, colocando-os como indispensáveis ao modelo de democracia representativa ao outorgar-lhes e exigir a filiação partidária como

---

<sup>24</sup> Idem, Margarete Coelho (Deputada Federal), falando em nome da Câmara dos Deputados

uma das condições de elegibilidade.

A pergunta que faço a Vossas Excelências é: esse sistema hoje vigente é compatível com candidaturas independentes? Do resultado do trabalho que realizamos em todas as regiões do país, a resposta é negativa.

(...)

Falo simplesmente porque os partidos políticos são os principais responsáveis por agregar a grande complexidade e pluralidade de vontades individuais presentes em toda nossa sociedade, reduzindo essas vontades e representando-as perante os órgãos públicos. É através dos partidos políticos que temos a chance de que as massas participem dos processos de tomada das decisões políticas, naquilo que Norberto Bobbio denominou de questionamento político enquanto função atribuída às agremiações partidárias. Função essa que não é substituída nem alcançada pelas candidaturas independentes.

Digo mais: as candidaturas independentes irão apenas fortalecer o individualismo. Além de fortalecer o individualismo, são marcadas pela temporalidade - o ápice das candidaturas independentes se dará somente com a apresentação daquela candidatura.

Isso sem considerar que o partido político municia seu candidato - que pode ser totalmente desconhecido do eleitorado - com um mínimo de fundo partidário, de um fundo especial de financiamento de campanha e com material de divulgação.

Os candidatos independentes que não tiverem acesso a recursos ou recursos próprios, ficarão à margem da visibilidade muito mais do que aqueles vinculados a partido político. Isso sem contar a chance de aumento dos outsiders por meio das candidaturas independentes, não que eles não existam no sistema de representação via partidos políticos. A questão é o aumento desmesurado dessa oferta de candidatos desvinculados de um programa partidário, desvinculados de uma filiação partidária.”<sup>25</sup>

Deve-se destacar, contudo, que a oposição da OAB é primariamente jurídica, viés que, conforme já referido, não é o centro de nossas atenções. Porém, conforme se observa nos trechos coletados, constata-se também argumentos ecoados por aqueles que apoiam o sistema atual, demonstrando desde já inesperado alinhamento com as prioridades dos partidos cartel, discutidas anteriormente nesta monografia.

Central entre estes é o reconhecimento dos partidos como essenciais para o sistema democrático, sendo o “enfraquecimento” destes causa de equivalente dano a democracia brasileira. Tal argumento, já questionado anteriormente, é apresentado, contudo, com pouca justificativa: nossa democracia é partidária, logo, partidos fracos enfraquecem a democracia. Não enfrenta, porém, a questão de base essencial: se exclusividade eleitoral para partidos seria essencial para a democracia, ou apenas para certo modelo – e modelo disfuncional - de democracia.

De fato, o raciocínio não enfrenta o fato de que a força de um partido não é indicativa que este esteja executando suas funções adequadamente. A institucionalização

---

<sup>25</sup> Idem. Dra. Luciana Nepomuceno (Presidente da Comissão de Estudos da Reforma Política da OAB).

de um partido pode avançar em uma direção evolutiva cancerosa à democracia, e a posição da OAB apresenta o alcance do fenômeno da cartelização, esta afetando não apenas os partidos, mas qualquer grupo com suficiente conexão com o mercado eleitoral.

No caso da OAB, embora não participe diretamente de corridas eleitorais, e tenha história e responsabilidades na construção da democracia, não é demasiado recordar que se encontra extremamente envolvida com a Justiça Eleitoral, fonte e campo de luta de grande parte do poder jurídico dos partidos.

Prosseguindo o debate, vemos, a seguir, um argumento, nem contrário, nem a favor, caracterizando-se como neutro. Trata-se do comentário coletado do Advogado-Geral da União, representante jurídico do governo Bolsonaro:

“A Advocacia-Geral da União, nas defesas que tem feito em processos que envolvem esse debate, tem se mantido fiel à jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, que, hoje, não reconhece a possibilidade de candidatura avulsa em função da própria legislação brasileira.

Porém, nesse momento, como é uma seara e um campo especial para ouvirmos especialistas com as suas respectivas perspectivas, visões, não só jurídicas, como também políticas, e com o aspecto democrático, a Advocacia-Geral da União adotará uma posição imparcial, nesta hora, para compreender as diversas visões e perspectivas e, na medida da sua atuação institucional, formar uma convicção mais madura, até mesmo de perspectiva de futuro, seja na defesa ou não”.<sup>26</sup>

Tal comentário apresenta-se como indicativo da relação entre a presidência atual e a candidatura avulsa. Conforme já expusemos, a presidência de Jair Bolsonaro, embora não tenha surgido de uma candidatura propriamente avulsa, seguiu o modelo das “legendas de aluguel”, o que significa que a campanha e o sucesso ocorreram baseados no carisma pessoal e no populismo político do próprio Bolsonaro, e não por meio de identificação com a identidade programática do partido com qual ele se associou, dita aliança tendo único propósito de legitimar uma candidatura afastada de partidos mais institucionalizados.

O Advogado-Geral da União é agente indicado pelo próprio presidente. Seu comportamento pode ser entendido como sendo possivelmente indicativo de como a legitimação da candidatura avulsa beneficiaria o presidente, uma vez que também ajuda

---

<sup>26</sup> Ibidem. Dr. André Mendonça. Advogado-Geral da União.

a eleição do próprio presidente a parecer retroativamente mais legítima, por meio de princípio e precedente.

Após a apresentação dos argumentos contrários de representantes institucionais, observaremos aqueles que se manifestaram a favor da candidatura avulsa.

De início cabe destacar a única das manifestações a não ser apresentada oralmente na Audiência, o argumento do representante do Ministério Público Federal, o Procurador-Geral da República, Augusto Aras. O argumento citado, além de insistir na viabilidade jurídica do debate, apresentou análises bastante completas acerca do mérito político, centrado, inclusive na crítica ao poder concentrado nas burocracias partidárias, e trouxe uma abordagem original, de discussão da candidatura avulsa no contexto de ser uma manifestação da democracia direta.

Quanto o impacto das candidaturas avulsas, o Procurador-Geral assim se manifestou:

“Reconhece-se que os vícios que acometem os partidos políticos remetem a uma necessária reflexão acerca da admissibilidade das candidaturas avulsas, uma vez que, a partir de 04/10/2007, o STF passou a conferir, via hermenêutica constitucional, eficácia ou efetividade social ao princípio da fidelidade partidária, com a perda dos mandatos políticos como consequência e sanção. Desde então, os presidentes dos diretórios nacionais em relação às instâncias de menor abrangência territorial, e, de igual forma, os estaduais, no que se refere aos diretórios municipais, instalaram uma ditadura intrapartidária, por meio de intervenções e dissoluções, destituições de dirigentes, discriminações políticas contra filiados e exercentes de mandatos, impondo ordens atentatórias ao próprio regime democrático.

(...)

“Considerando que nos últimos dez (10) anos o Congresso Nacional e o Judiciário não superaram esta ditadura interna, por Lei ou por jurisprudência, impõe-se, destarte, a reflexão acerca da admissibilidade da candidatura avulsa no País, fazendo-se uma análise não exaustiva dos argumentos que, porventura, possam ser utilizados a favor e contra a constitucionalidade desse tipo de candidatura.

(...)

No atual estágio, a admissibilidade da candidatura avulsa como um dos modos de exercício da democracia direta não contraria a condição de elegibilidade da filiação partidária, objeto de relativização por parte do Judiciário. A candidatura avulsa poderia, inclusive, estimular os cidadãos a participarem da vida pública nacional e a compelir as agremiações a abrirem suas atividades políticas, de natureza permanente, e filiações aos interessados, mormente aos jovens, dando a verdadeira utilidade aos institutos e fundações de partidos que devem promover a formação de novos quadros (art. 16 e seguintes da LPP), recebendo, para isso, vultosas verbas do fundo partidário”<sup>27</sup> (ARAS, 2018).

---

<sup>27</sup> ARAS, Augusto. *As Candidaturas Avulsas à Luz da Carta de 1988*. Brasília: Edição do Autor, 2018.

Tal posição é de inquestionável relevância para a discussão levantada nesta monografia. Aqui temos ninguém menos que o próprio Procurador-Geral da República, representante da sociedade perante o STF, e titular de órgão que tem entre suas funções defender a Constituição e a democracia, apresentando tese similar àquela que expomos na base teórica desta monografia. É do atual Procurador-Geral, inclusive, o uso da expressão “ditadura intrapartidária” para se referir às burocracias dos partidos estruturados.

Além disso, surge também na manifestação do Ministério Público um argumento novo, interessante, tanto do ponto de vista político, quanto jurídico. Defende o Procurador-Geral da República que a candidatura avulsa deve ser entendida como uma forma de democracia direta, tão prevista na Constituição quanto a filiação partidária como condição de elegibilidade. Ressalta, ainda, que esta forma de democracia direta não se opõe aos partidos, e sim, ao contrário, teria efeitos positivos sobre estes, ao estimularem cidadãos à participação política, e aos partidos e retornarem a buscar contatos com a sociedade e novas filiações.

Nesta mesma direção seguem os partidos que defendem as candidaturas avulsas. Esta primeira manifestação, neste sentido, é do partido Novo:

“Gostaria de começar dizendo, Senhor Ministro, que nada mudará mais rapidamente, de forma mais positiva, o sistema brasileiro do que quebrar o monopólio e a cartelização hoje existente no sistema partidário. (...) O poder absoluto que hoje está nas mãos dos partidos políticos para definir quem pode e quem não pode concorrer acaba corrompendo absolutamente um sistema. (...)  
É preciso encontrar novas fórmulas e, dentre elas, está a defesa da candidatura independente e a liberdade de criação de partidos que não tenham acesso a Fundo Partidário.  
É evidente que os representantes de outros partidos - hoje nesse sistema cartelizado - venham aqui defender suas posições, seu *status quo*, sua manutenção como partido político, impedindo que a concorrência se estabeleça, Senhor Ministro.”<sup>28</sup>

Igualmente crítica às estruturas partidárias, e favoráveis às candidaturas independentes, veja-se, por exemplo, a fala da ex-Senadora, ex-Ministra do Meio Ambiente e três vezes candidata à presidência da República – em duas delas, em 2010 e em 2014, com votação significativa, tendo ficado em terceiro lugar, Marina Silva, fundadora e, sem favor, liderança nacional mais destacada do partido Rede Sustentabilidade. A ex-senadora não representou pessoalmente o seu partido na audiência

---

<sup>28</sup> Transcrição de Audiência Pública, ob. Cit.. Deputado Marcel Von Hatten. Partido Novo

pública, mas encaminhou vídeo, que foi apresentado pela Presidência dos trabalhos logo depois à fala do Rede:

E essas candidaturas não tinham que ser por partidos políticos, exatamente porque a sociedade já estava muito descrente dos partidos políticos que monopolizavam a política, que estavam mais interessados em suas estratégias de poder pelo poder e os temas que eles achavam relevantes não eram tratados adequadamente.

E começou a ter um movimento, tanto de ativistas de direitos humanos, do setor cultural, ligados às pastorais da Igreja Católica, para uma participação direta pelas listas cívicas. Apresentava-se uma plataforma, a qual era endossada por um número "X" de cidadãos e cidadãs, e quem conseguisse cumprir todos os critérios poderia ser um candidato cívico.

(...)

E eu pensei: Como os partidos têm o monopólio da política, é bom que eles tenham um concorrente idôneo, porque, se eles não são o único mecanismo de trazer os quadros para a política institucional e se existe um mecanismo que vai concorrer positivamente com eles, eles serão obrigados a debater mais e, sobretudo, a criar um processo de mobilidade político-partidária. Porque muitos defendem a mobilidade social, mas quando se trata da mobilidade política dentro dos partidos, aí a conversa é diferente.”<sup>29</sup>

O Partido Novo é um partido relativamente jovem, fundado em 2011, e programaticamente de direita, mais precisamente, da direita liberal, fundado por egessos do mercado financeiro, empresários e profissionais liberais, majoritariamente, defensor de diminuição da atuação do Estado, e da entrega das atividades produtivas à iniciativa privada. Observe-se que o comentário dos representantes do partido representa a identidade ideológica e a proposta de ruptura. Dita identidade é de oposição à atual estrutura partidária.

Até mesmo o nome do partido, “Novo”, tem o visível propósito de declarar que este seria um tipo de partido diferente daqueles que vieram antes dele. Eles procuram se distinguir e se anunciam como partido que não usa dinheiro público, vale dizer, não acessa e devolve o que lhe caberia de fundos partidários e eleitoral, e que escolhe seus candidatos por processos seletivos, além de traçarem linhas obrigatórias de separação entre candidatos e dirigentes partidários<sup>30</sup>. Trata-se de uma crítica direta aos partidos institucionalizados.

Já o partido Rede Sustentabilidade, é ainda mais recente, fundado em 2013, em torno das ideias da ex-Senadora Marina Silva, tem linha ideológica de esquerda, em larga

<sup>29</sup> Transcrição, Ob. Cit. Ex-Ministra e Ex-Senadora Marina Silva. Presidente e fundadora do Rede Sustentabilidade.

