



Caio Cesar Moraes Grande Guerra

**A Candidatura Avulsa no Brasil:**

Controvérsias sobre a representação política no Brasil na era da desconfiança

Niterói, RJ

2020

Caio Cesar Moraes Grande Guerra

Banca examinadora de dissertação para obtenção de título de mestre em Direito  
Constitucional

Aprovado em 29/04 /2020

Professor – Orientador: Eduardo Manuel Val

Professor: Guilherme Peña de Moraes

Professor: Siddharta Legale

Professor: Edson Medeiros Branco Luiz

Niterói, RJ

2020

Caio Cesar Moraes Grande Guerra

**A Candidatura Avulsa no Brasil:**

Uma discussão sobre a representação política na era da desconfiança

Apresentação em banca de mestrado do Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade Federal Fluminense (PPGDC-UFF), como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito Constitucional

Orientador: Eduardo Manuel Val

Niterói, RJ

2020

Sidney, Denise, Dina, Juarez, Bárbara, Tayara que são minha base. Sem vocês NADA do que eu faço seria possível, principalmente a você Tayara, sem você nada disso seria possível... ao meu orientador Eduardo Manuel Val, que me ajudou a caminhar um pouco mais com meu sonho, gratidão por tua existência e teu carinho de sempre... e por fim, agradeço a Deus e a todos os guias espirituais, Povo Cigano, Exús, Caboclos, Arcanjos, Serafins, Guerreiros, dentre outros que estão conosco ao longo dessa caminhada terrestre no planeta terra!

## AGRADECIMENTOS

Caminhando por aí aprendi algumas coisas sobre a vida; aprendi que a vida pode ser comparada como uma montanha-russa gigante... cheia de altos e baixos, com muitas curvas e momentos que tiram o fôlego, enfim... algumas vezes o carrinho está vazio e, em outras, está repleto, com filas e mais filas. Bom, hoje, no meio de uma pandemia mundial em razão do Coronavírus (COVID-19), me vejo no meio de um turbilhão de emoções, prestes a ser mestre em Direito Constitucional sem, todavia, ter certeza do amanhã.

Contudo, nobres colegas, tenho certeza no hoje e isso basta. Basta pelo fato de que, ao olhar para a fila e para dentro do carrinho da minha montanha-russa (minha vida...), VEJO MUITOS AMIGOS que me apoiam incondicionalmente torcendo para mim e vibrando comigo. Apoiando, gritando, chorando, brigando, aplaudindo e por isso sei que estão ali... hoje... agora... no presente...

Dentre estes amigos, gostaria de pontuar alguns. Meu orientador e amigo fiel, Prof. Eduardo Manuel Val, que me apoiou e lutou junto comigo em diversos momentos da nossa curta e feliz relação de mestre e discípulo – por isso, eu lhe agradeço imensamente; meus avós Juarez e Dina que estão sempre ao meu lado, eu agradeço; minha mãe, Denise, por todo amor, afeto e ensinamentos, eu agradeço; Bárbara, minha amada irmã que mesmo de longe está sempre ao meu lado...; Tayara, minha namorada que caminha ao meu lado, incentivando e apoiando minhas loucuras, te amo...; meu pai, Sidney, a quem devo tudo que tenho construído e vou construindo em minha vida, eu te amo meu pai, obrigado por existir e por me apoiar; agradeço também: Tia Du, Tio Clóvis, Vó maria, Tia Dalziza, Tia Dilma, Tia Dulce, Tio Danilo, Tio Sérgio, Dinda Sônia, Tio Sylvinho, todos primos e primas, meus amigos Guiga, Paulo, Thiago, Campinho, Diogo, Pedro, Rodrigo, Daniel, Luigi e todos outros que torcem por mim. Gostaria de agradecer por fim a todos os professores que tive e principalmente ao corpo docente do PPGDC da UFF que com toda certeza me auxiliou em diversos aspectos possíveis.

Por fim, e nunca menos importante, agradeço à Deus, a todos os espíritos protetores; à Morgana, à Maria Padilha, ao Tranca-Rua das Sete Encruzilhadas, ao meu mentor espiritual, a Jesus Cristo, a São Francisco de Assis, à Nossa Sra. Aparecida, a São Bento e toda egrégora que caminha comigo.

Com isso amigos, saibam... eu sou eternamente grato por minha vida... por ainda conseguir sentir aquele frio na barriga... GRATIDÃO.. paz e bem!

*Três coisas que não podem ser escondidas por  
muito tempo: o sol, a lua e a verdade.*

**BUDA**

## RESUMO

No Brasil, novos movimentos sociais, em conjunto com plataformas midiáticas, vêm demandando mudanças no cenário político nacional e denunciando uma “crise de representatividade”; alegam que a “velha política” não consegue representar mais os anseios da sociedade, e exigem uma “nova política” que encarne uma nova voz para os novos tempos. Mas será que há de fato uma “nova política” dentro do atual cenário brasileiro?

Tal pergunta, aparentemente de fácil resposta, nos obriga a fazer uma análise de representatividade política em diversos níveis, ou seja, em camadas, de forma minuciosa para que não haja equívocos no que se refere a problemática trazida. Assim cabe observar que “a crise” está constituída por várias crises (econômicas, sociais, culturais dentre outras) em nome da política de austeridade do Estado brasileiro, se propõe sérios recortes aos direitos sociais como fica evidente nas recentes reformas trabalhista e da previdência.