<sup>30</sup> Disponível em: <https://novo.org.br/>, acesso em 13/05/2021.

medida se configura a partir de ex-filiados ao Partido dos Trabalhadores, e centra-se em proposta de transformação social a partir da organização da sociedade, e do desenvolvimento sustentável<sup>31</sup>. Tem pilar no potencial do Estado para dirimir desigualdades e fazer desenvolver a sociedade e os cidadãos.

Não poderiam, portanto, ser mais diferentes estas legendas em termos de origem histórica, e ideológica, na visão de mundo, e na proposta para o País. São semelhantes, contudo, na proposta de ruptura com as estruturas partidárias, na crítica ao cartel e à paralisia dos partidos estruturados, e, por isso, confirmando a hipótese de trabalho desta monografia, são fortemente favoráveis às candidaturas independentes, ou avulsas, tal como aqui tratadas.

Vale ressaltar, ainda, que a Rede faz questão de posicionar-se a favor de modalidade coletiva de candidaturas avulsas, as “listas cidadãs”, coerente que é com sua visão de transformar pela organização social. Não se afastam, contudo, tais listas, do conceito de candidaturas independentes.

Em outro exemplo de partido com disparidade na história e nas circunstâncias, mas defendendo a mesma posição em favor das candidaturas avulsas, vemos na audiência pública, conforme já referido, o Partido Social Liberal, legenda pela qual se elegeu o Presidente Jair Bolsonaro, com um discurso também crítico aos partidos tradicionais, candidatura esta ela mesma um exemplo de candidatura individual, fora e além dos partidos tradicionais, e com fortes contornos individualista e populista:

“Vemos agora, atualmente, os poderes políticos - especificamente dos partidos políticos - enraizando-se de maneira ilegítima, através de lei. Quantos partidos políticos hoje conseguem mobilizar a sociedade em seu nome?

(...)

Atualmente, como estamos? Esses partidos se tornaram - não só esses, mas outros também - arcaicos em sua capacidade de atender pleitos individuais, coletivos, de classe, de causas, e isso tornou-se extremamente perigoso, porque a sociedade civil no Brasil tem evoluído, independentemente dos poderes políticos terem reagido dessa maneira ou, ao menos, em sintonia com a evolução dessa sociedade.

O que estamos vendo hoje no Brasil? Estamos vendo partidos que perderam o vínculo com a sociedade, não têm representatividade e capacidade de mobilização alguma e se enraizam por si próprios, a seu próprio comando, totalmente soberanos. Criaram leis para se proteger dessa sociedade cada vez mais forte. Hoje temos o risco de termos, mais uma vez, na história do País, uma oligarquização de partidos políticos contrários à sociedade.

(...)

Estamos com o sério risco de cairmos em uma ditadura partidária, em um fechamento completo do sistema político, dominado por caciques endinheirados sem nenhum compromisso com a democratização dos partidos.

<sup>31</sup> Disponível em: <https://redesustentabilidade.org.br/>, acesso em: 13/05/2021.



Ministro, a candidatura independente é apenas uma válvula de escape para essa sociedade. É apenas uma, é um mecanismo, mas se faz necessário.

Faz-se necessário exatamente para que a gente ainda tenha um Estado de Direito no jogo político que se está para viver nesse próximo início de século XXI, em que se apresenta uma sociedade civil muito mais forte, engajada e capacitada do que jamais tivemos na história do Brasil.

Candidaturas independentes vêm exatamente com essa missão: representar o indivíduo, o cidadão, e não os interesses do Estado - como bem colocou a que mencionou antes -, da massa. Partidos representam a massa, mas o cidadão precisa de representação também.<sup>32</sup>

Repetem-se discursos e argumento, em outro exemplo de partido de ruptura, mais uma vez com origens históricas e ideológicas – era uma legenda de aluguel típica, até o sucesso da candidatura Jair Bolsonaro – totalmente diversas, mas com semelhanças no não compromisso com burocracias partidárias estabelecidas.

Em termos de acesso aos fundos partidários, e de presença em posições chave do Parlamento<sup>33</sup>, o PSL estaria, em 2021, enquadrado como partido institucionalizado, tendo em vista que elegeu em 2018, no rastro da eleição de Jair Bolsonaro, a segunda maior bancada da Câmara dos Deputados, com 52 Deputados<sup>34</sup>, sendo o número de Deputados Federais eleitos precisamente o critério legal, tanto para acesso a fundos partidários e tempo na propaganda gratuita, quanto para ocupação de cargos no Congresso.

Este crescimento, contudo, foi pontual e ocasional, não corresponde a uma estrutura espalhada de diretórios, ou a presença em Estados e Municípios, e, quando ocorreu a audiência pública, em dezembro de 2019, o PSL, conforme já exposto, sequer permanecia como partido do Presidente da República. Além disso, sua bancada e direção ainda estavam imbuídos do discurso personalista correspondente ao movimento que os levou àquela posição, e Bolsonaro à Presidência, discurso este que tinha em um dos alicerces uma crítica populista e difusa, ainda que baseada em argumentos sólidos, em relação às elites partidárias tradicionais.

Demonstrando que a crítica às estruturas partidárias institucionalizadas, e a defesa das candidaturas avulsas, são uma identidade entre aqueles que não encontram espaço na política cartelizada, a imensa maioria das organizações da sociedade civil, com atuação

---

<sup>32</sup> Transcrição de Audiência Pública, ob. Cit. Deputado Luiz Philippe de Orleans e Bragança (Presidente da Subcomissão de Reforma Política da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados), falando em nome do PSL.

<sup>33</sup> Ocupa, por exemplo, em 2021, a Presidência da poderosa e importante Comissão de Constituição, Justiça e Redação da Câmara dos Deputados.

<sup>34</sup> Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/10/psl-partido-de-bolsonaro-pula-de-nanico-a-2a-bancada-da-camara.shtml>, Acesso em 13/05/2021.

no estímulo à cidadania, à reivindicação coletiva e à participação política, que compareceram à audiência pública no STF, manifestaram-se também favoravelmente à possibilidade de candidaturas avulsas e independentes.

Vejamos alguns exemplos:

Pedro Telles (BANCADA ATIVISTA):

“É importante começar explicando por que estou usando o termo candidaturas cívicas, e não candidaturas avulsas ou independentes. Essa é uma escolha bastante consciente. Os termos "avulsas" e "independentes" passam a ideia de iniciativas que são de responsabilidade de um único indivíduo, mas nós acreditamos que política é algo que se faz coletivamente.

Também acreditamos que é possível construir candidaturas fora de partidos, de forma coletiva. Existem maneiras de abrir espaço para candidaturas cívicas, com regras que demandem apoio prévio de um número expressivo de cidadãos e também que permitam a união de diferentes candidatos cívicos em torno de projetos comuns. É isso que a gente defende e é isso que vou discutir ao longo de minha fala e em mais detalhes.”<sup>35</sup>

“(…)

Gabriel Sousa Marques de Azevedo (MOVIMENTO LIVRES E RENOVA BR):

“O Presidente da França, Emmanuel Macron, elegeu-se sem estar filiado e nem por isso houve qualquer ruptura no modelo democrático francês. Da mesma forma, Joachim Gauck, que presidiu a Alemanha até março de 2017, chegou ao poder sem filiação. Nos Estados Unidos da América, as eleições não partidárias são comuns no nível municipal e, por lá, há até senadores sem partido.

Por outro lado, o Brasil se equipara, em termos de restrição eleitoral a candidaturas independentes, ao grupo que representa 11% dos países do Globo, por exemplo, Angola, Camboja, Guatemala, Jordânia, Nicarágua, Nigéria, Suriname, Tanzânia, Ubesquistão e Zanzibar.<sup>36</sup>

Pedro Henrique de Cristo (BRASIL 21):

“A questão da obrigação de filiação partidária para a elegibilidade acaba fazendo com que o sistema atual funcione a serviço dos incumbentes, o que gera uma impossibilidade de mudança por meio de ação legislativa devido a esse monopólio partidário, organizado em um sistema que ainda complica mais a situação, pois é um presidencialismo de coalizão. Infelizmente, isso gerou falta de democracia interna nos partidos, que constituem na prática a falta de acesso à democracia no âmbito de representação cidadã. Também ocorre gravemente uma disputa sobre comissões provisórias e suas prorrogações entre o Legislativo e o Supremo Tribunal Federal.

Essa baixa participação na política e na democracia representativa acaba gerando, de forma não prevista, um favorecimento à emergência de lideranças antidemocráticas, o que acomete hoje o nosso País, devido à descrença de engajamento nos partidos, na política e na própria democracia.”<sup>37</sup>

<sup>35</sup> Transcrição de Audiência Pública, ob. Cit., Pedro Telles (BANCADA ATIVISTA). Segundo ele mesmo apresenta, “*A Bancada Ativista é um movimento político independente e pluripartidário, dedicada a eleger ativistas para o Poder Legislativo em São Paulo*”.

<sup>36</sup> Idem. Gabriel Sousa Marques de Azevedo (MOVIMENTO LIVRES E RENOVA BR).

<sup>37</sup> Ibidem. Pedro Henrique de Cristo (BRASIL 21).

Luciano Caparroz Pereira dos Santos (MOVIMENTO DE COMBATE À CORRUPÇÃO ELEITORAL):

“Os partidos não formam quadros, os recursos dos partidos não são transparentes, não ajudam na inclusão das mulheres, dos negros e das ditas minorias - que não são minorias, são minorias na representação. Acho que é exatamente esse o problema que estamos tentando combater: buscar esse aperfeiçoamento. Pessoalmente, sou a favor da candidatura independente. Como representação, não posso fazer essa afirmação, como disse, porque a representação é múltipla, mas acho que temos que buscar caminhos para podermos atender a essa ansiedade da população de melhorar a relação com a democracia, com o poder. Acho que a Constituição também nos traz remédios para isso”.<sup>38</sup>

Confirma-se, portanto, um forte alinhamento das entidades civis que operam com organização política da sociedade, com a visão positiva da candidatura avulsa como alternativa à cartelização e ao caráter fechado e institucionalizado. Os argumentos se repetem, e são em tudo semelhantes também àqueles dos partidos que propõem ruptura.

O que expõem é que a exigência de filiação partidária, alinhada com as características de cartelização dos partidos no Brasil, prejudica a representatividade e aliena a população e os cidadãos do debate político. Ao mesmo tempo, formatos diversos de candidatura independente são tidas pelas entidades da sociedade civil, não apenas como alternativa para a mobilização política, mas também como desafio positivo às estruturas partidárias, caminho para as forçar à abertura e a retornarem ao contato com a sociedade.

Uma significativa exceção ocorreu entre as associações da sociedade civil. O representante da Transparência Brasil, uma das mais importantes ONGs do País no campo de controle das contas públicas, manifestou-se contrário às candidaturas avulsas:

“Nós, da Transparência Brasil, somos contra as candidaturas avulsas por três razões. Em primeiro lugar, não irão ajudar a aumentar a pluralidade da democracia ou das vozes que serão representadas em nossa política, podendo até mesmo agravar a situação atual. Em segundo lugar, porque partidos são importantes e precisam ser fortalecidos, não enfraquecidos. Por fim, concluirei minha exposição argumentando que permitir candidaturas avulsas é estimular uma solução simplista. Em vez de ir à raiz dos problemas, optaremos por soluções que apenas tornam a situação mais complexa e com novas complicações  
(...)

---

<sup>38</sup> Idem. Luciano Caparroz Pereira dos Santos (MOVIMENTO DE COMBATE À CORRUPÇÃO ELEITORAL). O Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral foi responsável pela Lei nº 9.840, lei que combate a compra de votos - artigo 41-A da Lei Eleitoral -, e também pela Lei da Ficha Limpa. Trata-se de movimento formado por 72 organizações, incluindo a OAB, e associações das Magistraturas judicial e do Ministério Público. Por isso não apresentou posição institucional. Mas de toda a forma é significativo que o representante escolhido apresente esta posição pessoal, coincidente com as demais entidades da sociedade civil.

Candidaturas avulsas não resolvem esses problemas. Não irá ajudar a dar governabilidade e produzir políticas públicas melhores. É bem possível, aliás, que piore esse quadro, a depender de como forem implementadas.”<sup>39</sup>

Não se deve perder de vista, contudo, que o foco da Transparência Brasil está em gestão e políticas públicas, e não necessariamente ou principalmente em governabilidade e representatividade, o que está evidenciado em sua manifestação.

A crítica a que candidaturas avulsas seriam prejudiciais à gestão positiva e transparente, todavia, não parece bem estruturada ou coerente, além do que, repita-se, não enfrentou os problemas destacados de crise de representatividade e de déficit de democracia.

Por fim, alguns cientistas políticos deram sua colaboração individual, ao final da audiência pública. E é justo que se referencie que foram, em sua maioria, cautelosos com o debate. Mas não discordaram das críticas postas às estruturas partidárias, e à sua institucionalização e distanciamento da representatividade, ainda que exibam dúvidas e cautelas com a solução candidaturas independentes. Mostra-se, assim, um consenso na crítica, e uma aceitação, no mínimo, da pertinência do debate.

Veja-se algumas destas manifestações, reconhecendo méritos em um movimento crítico à cartelização partidária:

Carlos Melo, (INSPER): “De fato, os partidos políticos, na maior parte do mundo, estão velhos, arcaicos. Fazem parte de um mundo que não existe mais: o de nossos pais e avós. Todavia, como tudo, também serão instigados a se transformar e, se não o fizerem, serão atropelados pela história. Não sabemos se, no futuro, chamaremos os partidos políticos de partidos. De qualquer forma, como citei, a muita coisa ainda falta nome. Hoje é verdade que os partidos são mesmos oligarquias, quase não possuem vida democrática interna e é mesmo deveras difícil concorrer a cargo eletivo sem se submeter ao cartório partidário.”<sup>40</sup>

Lucas Novaes, (INSPER):

Queria retomar meu ponto principal: candidatura avulsa em tempos de normalidade atrapalha, mas provavelmente não é o fim do mundo. Hoje, fiquei impressionado com a apresentação de vários colegas, que mostraram bons pontos onde a falta de abertura para algumas candidaturas avulsas, de fato, causa dano à representação política.”<sup>41</sup>

“A questão da candidatura avulsa deve ser tratada no âmbito de uma reforma que mude o sistema eleitoral; trate da questão da representação e da representatividade; balanceie a distribuição de assentos no Congresso; elimine

<sup>39</sup> Idem. Manoel Galdino (TRANSPARÊNCIA BRASIL).

<sup>40</sup> Carlos Melo, Professor do INSPER.

<sup>41</sup> Novaes, Professor do INSPER.

a distorção que existe entre a bancada de São Paulo em relação, por exemplo, à de Roraima. Existem temas tão profundos e, dentro de um contexto mais amplo, uma reforma política poderia tratar da questão da candidatura avulsa. Agora, Ministro Barroso, é uma boa intenção a candidatura avulsa tentar ventilar o sistema político brasileiro. Vejo nisso, como disse, um rugir da sociedade contra a balbúrdia partidária instalada e também indignação com os valores dos Fundos Eleitoral e Partidário à disposição dos partidos e a baixa fiscalização desses usos - até permissividade no uso desses recursos, inclusive por faculdades legais; nem sempre o que é legal é moral, é ético.”<sup>42</sup>

Murilo Aragão – Instituto de Direito Legislativo:

“Certamente, as candidaturas avulsas, em nosso modelo, retirando o monopólio dos partidos de suas candidaturas, nos trariam um novo olhar, um novo olhar para esta crise política que vivemos. Não um novo olhar que durará para sempre. É só analisarmos as candidaturas e os modelos de candidaturas avulsas em outros países que perceberemos que as candidaturas avulsas surgem como válvula de escape em determinados momentos históricos; elas não são afirmações constantes dessas democracias; elas são momentos disruptivos que, por sua vez, existem de forma regulamentada - e obviamente vamos ter que discutir muito isso, como regulamentaremos se o Supremo avançar neste tema -, mas elas surgem como uma válvula de escape, não permitindo que aqueles que, por sua vez, não são aceitos nas agremiações político-partidárias sejam colocadas ao largo do processo democrático, sem a possibilidade de participação.”<sup>43</sup>

O que o debate na audiência pública convocada pelo Supremo Tribunal Federal demonstrou, portanto, e em síntese, é que as posições de mérito contra e a favor a adoção de candidaturas avulsas não obedecem a linhas ideológicas, ou institucionais. Muito ao contrário, encontram explicação muito mais sólida em se os agentes, sejam eles partidos, instituições puras de Estado, ou entidades da sociedade civil, têm, ou não, uma posição cartelizada e monopolista a defender, ou se enxergam a sua atuação ou sobrevivência no mercado eleitoral ameaçadas pela iniciativa.

De um lado, legendas partidárias institucionalizadas, que evoluíram no Brasil, claramente, para a etapa de partidos cartelizados, no sentido dado por Katz e Mair (2013), monopolistas, por lei, da representação popular, caracterizados e confortáveis com a baixa competição, e para os quais, ainda que de forma não consciente, as prioridades são centradas na sobrevivência e força do próprio partido, e não metas ideológicas e programáticas.

Estes partidos institucionalizados, sejam de direita, de esquerda ou de centro, e os órgãos de Estado por eles controladas, ou que deles retiram e reproduzem os dirigentes – como, por exemplo, a Câmara dos Deputados, e o Senado Federal -, igualam-se nas

<sup>42</sup> Murilo Aragão, do Instituto de Direito Legislativo.

<sup>43</sup> Flávio Pansieri, da Escola Judiciária Eleitoral do Tribunal Superior Eleitoral

críticas às candidaturas avulsas, centrando, no mérito, os argumentos em que estas candidaturas, ao enfraquecerem eles próprios partidos, sobre os quais se ergue a democracia representativa, prejudicariam a democracia, estimulariam o populismo, e prejudicariam a governabilidade e a gestão.

Do outro lado, e confirmando a hipótese de trabalho acima apresentada, legendas partidárias de fundação recente, também de esquerda e de direita, mas caracterizadas pela crítica à dificuldade de acesso da população aos debates partidários e à representação política, monopolizada por elites burocráticas dos partidos institucionalizados, a despeito de diferentes na visão do mundo e nos programas partidários, defendem a candidatura avulsa, ou formatos diversos de candidaturas independentes de partidos, como forma de arejamento do debate, de aproximação da população para com a política, e de ruptura para com uma estrutura que entendem alienar a sociedade da política e do acesso aos cargos de governo.

Confirmando que a ausência de compromisso com o *status* partidário abre espaço para o senso crítico, da mesma forma assim pensam e argumentam a maioria das entidades civis que trabalham com organização popular e cidadania, para as quais as candidaturas independentes se constituem em janela para acesso ao governo e aos debates públicos, caminho que lhes é dificultado, ou vedado, pelas instituições partidárias cartelizadas.

Também o Ministério Público, órgão estatal independente, defendeu a viabilidade e o caráter positivo das candidaturas avulsas, e o fez se juntando a muitos dos agentes citados acima na constatação de que a democracia, mesmo representativa, não é sinônimo de democracia de partidos, e muito menos de monopólio partidário na representação. As candidaturas avulsas, nesta visão, que também assumimos, na medida em que desafiam as estruturas burocráticas partidárias hoje distantes da sociedade, forçariam a um arejamento e abertura também dos partidos institucionalizados, em segundo resultado positivo da democracia direta: seriam quebrados os cartéis, e a competição no mercado eleitoral seria uma vez mais centrada em programas e em quem melhor representa a sociedade e a seus anseios. Ao fim e ao cabo, portanto, para estes agentes, as candidaturas avulsas teriam efeito positivo sobre a democracia, sim, porém igualmente seriam benéficas aos próprios partidos políticos.



#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na seção anterior desta monografia, observamos os muitos argumentos utilizados contra e a favor as candidaturas avulsas. Neste último capítulo, com propósito de se traçar uma resposta a nossa pergunta de pesquisa, avaliamos agora a coerência destes argumentos, e refletimos sobre as várias hipóteses discutidas, concluindo como acreditamos que o impacto da candidatura avulsa se manifestaria na realidade.

Entre os argumentos mais levantados por partidos, entidades e pessoas contrárias à candidatura avulsa, como assim vimos em seção anterior desta monografia, está a de que a possibilidade de candidaturas avulsas levaria à exacerbação da fragmentação do sistema político brasileiro.

Outro seria o argumento de que nos encontramos em um momento em que seria necessário o fortalecimento dos partidos políticos brasileiros em torno de identidades programáticas, e que tal fortalecimento deve ser alcançado por meio de medidas que apenas adicionem ao sistema existente, sem enfraquecer os partidos. Dito fortalecimento seguindo as definições explicadas em seções anteriores.

Para aqueles que apresentam este argumento, a possibilidade de candidaturas independentes seria a solução incorreta. Ela não apenas enfraqueceria os partidos, como também estimularia o individualismo da cultura política brasileira. Há também uma quantidade considerável de argumentos baseados nas complicações potenciais burocráticas. Acima de tudo, são complicações quanto ao financiamento destes candidatos avulsos.

Embora tais pontos sejam justa causa de discussão, eles são marcados por superficialidade e incoerência. Primeiramente, se admite desde logo que o sistema político brasileiro se encontra bastante fragmentado. Ainda temos uma quantidade excessiva de partidos, muitos dos quais não possuem uma agenda programática estável, ou uma identidade legítima em frente a comunidade política e população comum. São partidos pouco institucionalizados, que lutam para manter relevância e obter influência. Para alcançar tal objetivo, um dos mais comuns planos destes partidos é servir como veículo para candidatos carismáticos, legitimando uma candidatura que não poderia ter sido feita de forma avulsa. Esta aliança costuma ser temporária, desfazendo-se logo depois de sucesso na eleição, sendo esta evidente demonstração de falta de lealdade



partidária a razão pela qual a manobra política aqui descrita é conhecida como a utilização de uma “legenda de aluguel”

De fato, conforme assim foi apresentado anteriormente, uma das centrais causas da crise da representatividade no caso brasileiro são as “legendas de aluguel”, vazias de identidade programática e sempre a espera de oportunidades para obter maior relevância e estabilidade, a exemplo do PSL, que experenciou, conforme antes exposto, imenso sucesso recentemente como resultado de sua associação com Bolsonaro.

Estas legendas são de interesse para indivíduos que desejam adentrar o mercado eleitoral, porém se encontram afastados ou sem oportunidade de aliança com os partidos tradicionais. O exemplo mais relevante seria efetivamente a candidatura do nosso atual presidente da República, Jair Bolsonaro, que obteve seu cargo atual por meio de associação a partido pequeno e pouco institucionalizado, ao qual aderiu às vésperas da eleição, e do qual este nem mais é parte, sendo tais circunstâncias uma verdadeiramente emblemática utilização de uma “legenda de aluguel”.

Sem a alternativa da candidatura avulsa, partidos pouco institucionalizados, de identidade ideológica neutra e maleável, e com poucas disputas internas, acabam sendo a melhor opção possível para a participação de atores carismáticos, porém afastados dos partidos institucionalizados, exata situação de Jair Bolsonaro, nas corridas eleitorais.

Questiona-se: em um Brasil que admitisse a candidatura avulsa, ao se suprir a necessidade que cria a demanda pelas legendas de aluguel, não seria contida a multiplicação destas?

Não se argumenta aqui que exista garantia de que o efeito seria suficiente para se reverter a fragmentação já ocorrida por si só. Mas é inegável que o progresso do fenômeno do populismo significa demanda pelos serviços oferecidos por estas legendas de aluguel, mesmo dentro de partidos cartelizados monopolistas. Com a possibilidade de candidatura avulsa, a criação e aliança a tais partidos se torna uma opção muito menos atraente.

Bastante semelhante é a crítica de que candidaturas independentes reforçariam o individualismo e personalismo político. Tal argumento, por razões a seguir expostas, demonstra extrema incoerência.

À primeira vista, o argumento parece ser sólido. Afinal, as candidaturas avulsas são, por tendência natural, individuais, seu sucesso muitas vezes dependendo do carisma

peçoal do hipotético candidato, este que se encontra afastado ou separado ideologicamente dos partidos existentes. Como definimos anteriormente neste trabalho, o personalismo é um fenômeno político reconhecido pela ocorrência da priorização de relações pessoais entre detentores de poder político, acima da vontade da população e/ou das ideologias do partido. É razoável intuir que a possibilidade de um agente sem vinculação partidária se candidatar poderia concretizar alianças baseadas em relações pessoais, em vez de correspondência ideológica ou demanda popular. No entanto, diante de múltiplas legendas de aluguel disponíveis, e reconhecendo o fenômeno de candidaturas personalizadas que caracterizou as eleições nacionais de 2018, isto apesar da exigência de monopólio de partidos, é equivocado se assumir que tal coisa ocorreria com maior frequência do que já ocorre no sistema atual.

Conforme discutido anteriormente, e conforme foi denunciado por vários dos atores apresentados na seção anterior, uma boa parte dos partidos políticos são vazios de conteúdo programático e de uma linha ideológica com qual candidatos e eleitores possam se identificar. Conseqüentemente, o voto do eleitor não encontra muito mais para se basear do que sua opinião quanto cada candidato individual, assim como suas opiniões negativas quanto os partidos mais institucionalizados.

Uma situação em que eleitores votam em candidatos independentes não é uma mudança significativa em relação a outra em que o candidato pode simplesmente se eleger por meio de associação a partido amorfo e irrelevante, sem fazer compromissos ideológicos ou programáticos. De fato, nada impede que o candidato avulso, tendo que formar uma base de suporte popular, e muitas vezes já partindo de uma mobilização coletiva, não venha e tenha que se comprometer com uma agenda programática, ou coa uma mensagem ideológica. Assumir certeza ou mesmo tendência a ocorrência do contrário sem dados substanciais é, insista-se, uma decisão equivocada.

Considerando os avanços nos nossos meios de comunicação que experienciamos nos tempos atuais, estes que já impactam nosso sistema eleitoral, como assim mencionamos em nossa apresentação teórica, poderia até mesmo se argumentar que existe uma tendência a formação de uma identidade ideológica em qualquer campanha baseada no apoio popular, especialmente em uma baseada na democracia direta, no qual vontade do povo é necessária para o sucesso. Afinal, sem o apoio da reputação do partido para formação de uma identidade programática, o candidato tem que formar uma nova mensagem de campanha competidora com as já estabelecidas reputações dos partidos.

Deve se admitir, no entanto, que este último ponto, pelo menos quando analisado em relação às candidaturas avulsas, começa também a adentrar em campos de discussão hipotéticos, que não alegamos poder provar sem dados substanciais, sendo a coleta de tais dados provavelmente possível apenas em um Brasil que tenha de fato começado experimentar com a candidatura avulsa, ou soluções similares.