Diante disso, diante de um emaranhado teórico, ressurgiu o debate sobre as candidaturas independentes, com isso, o presente trabalho se apresenta como “A Candidatura Avulsa no Brasil: Controvérsias sobre a representação política no Brasil na era da desconfiança”, ou seja, de que forma a candidatura avulsa (conhecida como independente) se apresenta no cenário político/constitucional brasileiro?

Para isso, far-se-á uso do método hipotético dedutivo, no qual delimitou-se um fato-problema, qual seja, a análise da descontinuidade democrática brasileira em razão da manutenção de partidos políticos como única forma de elegibilidade, para que então se procedessem à hipóteses e, inclusive, elaboração de possíveis consequências ao cenário distinto que se propõe: a candidatura avulsa; pretendeu-se a experimentação com a análise dos casos que versão sobre a possibilidade deste novo meio de eleição a ser testado. O uso de embasamento teórico, tal como da análise jurisprudencial comparada à legislativa também foram de grande valia para o presente trabalho. Cumpre esclarecer que a análise jurisprudencial será feita a partir da metodologia proposta por Luly Fischer, da qual será disposta em momento oportuno. Além disso, o referencial teórico é de Norberto Bobbio, Pierre Rosanvallon e Carole Pateman.

**Palavras-Chave:** Direitos Humanos; Direito Constitucional; Candidaturas Avulsas

## ABSTRACT

In Brazil, new social movements together with media platforms have been demanding changes in the national political scenario and denouncing a "crisis of representativeness", claim that the "old politics" can no longer represent the desires of society, and demand a "new policy" that embodies a new voice for the new times. But is there really a "new policy" within the current Brazilian scenario?

This question, apparently easy to answer, obliges us to make an analysis of political representativeness at various levels, that is, in layers, in a detailed way so that there are no misunderstandings regarding the problem brought. Thus, it should be noted that "the crisis" consists of several crises (economic, social, cultural, among others) in the name of the Brazilian State's austerity policy, and serious cuts to social rights are proposed, as is evident in recent labor and welfare reforms.

In view of this, in the face of a theoretical tangle, the debate on independent candidacies resurfaces, with this, the present work presents itself as "The Single Candidacy in Brazil: Controversies about political representation in Brazil in the age of mistrust", that is, how does the single candidacy (known as independent) present itself in the Brazilian political/constitutional scenario?

For this, the hypothetical deductive method will be used, in which a problem-fact was delimited, that is, the analysis of the Brazilian democratic discontinuity due to the maintenance of political parties as the only form of eligibility, so that the hypotheses were then proceeded and, even, elaboration of possible consequences to the different scenario proposed: the single candidacy; it was intended to experiment with the analysis of the cases that version on the possibility of this new means of choice to be tested. The use of theoretical basis, as well as jurisprudential analysis compared to legislative, were also of great value for the present work. It should be clarified that the jurisprudential analysis will be made from the methodology proposed by Luly Fischer, of which it will be arranged in due course. In addition, the theoretical framework is by Noberto Bobbio, Pierre Rosanvallon and Carole Pateman.

Keywords: Human Rights. Constitucional Law. Single Candidacy.

## Sumário

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>12</b>
<b>2. DEMOCRACIA E REPRESENTATIVIDADE .....</b>	<b>15</b>
<b>2.1. CONSIDERAÇÕES GERAIS SOBRE A IDEIA DE DEMOCRACIA.....</b>	<b>15</b>
<b>2.2. OS FUNDAMENTOS DA DEMOCRACIA CONTEMPORÂNEA .....</b>	<b>18</b>
<b>2.3. AS REGRAS DA DEMOCRACIA: SOBRE S MINORIAS E AS MAIORIAS.....</b>	<b>26</b>
<b>2.4. A CONTRADEMOCRACIA: UM DEBATE SOBRE A DESCONFIANÇA DEMOCRÁTICA.....</b>	<b>32</b>
<b>2.5. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E REPRESENTAÇÃO POLÍTICA.....</b>	<b>34</b>
<b>3. O DIREITO À PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NA HISTÓRIA CONSTITUCIONAL BRASILEIRA ...</b>	<b>42</b>
<b>3.1. CONSIDERAÇÕES GERAIS .....</b>	<b>42</b>
<b>3.1.1 Caminho da participação política no século XIX.....</b>	<b>44</b>
<b>3.1.2 Participação política Republicana .....</b>	<b>48</b>
<b>3.1.3. Constituição e Ditadura: Uma introdução a análise do cenário político na década de 60.....</b>	<b>52</b>
<b>3.1.4. A Constituição Federal de 1988 .....</b>	<b>55</b>
<b>3.2. O DIREITO À PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NA ORDEM JURÍDICA BRASILEIRA: DE PRINCÍPIO PARA DIREITO FUNDAMENTAL.....</b>	<b>59</b>
<b>3.3. A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA ATUAL COMO DIREITO FUNDAMENTAL NA ORDEM CONSTITUCIONAL BRASILEIRA .....</b>	<b>62</b>
<b>3.4. A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E CONTRADEMOCRACIA: UMA ANÁLISE NA ORDEM JURÍDICA BRASILEIRA .....</b>	<b>70</b>
<b>3.5. MECANISMOS E MODALIDADES DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA .....</b>	<b>72</b>
<b>4. A CANDIDATURA AVULSA NO BRASIL: (RE) SURGE UM NOVO PARADIGMA NO CENÁRIO INTERAMERICANO? .....</b>	<b>79</b>
<b>4.1. EXPLICANDO O CONCEITO E SEUS FUNDAMENTOS: DISCUSSÕES PRELIMINARES ....</b>	<b>79</b>
<b>4.1.1 Contexto .....</b>	<b>79</b>
<b>4.2. ASPECTOS NEGATIVOS E POSITIVOS À FILIAÇÃO PARTIDÁRIA DE ACORDO COM A DOCTRINA .....</b>	<b>86</b>
<b>4.3. ESTUDO DE CASOS: A CORTE INTERAMERICANA E SUA ATUAÇÃO .....</b>	<b>88</b>
<b>4.3.1. Yatama x Nicaragua (2005).....</b>	<b>93</b>
<b>4.3.2. Castañera x México (2008).....</b>	<b>96</b>
<b>4.3.3. Manuel Cepeda Vargas x. Colômbia (2010) .....</b>	<b>98</b>
<b>4.4. A REPERCUSSÃO GERAL E O RECURSO EXTRAORDINÁRIO.....</b>	<b>103</b>
<b>4.4.1. O Recurso Extraordinário: questões introdutórias.....</b>	<b>103</b>

<b>4.4.2. Origem do caso e o caminho até o STF .....</b>	<b>108</b>
<b>4.4.3. A tese principal defendida pelos recorrentes .....</b>	<b>110</b>
<b>4.4.4 A questão de ordem suscitada no Recurso Extraordinário com agravo 1.054.490... ..</b>	<b>112</b>
<b>5. CONCLUSÃO: A CANDIDATURA AVULSA COMO UM DIREITO FUNDAMENTAL.....</b>	<b>114</b>
<b>6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>119</b>
<b>ANEXO I .....</b>	<b>135</b>

## 1. INTRODUÇÃO

A instabilidade política não é algo momentâneo na história mundial, mas uma constante. Duas Guerras Mundiais, conflitos, revoluções, contrarrevoluções, movimentos pacifistas além de outros fenômenos surgem e ressurgem, de maneira semelhante à dialética, como mecanismos contrários aos regimes existentes e, com isso, geram instabilidade política. As instabilidades podem ser vistas como locais, ou seja, limitadas e quiçá sem força para mudar um *status*, ou globais, passíveis de alterar todo um sistema político de um Estado ou de diversos Estados.

Fato é que o movimento de descontentamento é capaz de gerar caos, causar incômodos, perturbar a ordem pública, alavancar ideologias, mas, sobretudo, se trata de um mecanismo de exteriorização da inquietude humana. A estabilidade não é natural; apesar do desejo kantiano de Paz perpétua, o ciclo contínuo de sucessos e derrotas, a busca incessante por aquilo que se entende por melhor, seja para si ou para o conjunto, fervilham n'alma e na mente daqueles que habitam este planeta, humanos ou não. É inerente à natureza a busca pelo estabelecimento em posições mais favoráveis; a disputa por comida, território, segurança, abrigo remonta aos primórdios e a evolução da sociedade não seria capaz de mitigar a essência.

Assim, é evidente que a política, palco de ideologias, ideias, ambições, sonhos e paixões, não estaria fora deste contexto. Especificamente na realidade brasileira, na qual muitos atores políticos se acham capazes de capturar o momento histórico e transformá-lo em paz e ordem futuras e tantos outros respaldam suas trajetórias em fictícias preocupações sociais e discursos nitidamente teratológicos, seria ingênuo acreditar que o contexto de dialética da mudança não se apresentaria. Todos lançam mão de todas as armas nessa busca desenfreada por objetivos utópicos, megalomaniacos, ambiciosos ou desvirtuosos.

Com isso, a instabilidade vivida, que se espalha para diversos segmentos do governo (questões econômicas, políticas e, até mesmo, de segurança pública), parece mostrar que quanto mais se aposta nesses embates partidários e se relega à política a uma luta entre facções pelo poder, mais se aproxima de um regime político degenerado. Degeneração que propicia, a passos largos, diga-se, *en passant*, a derrocada de um país, transformando-o em um mero

espectador do crescimento alheio. Acaba por se tornar um verdadeiro drama, permeado de insanidade e desrespeito; uma nação que se pensa politizada, mas se comporta polarizada, insuflada pelos conflitos políticos, que em diversos episódios, priorizam objetivos pessoais e partidários em detrimento de realizações públicas sólidas e benéficas.

No Brasil, diversos movimentos sociais, em conjunto com plataformas midiáticas, vêm demandando mudanças no cenário político nacional e denunciando uma “crise de representatividade”, ao alegar que a “velha política” não consegue representar mais aos anseios da sociedade e ao exigirem uma “nova política”, que encarne uma nova voz para os novos tempos. Mas será que há de fato uma “nova política” dentro do atual cenário brasileiro?