Isso não quer dizer, no entanto, que não observamos, por virtude da análise lógica, efeitos positivos que as candidaturas avulsas viriam a ter. Volta-se a questão de individualismo e personalismo, fenômenos que as candidaturas avulsas em muito diminuiriam, por uma simples razão: esta tornaria a prática de estratégias personalistas muito mais vazias de vantagem.

Tal fato é consequência da mudança de paradigma que resulta da diminuição da pressão para criação das legendas de aluguel anteriormente discutida, e a mudança de prioridades por parte dos partidos cartelizados consequente das mudanças na maneira que estes agora teriam que competir com outros partidos e com os candidatos avulsos.

A diminuição da demanda por legendas de aluguel leva à perda do estímulo à criação destas legendas. A diminuição destas legendas significa que aspirantes candidatos que não desejam se juntar aos partidos cartelizados se encontrariam com a seguinte escolha: candidatarem-se de maneira avulsa, o que requereria a formação de uma base ideológica própria, ou a obtenção de sucesso por meio de carisma pessoal e estratégias populistas, ato que agora ocorreria sem promover o sucesso de ainda mais partidos sem identidade programática (a exemplo do caso do PSL); ou ele se junta um dos partidos com agendas programáticas e ideologias partidárias bem estabelecidas, a exemplo do Partido Novo ou do Partido Rede Sustentabilidade, partidos que muito dificilmente teriam suas identidades e compromissos programáticos eclipsados pelo hipotético candidato. A tendência desse novo mercado eleitoral seria de uma maior tendência à formação ou permanência de partidos de maior consistência ideológica, e não o contrário, e, com a competição dos candidatos avulsos de aclamo popular, aumento na luta pela representação e apoio da população.

No que tange aos problemas burocráticos relativos à adoção da candidatura avulsa, não se oferece confirmação ou negação, pois estes escapam do escopo da pergunta de pesquisa desta monografia e também são uma discussão hipotética mais bem respondida após uma reforma política. Não é útil tentar responder a estas questões sem se saber, de

maneira concreta, a forma do sistema político tomaria com a adição das candidaturas avulsas, assim como, de fato, a exata forma jurídica utilizada para aplicá-las.

Aponta-se, no entanto, que o atual estado atual da burocracia partidária brasileira, como anteriormente apresentado nessa monografia, é alvo de críticas fundadas de todos os lados, sendo um dos pilares que erguem e mantêm a cartelização. De uma maneira ou de outra, portanto, uma reforma burocrática mostra-se necessária, e o desafio posto pelas candidaturas avulsas teria também este viés positivo, vale dizer, levar à revisão de monopólios e forçar rediscussão da democracia interna dos partidos e instituições.

Finalmente, discutimos a original pergunta de pesquisa deste trabalho, a saber a crise da representatividade, fundada no esvaziamento da democracia brasileira, na falta de fé do cidadão em seus representantes e qual seria o impacto que consideramos que a candidatura avulsa teria sobre esta. Neste ponto, retornamos à contribuição ao tema de Augusto Aras, atual Procurador Geral da república, em particular às seguintes palavras:

“A candidatura avulsa poderia, inclusive, estimular os cidadãos a participarem da vida pública nacional e a compelir as agremiações a abrirem suas atividades políticas, de natureza permanente, e filiações aos interessados, mormente aos jovens, dando a verdadeira utilidade aos institutos e fundações de partidos que devem promover a formação de novos quadros (art. 16 e seguintes da LPP), recebendo, para isso, vultosas verbas do fundo partidário.”<sup>44</sup> (ARAS; 2018)

Expandimos a visão apresentada por Aras, apontado que os efeitos de uma maior participação dos cidadãos na vida pública não seria simplesmente aproximar o cidadão envolvido da comunidade política; tal fenômeno pode vir a ter efeito mais profundo, qual seja, a revalorização da política na visão do Cidadão.

Um aumento do envolvimento na comunidade política por parte da população comum tem um efeito enorme na representatividade, porque não apenas ocorre fortalecimento da influência da população sobre o governo, mas também um processo de educação política. O cidadão que deseja e possui meios de engajar com a política de seu país não apenas se sente mais representado, mas tem maior compreensão dos problemas públicos que o país enfrenta assim como maior conhecimento das instituições que regem seu governo. Cidadãos mais bem informados também tem melhor chance de se interessar

---

<sup>44</sup> ARAS, Augusto. Ob. Cit., p. 12.

pelas propostas ideológicas individuais de cada partido e candidato, em vez de simplesmente reagir a reputação positiva ou negativa do ator em particular, levando a uma maior tendência de sucesso de partidos com identidades programáticas consolidadas.

Mesmo que nem todos esses efeitos hipotéticos decorram de maneira significativa de uma maior participação política por parte da população, é difícil argumentar no sentido de que o processo, provocado pelo desafio de candidaturas avulsas, não levaria a um reforço da representatividade do governo, e à relegitimação da política sob a perspectiva do cidadão brasileiro.

Além, mesmo se na realidade prática ocorresse o pior, se o impacto da oportunidade das candidaturas avulsas se provasse insuficiente para motivar o cidadão a uma maior participação política, e estas servissem apenas como veículo de candidatos populistas e carismáticos, ainda assim concluímos que o impacto sobre a representatividade e sob a evolução do sistema partidária seria positivo.

De fato, e conforme já foi explicado, a fragmentação partidária e as eleições personalistas são problemas que já existem em abundância, não sendo a realidade atual melhor do que a situação hipotética levantada pelos críticos das candidaturas avulsas. No ponto da fragmentação, refutamos a ideia de que a candidatura avulsa exacerbaria o problema mais do que o resolve, considerando quão direto seu impacto se daria também sobre a demanda que promove a criação de novas legendas de aluguel. Na questão do personalismo, tal problema já permeia o sistema partidário, sendo sua ocorrência perfeitamente possível sem as candidaturas avulsa, com a existência das legendas de aluguel e das trocas de favores características dos partidos cartelizados.

Em um Brasil com candidaturas avulsas, mesmo que um candidato personalista obtenha sucesso, este ao menos não irá promover o sucesso de um partido amorfo no processo, ou, caso dito candidato seja dos partidos mais institucionalizados, ele enfrentará maior competição de um maior número de partidos e candidatos com identidades programáticas estáveis e relevantes. Esta competição aumentaria o esforço requerido por cada partido e candidato de assegurar a aprovação popular e de representar os interesses da população.

Prosseguindo, mesmo se desconsiderarmos melhores ou piores casos, firma-se aqui que, conforme foi repetitivamente apontado por atores e especialistas em nossa

exposição da Audiência Pública havida no Supremo tribunal Federal, as candidaturas avulsas são fundamentalmente válvulas de escape para o ressentimento e tensão de uma população, que não se sente representada pelo seu governo. Mesmo se os efeitos positivos ou negativos teorizados por qualquer um dos lados do debate não se manifeste na realidade de maneira significativa, a oportunidade das candidaturas avulsas ainda assim permitiria que a população tenha oportunidade de agir em nome de sua insatisfação de maneira regulada.

De fato, a mera existência de um mecanismo que garanta a possibilidade de reivindicação direta da influência sobre o governo por parte da população, mesmo que este não fosse amplamente utilizado, teria um inegável impacto na confiança do cidadão em que o governo é obrigado a representar seus interesses, e conseqüente alívio da frustração que caracteriza a crise da representatividade, uma vez que este possui os meios de aplicar sua vontade, se necessário.

Por fim, a avaliação crítica do posicionamento e dos argumentos apresentados pelos agentes políticos (partidos; instituições; entidades da sociedade civil) perante o Supremo tribunal Federal, desenvolvida no capítulo anterior desta monografia, permite confirmar que as resistências às candidaturas avulsas encontram explicação na defesa de posições monopolistas e cartelizadas dos partidos institucionalizados.

Não existe fio condutor ideológico neste debate, vale dizer agentes que defendem propostas de mobilização coletiva e de transformação social pela via do Estado, comumente identificados como de esquerda, estão do mesmo lado que partidos conservadores ou liberais, defensores de diminuição do Estado, rotulados como de direita, a depender de terem, ou não, posições cartelizadas a defender. Assim, partidos institucionalizados, com largo acesso a recursos públicos e domínio sobre estruturas políticas, sejam eles de esquerda ou de direita, atacam o instituto da candidatura avulsa como sendo uma ameaça à própria democracia, pois veem o monopólio da elegibilidade em suas mãos como pilar deste regime democrático.

Do outro lado, as forças críticas, sejam elas sociedade civil organizada, ou partidos recentes, em tentativa de ascender com base em maior proximidade com a sociedade, identificam na distância, e nas barreiras impostas pelo monopólio da elegibilidade, e pela força dos partidos cartelizados, raízes da crescente alienação política dos cidadãos, e

perda de representatividade do Estado, e defendem, fortemente, as candidaturas avulsas como um dos meios de ruptura e de arejamento do sistema.

Acreditamos que assiste clara razão a estes que militam pela ruptura da inércia, e defendem as candidaturas avulsas.

Não há que se imaginar um sistema integralmente baseado em candidaturas avulsas. Não seria operacional, e aqui concordamos com os representantes de partidos institucionalizados, mas igualmente também não é provável ou minimamente possível. Candidaturas avulsas, em qualquer que seja o cenário, seriam exceção, pois o caminho da candidatura pela via partidária continuaria mais fácil e sólido.

Porém, a simples existência deste caminho de desafio, em primeiro lugar, traria novas ideias, agentes e grupos para o debate político, organizados para basear candidaturas independentes. Em segundo lugar, imporiam aos partidos institucionalizados a recuperação de suas propostas e identidades programáticas, e um retorno à aproximação com sociedade, sob pena de perderem espaços que hoje só mantêm por força de cartel. Por fim, e conforme já visto, as candidaturas avulsas, longe de serem causa de mais populismo, tirariam boa parte da razão de existir dos partidos de aluguel, sem identidade, reduzindo o espaço para voluntarismo, e qualificando o debate.

O simples debate sobre a viabilidade e méritos das candidaturas avulsas favorece a uma saudável visão crítica e a alterações no sistema. As candidaturas avulsas, com todos os seus condicionantes, parecem claramente, portanto, ser uma resposta positiva e viável à crise de representatividade da nossa democracia, embora longe de ser resposta única ou suficiente.

## 5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEIXO, Gabriel de Castro. A Candidatura Avulsa Como Alternativa No Sistema Eleitoral Brasileiro. UFRJ, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, Faculdade de Direito, Rio de Janeiro, 2017.

AMARAL, O. O que sabemos sobre a organização dos partidos políticos: uma avaliação de 100 anos de literatura. Revista Debates, v.7, n.2, 2013. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/debates/article/viewFile/38429/26636>, acesso em 21/04/2021.

AVRITZER, L. Participatory institutions in democratic Brazil. Baltimore: John Hopkins University Press, 2009.

BARROSO, Luís Roberto. O Sistema Eleitoral: o modelo distrital misto. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1604367/mod\\_resource/content/1/Texto%20Barroso%20Sistema%20de%20Governo%2C%20eleitoral%20e%20partid%C3%A1rio.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1604367/mod_resource/content/1/Texto%20Barroso%20Sistema%20de%20Governo%2C%20eleitoral%20e%20partid%C3%A1rio.pdf)), acesso em 21/04/2021.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de Política. Volume 1, verbete - Partidos Políticos. 3ª Edição. Brasília: Ed. UnB, 1998.

BOGOSSIAN, André Martins e DE LUCA, Alexandre Corrêa. O que é bom e o que poderia ser melhor – Propostas para a Reforma Política. Revista Brasileira de Estudos Constitucionais. Ano 9, nº 32, p. 1022/1045, maio/ago 2015.

BOLOGNESI, Bruno. A seleção de candidatos nos partidos políticos brasileiros: percepções dos candidatos à deputado federal no pleito de 2010. In: Anais do 37º Encontro Anual da ANPOCS, Águas de Lindóia, SP, 23 a 27 de setembro de 2013. Disponível em: <https://anpocs.com/index.php/encontros/papers/37-encontro-anual-da-anpocs/st/st08/8432-a-selecao-de-candidatos-nos-partidos-politicos-brasileiros-percepcoes-dos-candidatos-a-deputado-federal-no-pleito-de-2010/file>, acesso em 21/04/2021.

BOLOGNESI, Bruno. Institucionalização Partidária: a proposta de uma ferramenta bidimensional para indicadores empíricos. In: Anais do 36º Encontro Anual da AMPOCS, 21 a 25 de outubro de 2012, Águas de Lindóia, SP;

BONAVIDES, Paulo. Ciência Política. 10ª Edição (Revista e Atualizada), 9ª Tiragem. São Paulo: Malheiros Editores, 2000. Edição Digital disponível em:



<https://biblioteca.isced.ac.mz/bitstream/123456789/262/1/Paulo%20Bonavides-Ciencia%20Politica.pdf>, acesso em 11/05/2021.

BUARQUE, CRISTOVÃO. Precisamos falar sobre candidaturas avulsas. *Jornal do Comércio*. Brasília, 23 mai. 2017. Disponível em: <http://www.cristovam.org.br/portal2017/2017/05/23/precisamos-falar> sobre candidaturas-avulsas/, acesso em 21/04/2021.

“Cartel — Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios”, disponível em: [www.tjdft.jus.br](http://www.tjdft.jus.br), acesso em: 22/04/2021.