Tal pergunta, aparentemente de fácil resposta, acaba por obrigar a uma análise de representatividade política em diversos níveis, ou seja, em camadas, de forma minuciosa, para que não haja equívocos no que se refere a problemática trazida. Assim, cabe observar que “a crise” está constituída por várias crises (econômicas, sociais, culturais, dentre outras) em nome da política de austeridade do Estado brasileiro, e se propõe sérios recortes aos direitos sociais, como fica evidente nas recentes reformas trabalhista e da previdência.

Todavia, pode-se dizer que a crise de representatividade política nacional teve como estopim os protestos de 2013, as chamadas Jornadas de Junho, nas quais, em um primeiro momento, a população foi às ruas para reivindicar a diminuição dos valores das passagens dos transportes públicos. Contudo, o ápice ocorreu quando milhões de brasileiros voltaram às ruas para protestar não apenas pela redução das tarifas, mas também contra a violência policial ocorrida durante as manifestações, bem como sobre diversos outros temas que há muito tempo incomodavam a população, como os gastos públicos em megaeventos, a má qualidade dos serviços públicos e, principalmente, contra os permanentes escândalos de corrupção. Neste momento, aparecem novos movimentos, tais como o Passe Livre (MPL), ator principal durante o período de 2013; o social democrata Onda Azul; e, em 2014, os Movimentos Brasil Livre (MBL), Vem pra Rua e outros, cuja pauta principal seria do combate a corrupção atribuída à velha política. Saliente-se, ainda, que tais manifestações, no Brasil, seguiram um modelo intitulado de "propagação viral" de protestos, o qual funciona por intermédio das redes sociais e outros instrumentos da internet que possibilitam uma maior rapidez de proliferação dos assuntos.

Além disso, em momentos históricos distintos no cenário político nacional, mesmo tendo uma democracia extremamente jovem, é possível observar dois movimentos que culminaram em impeachments de presidentes da república, contra Fernando Collor de Mello, no ano de 1992, e outro contra a Dilma Rousseff, em 2016. O que isso pode traduzir, em termos sociais e jurídicos, sobre a democracia brasileira?

Será viável e possível à Democracia, tal qual conhecemos, efetivar verdadeira mudança neste quadro ou somente sua essência, sua idealização mais pura e inicial pode trazer alguma condição de mudança?

Neste sentido, o presente trabalho pretende abordar o viés democrático sob a ótica da representatividade, buscando contemplar, na política, inspirações de liberdade ou mecanismo de descontinuação do *status quo* que é atualmente mantido em diversos países do mundo. Pretende-se, especificamente, buscar, no caos que se instaurou ante ao povo brasileiro, um possível vislumbre de mudança.

Para que seja possível a realização desta análise, utilizou-se do método hipotético dedutivo, no qual se delimitou um fato-problema, qual seja, a análise da descontinuidade democrática brasileira em razão da manutenção de partidos políticos como única forma de elegibilidade, para que então se procedessem à hipóteses e, inclusive, elaboração de possíveis consequências ao cenário distinto que se propõe: a candidatura avulsa; pretendeu-se a experimentação com a análise dos casos que versam sobre a possibilidade deste novo meio de eleição a ser experimentado.

Além disso, em termos de matriz teórica, tendo em vista o pensamento desenvolvido em todo o trabalho, observam-se: Norberto Bobbio, Pierre Rosanvallon e Carole Pareman, sem, contudo, que se olvide da densa bibliografia utilizada para a realização do presente estudo.

O presente trabalho, com a finalidade apresentada, será dividido nos momentos: (i) uma breve análise sobre o conceito de democracia (ii) como ocorre a democracia frente à sociedade; (iii) a análise da representação política; (iv) a análise do direito à participação política; (v) considerações gerais sobre a participação política no cenário brasileiro e (vi) o direito fundamental à participação política.

## 2. DEMOCRACIA E REPRESENTATIVIDADE

Neste capítulo, pretende-se debater sobre a Democracia, linhas gerais, e a representatividade dentro do modelo democrático. Para a concretização deste objetivo demonstrado, metodologicamente trabalhar-se-á com um tópico sobre as considerações gerais da Democracia, após serão verificados seus fundamentos, e em sequência serão feitas algumas discussões sobre maiorias e minorias dentro do campo democrático, que acabará por culminar no estudo da contra democracia e o que se convencionou denominar período da desconfiança para, objetivamente, alcançar uma análise sobre a representatividade dentro da Democracia Participativa.

### 2.1. CONSIDERAÇÕES GERAIS SOBRE A IDEIA DE DEMOCRACIA

A Democracia é trabalhada e desenvolvida ao longo dos anos por diversos estudiosos no campo da filosofia, ciências políticas, sociologia, direito e diversas outras áreas do saber. Importa dizer que, por motivos de investigação, o objeto do presente texto não é analisar, com profundidade, os meandres da Democracia em todas as suas faces, limitando-se apenas a uma breve análise de um tão complexo assunto. Contudo, faz-se necessária a apresentação deste tópico para o desenvolvimento das ideias que serão apresentadas ao longo do estudo, para que se torne um campo de discussão teórico e real, de modo que será vista a Democracia, sob este aspecto, como um campo de ação.

Com isso, diante do apresentado, a Democracia pode ser entendida em linhas gerais como um governo do povo.

Para tanto, BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, (1998, p. 319) comentam que na teoria democrática existem três tradições, quais sejam:

- a) a teoria clássica, divulgada como teoria aristotélica, das três formas de Governo, segundo a qual a Democracia, como Governo do povo, de todos os cidadãos, ou seja, de todos aqueles que gozam dos direitos de cidadania, se distingue da monarquia, como Governo de um só, e da aristocracia, como Governo de poucos; b) a teoria medieval, de origem romana, apoiada na soberania popular, na base da qual há a contraposição de uma concepção ascendente a uma concepção descendente da soberania conforme o poder supremo deriva do povo e se torna representativo ou deriva do príncipe e se

transmite por delegação do superior para o inferior; c) a teoria moderna, conhecida como teoria de Maquiavel, nascida com o Estado moderno na forma das grandes monarquias, segundo a qual as formas históricas de Governo são essencialmente duas: a monarquia e a república, e a antiga Democracia nada mais é que uma forma de república (a outra é a aristocracia), onde se origina o intercâmbio característico do período pré-revolucionário entre ideais democráticos e ideais republicanos e o Governo genuinamente popular é chamado, em vez de Democracia, de república.

Interessante observar em todo o vasto estudo realizado por Bobbio acerca da Democracia, tanto na obra supracitada quanto em outras, que algumas instituições são fundamentais ao estado democrático, justamente por cumprirem ao menos duas funções complementares, quais sejam, uma primeira que envolve a distribuição do poder de tomar decisões que afetam a coletividade; e uma segunda que assegura a participação dos cidadãos na avaliação e no julgamento que fundamenta o processo de tomada dessas decisões. Isto se traduz como um controle do poder que se concentra nos políticos – aqueles votados e eleitos – e como uma forma de assegurar que todos os cidadãos, parte de uma sociedade e/ou comunidade política, sejam capazes de transformar suas demandas em políticas públicas. A finalidade é que a liberdade dos cidadãos e os objetivos da vida pública não sejam mitigados, distorcidos ou quiçá, usurpados, bem como garantir que as aspirações, interesses e preferências da sociedade sejam considerados.

Para tanto, são necessárias regras, normas, mecanismos e processos institucionais cuja função é realizar uma das principais promessas democráticas, isto é, a igualdade dos cidadãos perante a lei (BOBBIO; MATTEUCI e PASQUINO, 1998). Este esboço, por óbvio, necessita como respaldo alto índice de confiança da população no sistema político, na Democracia e nas instituições públicas. No entanto, até poucos anos atrás, não era evidente que as relações entre democracia, cidadania e confiança em instituições democráticas fossem relevantes para a teoria democrática.

A teoria liberal clássica tem raízes na desconfiança das pessoas diante das estruturas tradicionais de poder, e a liberdade dos modernos comparada à dos antigos limitou a soberania dos cidadãos ao instituir o sistema de representação baseado na ideia de que quem escolhe um representante delega o seu poder de decidir. Mas as democracias modernas atribuíram papel especial às instituições ao defini-las como o meio através do qual os cidadãos realizam as suas aspirações e os seus interesses, ou seja, deu a elas uma função de mediação que permite distinguir o regime democrático de outras formas de governo. (MOISÉS e CARNEIRO, 2007)

Instaurou-se, desta forma, um sistema de credibilidade e confiança que tem como desígnio o sistema político baseado na Democracia, consolidando sua existência como sistema

de governo. Tal campo democrático, contudo, modifica-se muito ao longo dos anos, de modo que se torna evidente que as transformações sociais, inclusive no que concerne às próprias relações entre indivíduos, instigaram uma alteração de entendimento.

Isto se explica devido à influência que as experiências dos cidadãos têm sobre a confiança política; regras, normas e procedimentos que decorrem do princípio de igualdade de todos perante a lei levam à consolidação de entendimentos e vivências, traumas e anseios. Quando prevalece a ineficiência ou a indiferença institucional diante de demandas para fazer valer direitos assegurados por lei ou generalizam-se práticas de corrupção, fraude e desrespeito ao interesse público, instala-se uma atmosfera de suspeição, descrédito e desesperança, comprometendo a aquiescência dos cidadãos à lei e às estruturas que regulam a vida social; florescem, então, a desconfiança e o distanciamento dos cidadãos da política e das instituições democráticas.

Nesse sentido, apresenta-se de maneira crucial a verificação e observação de alguns elementos da democracia, assim, BOBBIO, MATEUCCI E PASQUINO (1998, p. 327) em uma abordagem de uma certa natureza procedimental, aponta nove elementos para que exista um regime dito democrático, quais sejam:

O órgão político máximo, a quem é assinalada a função legislativa, deve ser composto de membros direta ou indiretamente eleitos pelo povo, em eleições de primeiro ou de segundo grau; junto do supremo órgão legislativo deverá haver outras instituições com dirigentes eleitos, como os órgãos da administração local ou o chefe de Estado (tal como acontece nas repúblicas); todos os cidadãos que tenham atingido a maioridade, sem distinção de raça, de religião, de censo e possivelmente de sexo, devem ser eleitores; todos os eleitores devem ter voto igual; todos os eleitores devem ser livres em votar segundo a própria opinião formada o mais livremente possível, isto é, numa disputa livre de partidos políticos que lutam pela formação de uma representação nacional; devem ser livres também no sentido em que devem ser postos em condição de ter reais alternativas (o que exclui como democrática qualquer eleição de lista única ou bloqueada); tanto para as eleições dos representantes como para as decisões do órgão político supremo vale o princípio da maioria numérica, se bem que podem ser estabelecidas várias formas de maioria segundo critérios de oportunidade não definidos de uma vez para sempre; nenhuma decisão tomada por maioria deve limitar os direitos da minoria, de um modo especial o direito de tornar-se maioria, em paridade de condições; o órgão do Governo deve gozar de confiança do Parlamento ou do chefe do poder executivo, por sua vez, eleito pelo povo.