CASADO, Letícia. Gilmar Mendes critica Candidatura política sem partido. *Folha de São Paulo*, Brasília, 3 out. 2017. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/10/1923960-gilmar-mendes> critica candidatura-política-sem-partido.shtml, acesso em 21/04/2021.

COSTA, Homero. Debilidade Do Sistema Partidário E Crise De Representação Política No Brasil. Disponível em: <http://www.uel.br/grupopesquisa/gepal/primeirosimposio/completos/homerocosta.pdf>, acesso em 16/04/2021.

DELLA CORTE, Tiago e DELLA CORTE, Taís. A democracia no século XXI: crise, conceito e qualidade Passagens. *Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica* Rio de Janeiro: vol. 10, nº 2, maio-agosto, 2018.

GALVÃO, Débora Gomes. Crise de representação dos partidos políticos no Brasil (2000 a 2015): uma perspectiva comparada. Jundiaí: Paco Editorial, 2016.

HUNTINGTON, S. *Political order in changing societies*. New Haven: Yale University Press, 1968.

“Como obter as melhores análises políticas”, Instituto Locomotiva, disponível em: [www.ilocomotiva.com.br](http://www.ilocomotiva.com.br), acesso em: 22/04/2021.

KATZ, Richard S.; MAIR, Peter. *How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*. London: Sage, 1994.

\_\_\_\_\_. *Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party*. *Party Politics*, London, v. 1, n. 1, 1995.

MAINWARING, S. Rethinking party system in the third wave of democratization: the case of Brazil. Stanford: Stanford University Press, 1999.

MAINWARING, Scott; e TORCAL, Mariano. Teoria e institucionalização dos sistemas partidários após a terceira onda de democratização. *Opinião Pública*, Vol 11, nº 2, Campinas Oct. 2005. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762005000200001](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762005000200001), acesso em 21/04/2021.

MANIM, B. A democracia do público reconsiderada. *Novos Estudos - CEBRAP*, São Paulo, n.97, Nov.2013.

MIRANDA, Leila Pereira; DIAS, Palloma Ponciano Lima; DA COSTA, Rebeka Sousa. Candidatura Avulsa: Estudo da Controvérsia em Torno da Representação Popular. Artigo acadêmico, Universidade Federal de Roraima.

MONEDERO, Juan Carlos. ¿Posdemocracia? Frente al pesimismo de la nostalgia, el optimismo de la desobediencia. *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, n. 240, jul./ago. 2012. Disponível em: <http://nuso.org/articulo/posdemocracia-frente-al-pesimismo-de-lanostalgia-el-optimismo-de-la-desobediencia/>, acesso em 21/04/2021.

NICOLAU, JAIRO. M. Multipartidarismo e democracia: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro (1985-94). Rio de Janeiro: Editora FGV, 1996.

\_\_\_\_\_. *Sistemas Eleitorais*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

REIS, Marlon. *O Gigante Acordado: Manifestações, Ficha Limpa e Reforma Política*. São Paulo: Leya, 2013;

CARREIRAO, Yan de Souza. O sistema partidário brasileiro: um debate com a literatura recente. *Rev. Bras. Ciênc. Polít.* [online]. 2014, n.14, pp.255-295.

SARTORI, Giovanni. *Partidos e Sistemas Partidários*. Brasília: Editora UnB, 1982.

STF. Questão de Ordem do Recurso Extraordinário com Agravo 1.054.490, Relator Min. Roberto Barroso julgado em 5/10/2017.

STF. Transcrição da Audiência Pública no RE 1238853. Viabilidade de Candidaturas Avulsas. Relator Ministro Roberto Barroso. Disponível em: [http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Audiencia\\_Publica\\_Viabilidade\\_Candidaturas\\_Avulsas\\_RE\\_1238853.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Audiencia_Publica_Viabilidade_Candidaturas_Avulsas_RE_1238853.pdf). Acesso em 08/04/2021.

# ANEXOS

## **Anexo 1 - Excertos relevantes do pronunciamento do representante do Senado Federal**

O SENHOR CARLOS EDUARDO FRAZÃO DO AMARAL (DIRETOR DE ASSUNTOS TÉCNICOS E JURÍDICOS DA PRESIDÊNCIA DO SENADO FEDERAL)

“Aqui vou focar nos aspectos das consequências jurídicas de eventual pronunciamento. Institucionalmente, o Senado Federal, Ministro Barroso, é radicalmente contra a implementação, na via da judicial review, das candidaturas avulsas. Entendemos que o lócus, por excelência, para a tomada de decisões de primeira ordem, em uma democracia, é o Congresso. Acreditamos que esse seja tema estritamente político.

(...)

O primeiro deles está relacionado com a própria dinâmica do sistema eleitoral brasileiro. No âmbito do sistema proporcional, o Supremo Tribunal Federal tem assentado - pelo menos desde que decidiu as questões de fidelidade partidária - que o sistema proporcional confere primazia, proeminência, aos partidos políticos. Existe um protagonismo dos partidos políticos em nosso sistema eleitoral proporcional

(...)

Outro ponto importante, avançando aqui, é que nosso arranjo de distribuição do fundo partidário, do fundo especial de financiamento de campanhas, todo ele é centrado na representatividade do partido no Congresso Nacional, seja por meio da votação dada ao partido na Câmara, seja pelo número da bancada de Senadores, seja pelo número do partido na bancada na Câmara dos Deputados. Eventual pronunciamento talvez tenha que rediscutir isso. O regime de financiamento desses candidatos avulsos seria como? “

## **Anexo 2 – Excertos relevantes do pronunciamento do representante da Câmara dos Deputados**

Câmara dos Deputados

A SENHORA MARGARETE COELHO (DEPUTADA FEDERAL)

“Nossa exposição se baseará basicamente em três premissas, quais sejam: primeira, o caso das candidaturas avulsas não revela lacuna constitucional, mas opção constituinte pela mediação dos partidos políticos nas candidaturas para cargos eletivos; segunda, o ordenamento jurídico brasileiro está baseado na mediação dos partidos políticos, de modo que entender reduzir seu papel implica subverter a ordem constitucional estabelecida; terceira, a implementação ou não de candidaturas avulsas no ordenamento jurídico brasileiro exige debate político que foge da competência do Poder Judiciário.

De fato, haveria dificuldade, como se demonstrará a seguir, no funcionamento parlamentar, mediante candidaturas avulsas, tendo em vista o sistema de funcionamento do parlamento brasileiro, que se funda em bancadas. Todas as opções são feitas a partir de bancadas: eleições de Mesas, composições de comissões, o tempo de fala de cada um em Plenário, inclusive o número de destaques que podem ser feitos em cada matéria em debate no Plenário. Todos se baseiam no tamanho da bancada, evidentemente privilegiando a opção feita pelo legislador constituinte - que é da nossa experiência democrática - de se basear em sistemas majoritários, ainda que proporcionais. A democracia frequentemente se depara com a necessidade de contar cabeças, de examinar maiorias e minorias. Nesse papel, é imprescindível a intermediação dos partidos políticos, sob pena de se estar diante do que Nadia Urbinati, brilhante Professora de Ciência Política de Columbia, quando compara as candidaturas avulsas, nos dias de **hoje, à democracia** antiga, de Atenas ainda, chama de democracias de auditório as democracias baseadas em candidaturas avulsas. “

### **Anexo 3 - Excertos relevantes do pronunciamento da representante da Ordem dos Advogados do Brasil**

A senhora Luciana Nepomuceno (Presidente da Comissão de Estudos da Reforma Política da OAB):

“O que quero demonstrar com todo esse recorte histórico? Que o processo de redemocratização, no Brasil, é pautado justamente no fortalecimento dos partidos políticos, para o que lhes foi assegurado o monopólio de apresentação das candidaturas.

O art. 14 da nossa atual Carta Constitucional reafirma esse compromisso ao colocar os partidos políticos no centro do processo democrático, exigindo a filiação partidária como uma das condições de elegibilidade - assim como o legislador infraconstitucional o faz, no art. 11 da Lei da Eleições - também reforçado pelo § 14, introduzido em 2017 -, ao vedar o registro de candidatos independentes, ainda que filiados a partido político.

O que quero dizer, Senhor Presidente, Senhor Ministro, Senhoras e Senhores, é que foi opção do nosso poder constituinte originário o protagonismo dos partidos políticos, colocando-os como indispensáveis ao modelo de democracia representativa ao outorgar-lhes e exigir a filiação partidária como uma das condições de elegibilidade.

A pergunta que faço a Vossas Excelências é: esse sistema hoje vigente é compatível com candidaturas independentes? Do resultado do trabalho que realizamos em todas as regiões do País, a resposta é negativa.

Não se olvidam também que temos um distanciamento das agremiações dos próprios programas partidários. Porém, a solução para essas e tantas outras questões não estará nas candidaturas avulsas, que, pedindo vênias àqueles que pensam em contrário, não irão fortalecer os partidos, não irão obrigar os partidos políticos a se reinventarem.

Falo simplesmente porque os partidos políticos são os principais responsáveis por agregar a grande complexidade e pluralidade de vontades individuais presentes em toda nossa sociedade, reduzindo essas vontades e representando-as perante os órgãos públicos. É através dos partidos políticos que temos a chance de que as massas participem dos processos de tomada das decisões políticas, naquilo que Norberto Bobbio denominou de questionamento político enquanto função atribuída às agremiações partidárias. Função essa que não é substituída nem alcançada pelas candidaturas independentes.

Digo mais: as candidaturas independentes irão apenas fortalecer o individualismo. Além de fortalecer o individualismo, são marcadas pela temporalidade - o ápice das candidaturas independentes se dará somente com a apresentação daquela candidatura.

Isso sem considerar que o partido político municia seu candidato - que pode ser totalmente desconhecido do eleitorado - com um mínimo de fundo partidário, de um fundo especial de financiamento de campanha e com material de divulgação.

Os candidatos independentes que não tiverem acesso a recursos ou recursos próprios, ficarão à margem da visibilidade muito mais do que aqueles vinculados a partido político. Isso sem contar a chance de aumento dos outsiders por meio das candidaturas independentes, não que eles não existam no sistema de representação via partidos políticos. A questão é o aumento desmesurado dessa oferta de candidatos desvinculados de um programa partidário, desvinculados de uma filiação partidária.”

#### **Anexo 4 - Excertos relevantes do pronunciamento do representante jurídico do Poder Executivo – Advogado Geral da União André Luiz de Almeida Mendonça**

A Advocacia-Geral da União, nas defesas que tem feito em processos que envolvem esse debate, tem se mantido fiel à jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, que, hoje, não reconhece a possibilidade de candidatura avulsa em função da própria legislação brasileira.

Porém, nesse momento, como é uma seara e um campo especial para ouvirmos especialistas com as suas respectivas perspectivas, visões, não só jurídicas, como também políticas, e com o aspecto democrático, a Advocacia- Geral da União adotará uma posição imparcial, nesta hora, para compreender as diversas visões e perspectivas e, na medida da sua atuação institucional, formar uma convicção mais madura, até mesmo de perspectiva de futuro, seja na defesa ou não

## **Anexo 5 - Excertos relevantes do pronunciamento do Procurador Geral da República, representante do Ministério Público Federal**

Augusto Aras- Procurador Geral:

Reconhece-se que os vícios que acometem os partidos políticos remetem a uma **necessária reflexão** acerca da admissibilidade das candidaturas avulsas, uma vez que, a partir de 04/10/2007, o STF passou a conferir, via hermenêutica constitucional, eficácia ou efetividade social ao princípio da fidelidade partidária, com a perda dos mandatos políticos como consequência e sanção.

Desde então, os presidentes dos diretórios nacionais em relação às instâncias de menor abrangência territorial, e, de igual forma, os estaduais, no que se refere aos diretórios municipais, instalaram uma ditadura intrapartidária, por meio de intervenções e dissoluções, destituições de dirigentes, discriminações políticas contra filiados e exercentes de mandatos, impondo ordens atentatórias ao próprio regime democrático.

Valem-se os altos dirigentes da exigência de fidelidade partidária e da perda de cargos e de mandatos para transformar as agremiações em feudos. São os “donos dos partidos” que inverteram a pirâmide da democracia, ditando políticas de cima para baixo, olvidando o fato de que a base se encontra exatamente na soberania popular extraída do consenso social resultante das manifestações do povo, que vota e escolhe os políticos que hão de implementá-las.

Considerando que nos últimos dez (10) anos o Congresso Nacional e o Judiciário não superaram esta ditadura interna, por Lei ou por jurisprudência, impõe-se, destarte, a reflexão acerca da admissibilidade da candidatura avulsa no País, fazendo-se uma análise não exaustiva dos argumentos que, porventura, possam ser utilizados a favor e contra a constitucionalidade desse tipo de candidatura. (fl.11)

(...)

É pacífico o entendimento de que a Suprema Corte pode rever o significado de preceitos da Constituição, seja pela via hermenêutica, seja pela via da mutação constitucional. A questão posta exige o enfrentamento da admissibilidade da candidatura avulsa e da relativização da filiação partidária inserida no art. 14, §3º, V, da CF, dos Direitos Políticos, a par das normas do artigo 17, que constitucionaliza as agremiações políticas.