Assim, evidente salientar que não é possível estabelecer quantas regras devem ser observadas para que um regime possa dizer-se democrático. Pode afirmar-se somente que um regime que não observa nenhuma destas regras, certamente não deve ser considerado um

regime democrático, pelo menos até que se tenha definido o significado comportamental de Democracia. (BOBBIO, MATTEUCCI, PASQUINI, 1998, p. 327).

Contudo, em conformidade com os ensinamentos de MASSINI JORGE (2013, p. 12), Monica Herman-Caggiano, ao comparar alguns critérios sobre os elementos da democracia, em especial de Bobbio e Dahl, verificou certa semelhança as ideias apresentadas por ambos, tendo “eleições livres e competitivas com amplos espaços para oposição; isto sob o norteamento dos princípios de liberdade e igualdade, única fórmula política – até o momento idealizada – apta à salvaguarda dos direitos humanos fundamentais” (HERMAN-CAGGIANO, 2011, p.17). Assim, tais elementos estariam estruturados em três pilares fundamentais, segundo o apresentado por Karl Loewenstein (1976): o parlamento, o governo e o povo. Com base nisso, LOEWENSTEIN (1976) afirma que “todo poder emana do povo, de que tanto o governo como o parlamento devem atuar em consonância com a vontade do povo e de que eleições livres e honestas devem coroar o clima no qual irão competir as ideologias e as forças sociais que as promovem” (HERMAN-CAGGIANO, 1995, p. 38).

Diante disso, as ideias democráticas possuem um caráter uno e solene; a relação do povo com o poder em suas faces e esferas superficiais e mais profundas. A candidatura avulsa (ou, ainda, independente) se apresenta como plenamente democrática, tendo em vista que seu surgimento depende, básica e preliminarmente, do indivíduo plenamente capaz e passível de exercer a cidadania por meio de votos válidos para uma participação direta no poder, pois o modelo indireto de participação política demonstra algumas falhas democráticas graves, como o ponto de representatividade nas arenas políticas.

Portanto, com base nisso, seguem os fundamentos da democracia contemporânea e como ela é vista no ponto de vista prático, há democracia ou se vive em uma “ditadura” democrática?

## 2.2. OS FUNDAMENTOS DA DEMOCRACIA CONTEMPORÂNEA

A Democracia é reconhecida por diferentes modelos que se sobrepuseram ao longo do tempo. Desta forma, é preciso delimitar espaço-temporalmente dois tipos de modelos para a

distinção imperativa no presente trabalho, conforme BOBBIO (2000): a) o modelo conhecido como democracia dos antigos, praticado na Antiguidade Clássica nas cidades gregas e exercido diretamente pelos cidadãos da *polis* e b) o modelo conhecido como democracia dos modernos, praticado desde a Modernidade e exercido através da representação.

Pois, na Antiguidade Clássica tem-se a gênese, o início da democracia; todavia, aquela democracia em nada se confunde com o modelo reconhecido nos tempos modernos. A palavra democracia significava para os gregos o poder do *démos* (povo, comunidade dos cidadãos), exercido diretamente nas ágoras, espécies de assembleias de cidadãos. Impende salientar que, à época, a ideia de representação e intermediação da voz do povo era um escárnio. Ademais, aquele tipo democrático era especialmente restrito a um grupo social e, por tal razão, questiona-se a efetividade da democracia na antiga sociedade grega, posto que o exercício direto não era permitido a todas as pessoas. Longe de ser universal a participação, acredita-se que o número de cidadãos, portanto, pessoas habilitadas a participar do processo político, jamais superou a quantidade de vinte mil homens (BOUDON e BOURRICAUD, 1993, p. 129).

Tal foi a forma particular ocorrida na Grécia Antiga que não se reproduziu essa espécie de Democracia em outras sociedades. Por esta razão, alguns autores entendem que a não replicação deste modelo incorre na dificuldade de construir as mesmas condições histórico-sociais favoráveis na atualidade para o possível desenvolvimento de uma democracia direta. Entretanto, se ainda hoje são feitas alusões à democracia dos antigos, depreende-se que se trata de um inerente sentimento do ideal democrático preconizado em torno de um tipo de governo em que o povo possa participar tanto mais diretamente quanto for possível num determinado momento e numa determinada sociedade.

A Democracia, após o período, tem um lapso de existência – ou, pelo menos, de desenvolvimento. Contudo, a época moderna ressurgiu com mudanças e reviravoltas, despertando novamente o interesse por este tipo de regime – resguardadas as distinções escandalosas entre o que surgiu e o modelo original: a democracia dos modernos.

Duas importantes ideias foram decisivas para que uma nova percepção sobre a democracia fosse formulada: em primeiro lugar, a ideia de representação, desvinculada do mandato imperativo que atrelava o representante diretamente ao representado. Em segundo lugar, a ideia de que o representado deveria escolher o representante, em eleições. Estas duas ideias tornaram-se o conteúdo central, no final do século XVIII, de República (governo representativo) (FERREIRA FILHO, 2003, p. 14).

*A posteriori*, as distinções destes modelos de democracia foram abordadas e estudadas por diversas vezes. Especificamente ao tratar da República, note-se que James Madison as diferenciou caracterizando a Democracia (nascente) como um governo no qual o poder emana do povo, porém é exercido por representantes. Determinou igualmente, no contexto, que esse poder representado deveria ser limitado no tempo, detido apenas por um prazo determinado. Por tal razão a necessidade de eleições periódicas. Além do exposto, configurou um poder dividido entre três órgãos, cada um desempenhando uma função, a saber: legislativa, executiva e judiciária. Por último, o governo é restringido por esses e outros contrapesos que impedem o predomínio de facções (FERREIRA FILHO, 2003, p. 16).

Apesar de todas estas construções, um dos entraves postos à democracia consistia nas limitações à participação, tanto na capacidade de votar como na de se eleger. Um dos obstáculos era o voto censitário com a restrição de participação ativa ou passiva no processo democrático das pessoas que não preenchessem requisitos de ordem econômica. Outro tipo de restrição que perdurou até o século XX foi a exclusão do voto feminino. As limitações impostas à participação foram derrubadas aos poucos e se caminhou para o modelo do sufrágio universal com a ampliação máxima possível do universo de cidadãos (FERREIRA FILHO, 2003, p. 17).

Vê-se, ainda, que a democracia é um organismo em desenvolvimento – e que tal desenvolvimento não ocorre de forma linear nas sociedades. A título de exemplo, tem-se que o ocidente tem uma história democrática mais dinâmica, mas isto não impossibilitou as contramarchas, especialmente aquelas provenientes de ditaduras, como as que se sucederam em décadas passadas na América Latina.

No que concerne à preocupação com uma definição ou conceito de democracia, conforme já disposto, o objetivo deste trabalho não é avançar em inúmeras discussões que por si mesmas mostram a complexidade do debate em torno desta conceituação, mas tão somente tomar nota de alguns aspectos relacionados à noção de democracia considerados relevantes para o desenvolvimento deste estudo.

De modo geral, existe uma resistência sobre a definição precisa do termo Democracia justamente pela pluralidade de tipos de Democracia que já foram objeto de teorias e teorizações, nas mais diversas formas. Tantos são os modelos de democracia implantados em momentos históricos diferenciados ou mesmo numa época em comum, porém com diferenças substanciais de uma sociedade para outra, que tornaria totalmente inadequado qualquer empenho neste propósito. Muitos são os motivos para o conceito de democracia ser difuso e multifacetado.

Democracia teria tantos conceitos quantos são os países que dizem adotar este modelo político. Se todos afirmam ser democratas e quanto mais a democracia tiver de ser um conceito que abarca tudo, tanto maior será a confusão conceitual. Contudo, a multiplicidade de significações de democracia não justifica que Democracia possa significar qualquer coisa (DAHL, 1994, p. 27-29).

Essa dificuldade, para além da pluralidade de regimes democráticos que existem ou já existiram, também decorre de uma confusão de ideais e as práticas historicamente aplicadas de democracia. As exigências da representação conduzem a um desfalque entre o real e o ideal democrático, tornando problemático um conceito uno. Então um dos debates consiste em distinguir o que é a Democracia do que ela deveria ser (SARTORI, 1994).

Para determinar uma Democracia democrática que viabilize uma sombra, um arquétipo, de conceito ou definição, é preciso, ainda, não determinar aquilo que a democracia não é – convenientemente separando-lhe daquilo do que ela deve ser. Uma Democracia só existe na medida em que seus ideais fazem-na existir, dando-lhe um escopo. O ideal democrático não define a realidade democrática e a realidade não define o ideal. A Democracia é modelada pelo impulso de um "dever ser" e pela resistência de um "é" portanto, ela é o produto de interações entre seus ideais e sua realidade (SARTORI, 1994).

Outra discussão pertinente ao tema, que agrega dificuldades na conceituação da Democracia enquanto é, trata das distinções entre democracia formal e democracia substancial. Segundo Norberto Bobbio, a democracia formal indicaria um certo número de meios que são regras comportamentais independentes da consideração dos fins a serem atingidos; e democracia substancial seria aquela que, para ser atingida, careceria de recursos práticos de efetivação e indicaria um certo conjunto de fins, entre os quais sobressairia o fim da igualdade jurídica, social e econômica, independentemente dos meios para alcança-los. Quer no aspecto formal, quer no aspecto substancial de democracia, existe legitimidade histórica, não podendo ser tratada de forma isolada e independente, como se ambas as possibilidades não fossem parte importante de um mesmo objeto (BOBBIO, MATTEUCCI e PASQUINO, 1997, p. 328-329).