O Brasil subscreveu tratados e convenções internacionais que dispõem sobre direitos humanos e cidadania, a exemplo do Pacto de San José da Costa Rica, que não apõe a filiação partidária como condição de elegibilidade, sendo controvertida sua recepção ou não como norma constitucional pela via do processo legislativo típico das emendas à Constituição, levando-se em conta os conteúdos vigentes nos §§ 2º e 3º do art. 5º da CF. (fl 13).

(...)

A atuação direta dos cidadãos na formação política do Estado, sem os intermediários da representação política (parlamentares e chefes do Executivo), é um dos ideais a ser alcançado, sendo realidade em alguns países, a exemplo da Suíça, que realiza periodicamente consultas ao eleitorado acerca de temas de relevância nacional. (fl. 16)



(...)

No atual estágio, a admissibilidade da candidatura avulsa como um dos modos de exercício da democracia direta não contraria a condição de elegibilidade da filiação partidária, objeto de relativização por parte do Judiciário. A candidatura avulsa poderia, inclusive, estimular os cidadãos a participarem da vida pública nacional e a compelir as agremiações a abrirem suas atividades políticas, de natureza permanente, e filiações aos interessados, mormente aos jovens, dando a verdadeira utilidade aos institutos e fundações de partidos que devem promover a formação de novos quadros (art. 16 e seguintes da LPP), recebendo, para isso, vultosas verbas do fundo partidário.

Assim, a candidatura avulsa ampliaria a democracia direta propiciando o exercício pleno dos direitos políticos (votar e ser votado), sem submissão aos “mecanismos” que ora permeiam a atividade partidária postos para favorecer e perpetuar nos mandatos e cargos eletivos os membros de oligarquias familiares, econômicas e religiosas que ainda dirigem, ao próprio talante, os destinos do País. (fl. 18)

**Anexo 6 - Excertos relevantes do pronunciamento da Deputada Janaina Paschoal  
(DEPUTADA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE SÃO PAULO)**

Criaram a falácia, e repetem-na, de que o fortalecimento da democracia depende do fortalecimento dos partidos! Mas nós ouvimos isso, pregamos isso, praticamos isso, e a democracia segue se esfacelando, Excelência!

O próprio Afonso Arinos chamava atenção para o perigo de nós extinguirmos os partidos. Toda ordem vinda de cima para baixo pode gerar totalitarismo. Daí mais um elogio a Vossa Excelência quando nesta semana, em entrevista, disse: nosso objetivo nesta audiência, ou neste processo, ou neste debate, não é acabar com os partidos, é buscar um caminho para efetivar uma saudável concorrência.

Por que, Excelência? Porque hoje eu vejo - via por fora, agora, vejo por dentro - que existe no sistema partidário nacional um verdadeiro cartel. Não aquele cartel da teoria do partido cartel de Peter Mair e Richard Katz. Um cartel sob o ponto de vista penal propriamente dito. Porque eles se unem, eles criam regras para se perpetuarem no poder e para asfixiarem qualquer indivíduo ou qualquer grupo livre que tente se estabelecer ou estabelecer uma ideia diferente.

Falar em candidatura avulsa é falar em direitos fundamentais; é conferir ao cidadão o verdadeiro poder da cidadania, que é o poder de votar e ser votado, sem ter um requisito de imposição que, de certa forma, retira completamente a sua individualidade.

## **Anexo 7 - Excertos relevantes do pronunciamento do Presidente da subcomissão de reforma política da CCJ**

O SENHOR DEPUTADO LUIZ PHILIPPE DE ORLEANS E BRAGANÇA

(...)Hoje em dia os sistemas representativos, todos eles, sem exceção, são oligarquias.

(...)Nessa dinâmica de oligarquias, temos oligarquias mais abertas e oligarquias mais fechadas. As oligarquias mais abertas são aquelas que têm sociedade civil forte e organizada, sociedade civil que quer ser representada. Essas forçam o sistema a se abrir e demandam interferência cada vez mais direta. Qualquer tipo de chancela que se coloque entre a sociedade e o poder representativo, por lei, é ilegítimo.

(...)Vemos agora, atualmente, os poderes políticos – especificamente dos partidos políticos – enraizando-se de maneira ilegítima, através de lei.

Atualmente, como estamos? Esses partidos se tornaram – não só esses, mas outros também – arcaicos em sua capacidade de atender pleitos individuais, coletivos, de classe, de causas, e isso tornou-se extremamente perigoso, porque a sociedade civil no Brasil tem evoluído, independentemente dos poderes políticos terem reagido dessa maneira ou, ao menos, em sintonia com a evolução dessa sociedade.

O que estamos vendo hoje no Brasil? Estamos vendo partidos que perderam o vínculo com a sociedade, não têm representatividade e capacidade de mobilização alguma e se enraizam por si próprios, a seu próprio comando, totalmente soberanos. Criaram leis para se proteger dessa sociedade cada vez mais forte. Hoje temos o risco de termos, mais uma vez, na história do País, uma oligarquização de partidos políticos contrários à sociedade.

Estamos com o sério risco de cairmos em uma ditadura partidária, em um fechamento completo do sistema político, dominado por caciques endinheirados sem nenhum compromisso com a democratização dos partidos. Qual partido, dentre essas medidas de reforço, tomou o ônus de se abrir à transparência completa? Nenhum! Quantos partidos abraçaram o compliance na medida em que reforçavam seus poderes? Nenhum!

Ministro, a candidatura independente é apenas uma válvula de escape para essa sociedade. É apenas uma, é um mecanismo, mas se faz necessário.

Faz-se necessário exatamente para que a gente ainda tenha um Estado de Direito no jogo político que se está para viver nesse próximo início de século XXI, em que se apresenta uma sociedade civil muito mais forte, engajada e capacitada do que jamais tivemos na história do Brasil.

Candidaturas independentes vêm exatamente com essa missão: representar o indivíduo, o cidadão, e não os interesses do Estado – como bem colocou a que mencionou antes -, da massa. Partidos representam a massa, mas o cidadão precisa de representação também.

Por isso, Ministro, faço aqui meu caso a favor das candidaturas independentes. Elas são essenciais para nosso Estado de Direito, para nossa cidadania, para a representatividade do nosso cidadão. Reforçam, sim, os partidos políticos, porque os tornam mais representativos e os forçam a incorporar pleitos que individualmente seriam encabeçados, caso não absorvidos pelos partidos políticos.”

## **Anexo 8 - Excertos relevantes dos pronunciamentos dos representantes de Movimentos da Sociedade Civil**

### *MOVIMENTO TRANSPARÊNCIA BRASIL - MANOEL GALDINO:*

“Sou doutor em Ciência Política e diretor-executivo da Transparência Brasil. Nós, da Transparência Brasil, somos contra as candidaturas avulsas por três razões. Em primeiro lugar, não irão ajudar a aumentar a pluralidade da democracia ou das vozes que serão representadas em nossa política, podendo até mesmo agravar a situação atual. Em segundo lugar, porque partidos são importantes e precisam ser fortalecidos, não enfraquecidos. Por fim, concluirei minha exposição argumentando que permitir candidaturas avulsas é estimular uma solução simplista. Em vez de ir à raiz dos problemas, optaremos por soluções que apenas tornam a situação mais complexa e com novas complicações

Outro papel importante dos partidos é ajudar o leitor a fazer escolhas. Em muitas democracias, esse foi historicamente o papel dos partidos. Quando vamos decidir algo importante, como comprar um carro ou quem contratar para um emprego, não analisamos centenas ou milhares de opções em detalhes.

Utilizamos filtros - por exemplo, quanto queremos gastar, marcas de carro, formação e experiência de candidatos -, para só depois nos aprofundarmos nos detalhes das poucas opções finais. Assim, os partidos políticos, historicamente, serviam como atalho informacional para os eleitores.

Candidaturas avulsas não resolvem esses problemas. Não irá ajudar a dar governabilidade e produzir políticas públicas melhores. É bem possível, aliás, que piore esse quadro, a depender de como forem implementadas.”

### *MOVIMENTO BANCADA ATIVISTA - PEDRO TELLES*

“A Bancada Ativista é um movimento político independente e pluripartidário, dedicada a eleger ativistas para o Poder Legislativo em São Paulo, fundada em 2016. Entre 2016 e 2018, fomos bem-sucedidos nas duas eleições. Em 2016, apoiamos oito candidaturas a vereador e, dentre elas, uma foi eleita, a hoje Deputada Federal Sonia Bonfim.

É importante começar explicando por que estou usando o termo candidaturas cívicas, e não candidaturas avulsas ou independentes. Essa é uma escolha bastante consciente. Os termos "avulsas" e "independentes" passam a ideia de iniciativas que são de responsabilidade de um único indivíduo, mas nós acreditamos que política é algo que se faz coletivamente.

Também acreditamos que é possível construir candidaturas fora de partidos, de forma coletiva. Existem maneiras de abrir espaço para candidaturas cívicas, com regras que demandem apoio prévio de um número expressivo de cidadãos e também que permitam a união de diferentes candidatos cívicos em torno de projetos comuns. É isso que a gente defende e é isso que vou discutir ao longo de minha fala e em mais detalhes.”

### *LIVRES E RENOVA BR - GABRIEL SOUSA MARQUES DE AZEVEDO*

“O sentido da política, bem definiu Hannah Arendt, é a liberdade. A liberdade de não ser conduzido, a liberdade é existir como realidade social. Para haver política, é preciso que exista uma rede social. Se não se tivesse conformado uma rede social com significativo

grau de distribuição na Ágora Ateniense, a democracia não teria tido local público para o seu nascimento.

O Presidente da França, Emmanuel Macron, elegeu-se sem estar filiado e nem por isso houve qualquer ruptura no modelo democrático francês. Da mesma forma, Joachim Gauck, que presidiu a Alemanha até março de 2017, chegou ao poder sem filiação. Nos Estados Unidos da América, as eleições não partidárias são comuns no nível municipal e, por lá, há até senadores sem partido.

Por outro lado, o Brasil se equipara, em termos de restrição eleitoral a candidaturas independentes, ao grupo que representa 11% dos países do Globo, por exemplo, Angola, Cambodia, Guatemala, Jordânia, Nicarágua, Nigéria, Suriname, Tanzânia, Ubesquistão e Zanzibar.

Ministro, o que é mais perigoso para democracia? Um político independente ou alguém que não sabe separar Estado de religião? O que é mais perigoso para democracia? Alguém que tinha ideias para uma cidade maravilhosa ou alguém que recolhe livros por conta de um beijo? Quem chama os partidos políticos de filtro merece revisar o termo hipocrisia ou, pelo menos, abrir os olhos para o que acontece no Brasil? Fica essa noção do tamanho da repercussão dessa decisão. Eu mencionei uma cidade, são 5.570.”

*MOVIMENTO DE COMBATE À CORRUPÇÃO ELEITORAL - LUCIANO CAPARROZ PEREIRA DOS SANTOS*

“Sou diretor do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral. O Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral foi responsável pela Lei nº 9.840, lei que combate a compra de votos - artigo 41-A da Lei Eleitoral -, e também pela Lei da Ficha Limpa, muito conhecida. Duas leis de iniciativa popular que demonstram o interesse e a participação através da democracia direta. Fizemos também um projeto de reforma política, objeto também de coleta de assinaturas, que não chegou à totalização das assinaturas necessárias, pela complexidade do tema. Reforma política é um debate que não se consegue avançar exatamente por todas essas dificuldades de entendimento e compreensão e pelos objetivos de cada um. Acho que está muito dentro deste tema, afinal também é de reforma política que se está falando. O Movimento também participou da ação direta de inconstitucionalidade para o fim do financiamento empresarial - foi amicus curiae - e estimulou a Ordem dos Advogados do Brasil. Participa como amicus curiae na ação direta de inconstitucionalidade sobre as comissões provisórias, citada aqui também - um dos problemas que enfrentamos em relação aos partidos políticos -, bem como na ação direta de inconstitucionalidade contra o projeto que trata do fim dos conselhos participativos, também um grave ataque à participação da sociedade.

No Movimento, temos, hoje, 72 organizações, entre elas, a própria Ordem dos Advogados do Brasil, a CNBB, Conselhos de Classe mais variados, a Magistratura e o Ministério Público. As decisões são por consenso, então não temos posição fechada sobre o assunto, até porque, com 72 organizações, a gente tem certa dificuldade de fechar questão sobre um assunto como este. Há posições a favor e posições contrárias. Gostaria, então, de fazer algumas considerações a respeito de ambas.

Os partidos não formam quadros, os recursos dos partidos não são transparentes, não ajudam na inclusão das mulheres, dos negros e das ditas minorias - que não são minorias, são minorias na representação. Acho que é exatamente esse o problema que estamos tentando combater: buscar esse aperfeiçoamento.

Pessoalmente, sou a favor da candidatura independente. Como representação, não posso fazer essa afirmação, como disse, porque a representação é múltipla, mas acho que temos que buscar caminhos para podermos atender a essa ansiedade da população de melhorar a relação com a democracia, com o poder. Acho que a Constituição também nos traz remédios para isso.

Indo para o final, só penso que os partidos, nesse fechamento que fazem, buscam o monopólio. No entanto, quando vão para a prática do Parlamento, todos têm gabinetes individuais. É engraçado esse paradoxo. A gente vê exemplos de países onde os gabinetes são gabinetes coletivos, prática que vem sendo buscada por alguns parlamentares: atuação em conjunto, diminuindo gastos - uma das discussões que temos -, sendo mais efetivos e eficazes.”

#### *INSTITUTO NÃO ACEITO CORRUPÇÃO - ROBERTO LIVIANU*

“Sou totalmente favorável às candidaturas independentes e, ao mesmo tempo, ao fortalecimento dos partidos. Os partidos precisam ser, sem dúvida, revitalizados, mas a sociedade precisa ter essa alternativa, essa possibilidade de escolher opções independentes. Isso é fortalecer a democracia.

Entendemos que as candidaturas independentes são instrumento fundamental para que tenhamos oxigenação política, para que tenhamos fortalecimento da democracia, para que tenhamos prevenção à corrupção. Segundo estudos feitos em várias universidades, em nível de mestrado e doutorado, os partidos se transformaram, ao longo das décadas, no Brasil, em verdadeiras empresas, constituídas apenas com o objetivo de abocanhar os fundos públicos – o Fundo Partidário, o Fundo Eleitoral -, sem vínculo entre partidos e militância. São vínculos patrimonialistas e a militância está esvaziada. Os números são absolutamente vergonhosos.

O enfraquecimento dos partidos é fenômeno global, não há dúvida disso. É fenômeno global nas democracias modernas. Quando vencem as eleições, esquecem as bandeiras de luta diante do fisiologismo e não recebem punições pela falta de fidelidade a essas bandeiras. Diante desta crise de representatividade política, a candidatura independente aperfeiçoa a cidadania eleitoral, é extremamente importante; nove em cada dez países do mundo permitem candidaturas independentes. Será que o mundo todo está errado e o Brasil está certo? Nove em cada 10! A crise de representatividade é mundial e são muitos exemplos. Falou-se aqui de Macron, na França; falou-se de Gauck, na Alemanha; mas há na Islândia, na Áustria, nas prefeituras de Tóquio, em Valparaíso, no Chile. Nos Estados Unidos, em 1992, Ross Perot teve quase vinte por cento dos votos em candidatura a Presidente da República. Ao lado do Brasil, quem não permite: Tanzânia, Guiné, Suriname, Uzbequistão, Angola e por aí vai.”

#### *BRASIL 21 - PEDRO HENRIQUE DE CRISTO*

“Outro fato importante, e temos de levar em consideração, é o impacto das novas tecnologias e arranjos institucionais. Temos visto os protestos de escala global desde a Primavera Árabe, em 2011; 2013, no Brasil; Movimento Occupy nos Estados Unidos, entre outros. E mais recentemente, como pude presenciar em loco, no Chile, na Colômbia, no Haiti, na França e Hong Kong, por exemplo.

Esse avanço tecnológico gerou um maior acesso à informação e também um maior acesso à interação, mas infelizmente foram geradas uma grande decepção e frustração nas

populações em geral devido à falta de acesso à participação na decisão pública. Ou seja, não existe somente uma simetria de conhecimento, agência e engajamento, como definiu Joseph Stiglitz, outro Prêmio Nobel, mas também existe uma desvinculação total entre cidadão e a ação direta na decisão pública que lhe concerne.

A democracia, no Brasil, é completamente representativa, como o Estado moderno clássico, inspirado no romano. Temos alguns instrumentos pontuais de democracia direta muito importantes, como o orçamento participativo; a possibilidade de os cidadãos apresentarem leis. Entretanto, os dados não negam: nossa população total é de 209 milhões, dos quais 135 milhões podem votar. Tivemos abstenções, votos nulos ou brancos de 42 milhões nas últimas eleições. Ou seja, votam 93 milhões, que são 68% da população, dos quais apenas 13 milhões são filiados, isto é, só 9,62% da população nacional pode participar, em seus plenos direitos, da nossa democracia. Esse monopólio partidário tem graves incentivos para a manutenção do poder, barreiras de entrada institucionais, que geram uma falência competitiva e de diversidade, quando a diversidade e tamanho amostral das variáveis são fatores decisivos para a resiliência e capacidade de inovação de qualquer sistema, seja ele biológico, digital ou social, como demonstrado por Seymour Papert, um dos pais da inteligência artificial.

A questão da obrigação de filiação partidária para a elegibilidade acaba fazendo com que o sistema atual funcione a serviço dos incumbentes, o que gera uma impossibilidade de mudança por meio de ação legislativa devido a esse monopólio partidário, organizado em um sistema que ainda complica mais a situação, pois é um presidencialismo de coalizão. Infelizmente, isso gerou falta de democracia interna nos partidos, que constituem na prática a falta de acesso à democracia no âmbito de representação cidadã. Também ocorre gravemente uma disputa sobre comissões provisórias e suas prorrogações entre o Legislativo e o Supremo Tribunal Federal.

Essa baixa participação na política e na democracia representativa acaba gerando, de forma não prevista, um favorecimento à emergência de lideranças antidemocráticas, o que acomete hoje o nosso País, devido à descrença de engajamento nos partidos, na política e na própria democracia.”

## **Anexo 9 - Excertos relevantes dos pronunciamentos dos representantes de Partidos Políticos**

### *PARTIDO DOS TRABALHADORES - DEPUTADO PAULO TEIXEIRA*

O recurso extraordinário fala em mutação constitucional. Quero aqui dizer: os setores que defendem candidaturas avulsas são setores muito minoritários na sociedade brasileira, não representam grandes maiorias dentro do sistema social brasileiro. Além disso, quero dizer que essa é uma cláusula constituinte, uma cláusula que, do ponto de vista da Constituição, tem status constituinte. Portanto, não caberia interpretação da mutação constitucional nesse tema.

A Constituição brasileira não admite candidaturas avulsas. Poderia admitir, mas requer-se emenda constitucional para se admitir candidaturas avulsas. Creio que, neste estágio em que estamos, que requer aperfeiçoamento do sistema político e reformas políticas mais profundas, a admissão de candidaturas avulsas vem para aprofundar um vício do nosso sistema político: o profundo personalismo político. Nosso sistema político, até pelo voto unipessoal, é um sistema que acentua aspectos de personalismo – valoriza menos os partidos e os programas e mais as pessoas. A admissão da candidatura avulsa, na minha opinião, vai acentuar esse que é um dos vícios do sistema político

### *MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO – MDB - SENADOR MARCELO CASTRO*

E dizer que a nossa posição do MDB é uma posição muito clara e inequívoca, que a nossa Constituição, no seu art. 14, § 3º, V, estabelece, claramente, as condições de elegibilidade, que são: a nacionalidade brasileira, a inscrição eleitoral, o domicílio eleitoral e a filiação partidária. Está lá dita de maneira textual.

E o que é que nós estamos querendo fazer? É um consenso – eu acredito – que na sociedade e no Parlamento nós estamos fazendo um movimento contrário. Estamos agora num movimento no sentido de fortalecer os nossos partidos, de diminuir a quantidade de partidos. Se não na sua existência, pelo menos no Parlamento, porque isso leva a uma dificuldade de governabilidade com tanto os partidos.

### *PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA – PSDB – DEPUTADO BRUNO CAVALCANTI DE ARAÚJO*

Quando seguimos e ouvimos menção do recorrente a ex Ministro desta Casa, ex-Presidente da Câmara dos Deputados, filiado a partido político por mais de vinte anos, excelentíssimo Professor Célio Borja, que defende, no mérito, a posição das candidaturas avulsas, o recorrente deixa de lembrar que, no mês de abril de 2016, na Globo News, o próprio Ministro Célio Borja – membro desta Corte com a peculiaridade de ter vivido a representação popular direta no Parlamento – fez questão de mencionar que não enxerga outra alternativa a essa discussão que não seja dentro da representação popular, ou seja, dentro do Congresso Nacional.

Os partidos políticos não são fins na sociedade, são meios. Dada a pluralidade de alternativas e propostas postas, há espaço, inclusive dentro dos partidos políticos, para



discussões de temas como esse.

São esses elementos de reflexão que, respeitosamente, o PSDB traz à Suprema Corte e à sociedade, acreditando que a discussão é legítima, deve ser feita e é exercício pleno de construção e aperfeiçoamento do nosso processo democrático. Iniciativas como a de Vossa Excelência democratizam o debate e não servem só para a Corte Constitucional do País, servem, sobretudo, para a reflexão da sociedade.

*PARTIDO DEMOCRATAS - DEM - FABRÍCIO JULIANO MENDES MEDEIROS*

Ocorre que, com o devido respeito e agora voltando ao tema objeto deste recurso extraordinário, a aceitação, por via judicial, de candidaturas avulsas tende a trazer ainda mais embaraços. É uma tendência - não se pode aqui antecipar certezas, mas há uma tendência - de embaraçar ainda mais a relação Parlamento/Governo, Parlamento/Executivo. Isso porque a articulação entre Executivo e Parlamento, hoje, muitas vezes realizada por intermédio dos próprios partidos, vai ser realizada de maneira individual. Essa prática acentuaria ainda mais o poder de barganha desses parlamentares eleitos de forma avulsa e dificultaria, no plano majoritário, a atuação do chefe do Poder Executivo eleito de forma avulsa.

Mas quero, Senhor Presidente, tratar de outro tema já tangenciado pelos oradores que me antecederam: a figura do partido político enquanto filtro, enquanto mediador, enquanto ponte, enquanto elo e enquanto corpo intermediário que se coloca entre a sociedade e a pólis. Os partidos políticos funcionam como importante filtro ideológico e esse filtro nunca fez tanto sentido, especialmente em momento em que temos utilização desmesurada das mídias sociais em campanhas eleitorais.

*PARTIDO NOVO - MARILDA DE PAULA SILVEIRA*

Pois muito bem, também como todos disseram, é natural que o desgaste dos partidos políticos, a oligarquização e o monopólio levem a essa pretensão de alteração da legislação eleitoral. E é mais natural ainda que o oposto se apresente, como acontece com as candidaturas avulsas, porque nas candidaturas avulsas há pretensão de que esse monopólio e essa oligarquização não aconteçam. A candidatura avulsa tem vantagens? É claro que tem. Assim como a partidarização tem vantagens. A questão que se coloca aqui – embora se imiscua nesse debate – não é essa.

*PARTIDO NOVO - DEPUTADO MARCEL VAN HATTEM*

Gostaria de começar dizendo, Senhor Ministro, que nada mudará mais rapidamente, de forma mais positiva, o sistema brasileiro do que quebrar o monopólio e a cartelização hoje existente no sistema partidário. Hermon Burke, em 1750, dizia que era interesse dos partidos políticos reunir pessoas para defender ideias comuns na busca do interesse nacional. Shumpeter, dois séculos mais tarde, talvez mais realisticamente, disse que, na verdade, era a busca do poder pelo poder, assim que se reuniam as pessoas. O poder corrompe, o poder absoluto corrompe absolutamente – Lord Acton. O poder absoluto que hoje está nas mãos dos partidos políticos para definir quem pode e quem não pode concorrer acaba corrompendo absolutamente um sistema.

Passamos por diversos modelos de partidos políticos ao longo da história: partidos de quadra, de massas, catch all, cartel, anti-cartel, antiestablishment e candidaturas avulsas. No entanto, estamos presos a uma legislação de 1945, encomendada pelo ditador Getúlio Vargas ao Ministro da Justiça Agamenon Magalhães. O Decreto-Lei nº 7.586, dizia em seu art. 110, § 1º, que só podem ser admitidos os registros a partidos políticos de âmbito nacional.

Defendemos, sim, a candidatura avulsa, mas entendemos que, ainda mais fortemente impactará nosso sistema partidário ter partidos municipais, regionais e locais

Estamos em 1945, mas o ano é 2019. As consequências desse sistema de nacionalização dos partidos políticos todos nós conhecemos: concentração de poder nas mãos daqueles que mandam nas elites partidárias e cartelização dos partidos que estão no Poder em busca de preservar acesso a recursos, como os do Fundo Partidário e agora do famigerado Fundo Eleitoral.

A total falta de credibilidade que o Senhor Rodrigo Mezzomo encontrou nos demais partidos políticos existentes hoje no País é a mesma falta de credibilidade que os brasileiros apontam nas pesquisas de opinião: 68% não se sentem representados e não confiam nada nos partidos políticos hoje existentes.

Por esse motivo, os maiores partidos reduziram suas bancadas nas eleições de 2014 para as de 2018. Apenas a título de exemplo, o MDB baixou de 66 deputados para 44, em 48%; o PSDB, de 54 para 29, em 46%; o PTB, de 25 deputados para 10, em 60%; e o PT, de 69 a 56, reduziu em 19%.

É preciso encontrar novas fórmulas e, dentre elas, está a defesa da candidatura independente e a liberdade de criação de partidos que não tenham acesso a Fundo Partidário.

É evidente que os representantes de outros partidos – hoje nesse sistema cartelizado – venham aqui defender suas posições, seu status quo, sua manutenção como partido político, impedindo que a concorrência se estabeleça, Senhor Ministro.

No entanto, nós, o Partido Novo, entendemos que a concorrência é fundamental. Não é porque temos hoje a oportunidade de concorrer como partido político que não queremos concorrência. Pelo contrário, quanto mais concorrência tivermos, tendo essa liberdade, seja em meu município de Dois Irmãos, seja no seu de origem, de Vassouras, onde se possa concorrer filiando-se a partido político local, demonstrando ideário que atinja a população local, certamente conseguiremos romper esse monopólio – inclusive, melhorar os partidos políticos tradicionais, que podem, assim, obter o apoio de federações partidárias locais.

É o caso da Argentina, em que apenas 0,4% do eleitorado local pode criar um partido político em sua região e, juntando-se cinco distritos, pode-se criar um partido nacional. Respeita-se o princípio da subsidiariedade, cria-se uma base partidária de baixo para cima e evita-se esse veleiro absurdo que temos hoje no Brasil, com uma legislação muito antiga, baseada na de 1945, e que exige quinhentas mil assinaturas para a criação de um novo partido

#### *REDE SUSTENTABILIDADE - JOSÉ GUSTAVO FAVARO*

O monopólio que os partidos sempre tiveram na dinâmica e que assegura a representação é a representatividade dos espaços de poder se apresentava para nós como um desafio.

Seria justo, do ponto de vista democrático, o sistema não estar aberto a essas candidaturas simplesmente porque não estão alinhadas a um partido político ou a um monopólio local?

Por outro lado, é justo tolher o exercício do direito político de cada cidadão de poder votar em uma plataforma ou candidato independentemente de partido político, inclusive sob forma de protesto?

Mais um elemento sobre a necessidade de institucionalizarmos, no sistema político brasileiro, candidaturas em listas cívicas deriva da reflexão que Yascha Mounk faz em seu livro "O Povo contra a Democracia". Discorrendo sobre elementos que afetam a democracia em países europeus, o autor sustenta que a democracia sempre esteve sob controle de uma maioria monoétnica e, nesse sentido, a autoimigração é um dos elementos da crise da democracia liberal nesses países. Fazendo uma analogia no Brasil, homens brancos tomaram conta majoritariamente dos (ininteligível) de poder parar exercê-lo e moldá-lo.

Se, por um lado, precisamos, narrativamente, combater um futuro imaginado do medo da perda do poder, por outro lado, precisamos criar mecanismos institucionais de ocupação do Estado pela pluralidade multiétnica brasileira de uma vez por todas. As candidaturas em listas cívicas podem, sem dúvida, ser um desses elementos e contribuir com o fortalecimento da democracia. Portanto, defendemos a possibilidade de candidaturas, de pessoas disputarem eleição, independentemente de partidos políticos, em candidaturas em listas cívicas, inclusive para se associarem e disputarem o quociente eleitoral, desde que apresentem plataforma de propostas e lista de apoiantes verificados pela Justiça Eleitoral.

#### *REDE SUSTENTABILIDADE – SENADORA MARINA SILVA*

Esse tema das candidaturas cívicas, candidaturas independentes ou avulsas, como alguns chamam, me é muito caro. E eu vou situar minha colaboração quase que como um testemunho, porque eu venho fazendo esse debate desde 1996, quando eu fui para Itália, pela primeira vez, e tomei conhecimento da lista cívica, que é uma forma de candidatura, naquela época, para a municipalidade.

E essas candidaturas não tinham que ser por partidos políticos, exatamente porque a sociedade já estava muito descrente dos partidos políticos que monopolizavam a política, que estavam mais interessados em suas estratégias de poder pelo poder e os temas que eles achavam relevantes não eram tratados adequadamente.

E começou a ter um movimento, tanto de ativistas de direitos humanos, do setor cultural, ligados às pastorais da Igreja Católica, para uma participação direta pelas listas cívicas. Apresentava-se uma plataforma, a qual era endossada por um número "X" de cidadãos e cidadãs, e quem conseguisse cumprir todos os critérios poderia ser um candidato cívico.

E eu pensei: Como os partidos têm o monopólio da política, é bom que eles tenham um concorrente idôneo, porque, se eles não são o único mecanismo de trazer os quadros para a política institucional e se existe um mecanismo que vai concorrer positivamente com eles, eles serão obrigados a debater mais e, sobretudo, a criar um processo de mobilidade político-partidária. Porque muitos defendem a mobilidade social, mas quando se trata da mobilidade política dentro dos partidos, aí a conversa é diferente.

Outra coisa que me levou a pensar nessa ideia, já naquela época, é que eu fui percebendo que havia uma grande demanda por participação da sociedade. As pessoas não queriam mais ser expectadoras da política. Elas tinham uma demanda pela autoria daquilo que faziam, pela realização daquilo que faziam e pelo reconhecimento direto daquilo que era feito por elas, ou pelo seu grupo social. Enfim, não queriam ver isso sendo, digamos,

instrumentalizado por determinados grupos ou partidos. Eu acho que é um sentimento legítimo da sociedade.

No meu entendimento, isso pode ser uma grande chave para que a gente melhore a qualidade da política e das instituições que a operam. Hoje, os partidos já não precisam debater as questões, já não precisam se preocupar em recrutar quadros dos núcleos vivos da sociedade, fazem uma espécie de repetição de suas ações, porque eles viraram autarquias; eles têm fundo partidário, não precisam sequer em se preocupar de convencer as pessoas a ajudá-las na sua existência. Alguns partidos é como se fossem grandes empresas estatais, porque podem contar com orçamentos enormes. E as brigas, que deveriam ser os debates em torno de ideias, de projetos, ou até de uma visão ideológica, é muito mais uma disputa por aquele que vai comandar os fundos partidários.

Uma outra coisa importante. Está surgindo no mundo - já surgiu - um novo sujeito político. Esse novo sujeito político tem uma nova forma de atuação. Ele não se contempla mais nas velhas fórmulas de ter como a sua alavanca o sindicato, o partido, a ONG, o grupo religioso a que se pertence, o grupo empresarial ou até mesmo o líder carismático. Há uma demanda das pessoas por serem autoras, mobilizadoras e protagonistas do seu próprio destino. Há uma demanda por muita gente no mundo - isso é muito bom na minha opinião - por ter um lugar de autoria, um lugar de realização, um lugar de reconhecimento

**Anexo 10 – Excertos relevantes do representante da Escola Judiciária  
Eleitoral do TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL**

*FLÁVIO PANSIERI:*

É importante afirmar - e minha fala, aqui, não pretende repisar todos os argumentos trazidos pelos eminentes colegas, seja das modalidades, dos sistemas eleitorais que nós vivemos no mundo, seja ainda quanto às vicissitudes desta modificação, neste momento, ou as responsabilidades -, mas venho, sim, afirmar a Vossa Excelência, Senhor Presidente desta sessão, que as candidaturas avulsas não me parecem que possam ser consideradas como um mal ao sistema eleitoral brasileiro.

As candidaturas avulsas podem, sim, ser o fim de um monopólio, de um monopólio que dura, efetivamente, 70 anos, mas que não trouxe, ao meu ver, avanços fundamentais para a democracia. Por mais que tenha garantido a alternância do poder - e não há dúvidas sobre isso -, alternância do poder e afirmação de nossas instituições passam por esse modelo que vivemos. Mas isso não significa dizer que outro modelo não seria possível; e é sobre isso que nós estamos a tratar aqui.

Certamente, as candidaturas avulsas, em nosso modelo, retirando o monopólio dos partidos de suas candidaturas, nos trariam um novo olhar, um novo olhar para esta crise política que vivemos. Não um novo olhar que durará para sempre. É só analisarmos as candidaturas e os modelos de candidaturas avulsas em outros países que perceberemos que as candidaturas avulsas surgem como válvula de escape em determinados momentos históricos; elas não são afirmações constantes dessas democracias; elas são momentos disruptivos que, por sua vez, existem de forma regulamentada - e obviamente vamos ter que discutir muito isso, como regulamentaremos se o Supremo avançar neste tema -, mas elas surgem como uma válvula de escape, não permitindo que aqueles que, por sua vez, não são aceitos nas agremiações político-partidárias sejam colocadas ao largo do processo democrático, sem a possibilidade de participação.

## **Anexo 11 – Excertos relevantes dos representantes do Instituto de Ensino e Pesquisa - INSPER**

*CARLOS MELO*

A democracia, como assinalou Robert Dahl, é um processo sempre inacabado e jamais pronto, ainda que, em muitos lugares, possa estar mais ou menos consolidada.

De fato, os partidos políticos, na maior parte do mundo, estão velhos, arcaicos. Fazem parte de um mundo que não existe mais: o de nossos pais e avós. Todavia, como tudo, também serão instigados a se transformar e, se não o fizerem, serão atropelados pela história.

Não sabemos se, no futuro, chamaremos os partidos políticos de partidos. De qualquer forma, como citei, a muita coisa ainda falta nome. Hoje é verdade que os partidos são mesmos oligarquias, quase não possuem vida democrática interna e é mesmo deveras difícil concorrer a cargo eletivo sem se submeter ao cartório partidário.

Compreendo, portanto, a angústia e a revolta dos vários movimentos e sou solidário a eles. Mas vamos ao tema. De tudo que tenho ouvido, agrada-me mais a ideia de "candidatura cívicas" que o termo "candidaturas avulsas". A expressão "candidaturas cívicas" remete-me a processo coletivo, assim como mandatos coletivos.

Aponta-se que, em vários países, existem candidaturas avulsas efetivas. Sim, vários países possuem, mas o número de partidos efetivos é menor. Pegamos aqui, por exemplo, o exemplo - sempre citado - dos Estados Unidos: dois partidos efetivos, enquanto nós temos dezesseis.

Os partidos da democracia precisam ser repensados, transformados, revolucionados que sejam, mas não atropelados pela força do individualismo, pelo personalismo, e pior, pelo populismo - discurso tão arrebatador quanto inconsequente.

Ouvindo as manifestações de várias pessoas no dia de hoje, indago-me: se João, José Maria, Antônia e Joaquim possuem imensa disposição e força para mudar o Brasil e o mundo, por que estão estupefatos diante das oligarquias partidárias? Por que não arregimentam forças e as combatem por dentro? Pergunto-me, então, como enfrentarão as oligarquias regionais, nacionais, do Congresso e do serviço público. Quem não pode o menos, não pode o mais, pelo contrário, quem pode o mais, pode o menos. Pode, sim, tentar transformar os partidos, criar novos, mas investir em projetos coletivos, e não apostar em projetos individuais.

Pela necessidade de repensar de modo sistêmico o problema, sou, no mínimo, resistente em discutir esse tipo de instrumento antes de buscarmos a concertação mais ampla que o momento exige. Com todo o respeito aos proponentes e aos que me antecederam que pensam diferente, democraticamente divirjo, por desconfiar que, perdão, seria "colocar o carro na frente dos bois".

Temo que, ao contrário de candidaturas cívicas, coletivas ou partidárias - aglutinadoras de vários segmentos da sociedade -, essas candidaturas se transformem apenas na expressão e no reforço do personalismo, que, aliás, Sérgio Buarque de Holanda assinalava, em 1936, em *Raízes do Brasil*, capítulo 1, *Fronteiras da Europa*, fenômeno que o autor já localizava naquilo que chamou de iberismo.

*LUCAS NOVAES*

Minha área de estudo é partidos políticos e justamente estudo esse descolamento entre representação política e o papel dos partidos políticos no País. Acho interessante olhar que, apesar dos partidos hoje serem péssimo veículo de representação popular, minha posição é que a candidatura avulsa precarizará ainda mais esse papel.

Candidaturas avulsas são prejudiciais ao processo democrático, complicam a vida do eleitor na hora do voto e dificultam a coordenação entre representantes para a aprovação de reformas no Legislativo - e acho que isso foi demonstrado por alguns colegas. O meu ponto não é exatamente esse.

Queria retomar meu ponto principal: candidatura avulsa em tempos de normalidade atrapalha, mas provavelmente não é o fim do mundo. Hoje, fiquei impressionado com a apresentação de vários colegas, que mostraram bons pontos onde a falta de abertura para algumas candidaturas avulsas, de fato, causa dano à representação política.

Agora, se o sistema partidário estiver em crise, candidaturas avulsas podem arruinar o sistema democrático. Nesse sentido, permiti-las é roleta para o regime democrático.

## Anexo 12 - Excertos relevantes dos representantes do Instituto de Direito Legislativo - IBDL

*MURILLO ARAGÃO*

Devemos, como dever democrático, fortalecer as instituições. Vejo, primeiro, que não há nenhuma desarmonia com o Direito Constitucional a não permissão de candidaturas avulsas. O Brasil é um país absolutamente liberal no sentido de participação partidária; é patologicamente permissivo. Devemos, pelo contrário, transformar a instituição partidária em algo realmente sério. Vejo que todo movimento da candidatura avulsa é um rugir de parte da sociedade contra um sistema partidário doente, mas, lamentavelmente, não vejo que a candidatura avulsa seja remédio para essa doença. Tem, obviamente, como foi levantado pelos meus colegas, efeitos colaterais que podem ser muito graves.

A questão da candidatura avulsa deve ser tratada no âmbito de uma reforma que mude o sistema eleitoral; trate da questão da representação e da representatividade; balanceie a distribuição de assentos no Congresso; elimine a distorção que existe entre a bancada de São Paulo em relação, por exemplo, à de Roraima. Existem temas tão profundos e, dentro de um contexto mais amplo, uma reforma política poderia tratar da questão da candidatura avulsa.

Agora, Ministro Barroso, é uma boa intenção a candidatura avulsa tentar ventilar o sistema político brasileiro. Vejo nisso, como disse, um rugir da sociedade contra a balbúrdia partidária instalada e também indignação com os valores dos Fundos Eleitoral e Partidário à disposição dos partidos e a baixa fiscalização desses usos - até permissividade no uso desses recursos, inclusive por faculdades legais; nem sempre o que é legal é moral, é ético.