Além destas distinções, é possível também incorrer na distinção entre as democracias liberal e social. O primeiro modelo, qual seja, o modelo liberal tem como foco de pertinência os critérios de participação política na busca de uma igualdade procedimental no modelo representativo, ou seja, concentra-se nos trâmites políticos de adequação democrática à representação. Este modelo, em si, já abarca inúmeras variáveis, todas elas compreendendo a

atenção na liberdade, entendida como independência e não-interferência da autoridade na esfera de interesses privados, salvo por motivo de utilidade pública devida e contraditoriamente reconhecida, isto é, liberdades civis e liberdades políticas (ainda que não estendida a todos); na igualdade, entendida como ausência de privilégio e valorizada na medida em que surge como condição favorável à realização da independência e autonomia pessoais, ou como estado social pautado no mérito que lhes é associado; na fraternidade, entendida como a existência de uma comunidade politicamente solidária (BOBBIO, MATTEUCCI e PASQUINO (1997, p. 328-329).

O segundo modelo, qual seja, o modelo de democracia social preocupar-se-ia preponderantemente com os fatores de ordem econômica e social de apropriação dos recursos e atendimento das promessas de igualdade material como produto da democracia. Nesta concepção, o ideal democrático é integrante e necessário, mas não é constitutivo da ordem social. A atenção concentra-se no atendimento da igualdade distributiva ou de condições de acesso aos bens e serviços disponíveis numa sociedade. O que basicamente muda em relação à democracia liberal é o modo de entender o processo de democratização do Estado (BOBBIO, MATTEUCCI e PASQUINO, 1997, p. 324-325).

Tendo em vista o exposto, depreende-se que definir democracia é um trabalho deveras complicado; entretanto sua identificação pode ser determinada por referências a certos elementos característicos dos modelos democráticos, isto é, algumas instituições que figuram como necessárias para a configuração de uma democracia (no dever ser). Tampouco quanto a estas instituições existirá um consenso entre os estudiosos, de modo que a lista ser extensa ou diminuta conforme o critério estabelecido pelo autor da mesma.

A democracia contemporânea apresenta como característica inicial uma determinada concepção acerca da natureza do homem e da sociedade, isto é, uma concepção do homem como ser racional e livre compondo uma sociedade. Da concepção de que os homens são iguais e livres por natureza, resulta que nenhum deles tem o direito inato de mandar nos demais e como todos são racionais podem governar-se a si mesmos (LÓPEZ, 1994, p.406-407).

Impende salientar que outra característica da etapa inicial da democracia contemporânea é a concreção da participação cidadã mediante o regime representativo e seu entrelaçamento com o constitucionalismo. Além da institucionalização importar na implantação

do regime representativo, com técnicas próprias do constitucionalismo (institucionalização da oposição e designação por eleição, por competência pacífica regulada normativamente, dos integrantes dos órgãos que exercem o poder constituinte e os poderes constituídos) (LÓPEZ, 1994, p. 406-407).

Segundo Robert Alan Dahl, são cinco os critérios identificadores de um processo democrático: a) participação efetiva; b) igualdade de voto; c) entendimento esclarecido; d) controle do programa de planejamento; e) inclusão dos adultos. A violação de qualquer dessas exigências implicaria a ausência de igualdade política entre os membros de uma comunidade, não obstante o autor admita que nenhum Estado jamais possuiu um governo que estivesse plenamente de acordo com os critérios acima relacionados (DAHL, 2001, p. 49).

Além destes critérios, importante demonstrar que a democracia contemporânea se permeia de vantagens, tais como: ajuda a impedir o governo de autocratas cruéis e corruptos; garante aos cidadãos uma série de direitos fundamentais que os sistemas não-democráticos não proporcionam; assegura aos cidadãos uma liberdade individual mais ampla que qualquer alternativa viável; ajuda a proteger os interesses fundamentais das pessoas; pode proporcionar uma oportunidade máxima para os indivíduos exercitarem a liberdade de autodeterminação, ou seja, viverem sob as leis de sua própria escolha; pode propiciar uma oportunidade máxima do exercício da responsabilidade moral; promove o desenvolvimento humano mais plenamente que qualquer alternativa viável; pode gerar um grau relativamente alto de igualdade política. Além disso, as modernas democracias representativas não lutam umas com as outras e os países com governos democráticos tendem a ser mais prósperos que os países com governos não-democráticos (DAHL, 2001, p. 49).

A apologia feita por Robert Alan Dahl oferece algumas boas razões para a defesa da democracia, mas nem tudo ao que ele refere como vantagem é resultado único e exclusivo da democracia em uma comunidade política, uma conjugação de fatores conduz a estes resultados que a democracia por si só não é capaz de produzir ou desenvolver. Merece certa reserva este posicionamento do autor quanto às vantagens do modelo democrático para uma determinada sociedade, pois não são todas as coisas dispostas como vantagem um fruto exclusivo da implantação da democracia em um Estado.

Com isso, Bobbio em seu pequeno ensaio sobre *o Futuro da democracia* (1988),

apresenta algumas promessas não cumpridas da democracia contemporânea, veja-se:

1) La teoría postulaba una relación no mediada entre individuo y Estado. Sin embargo, la democracia actual se mueve en sociedades de conformación plural, donde un sin número de cuerpos intermedios adquieren más protagonismo político que los individuos (D'AURIA e BALERDI, 1996, p. 137).

BOBBIO (1988, p. 30) afirma que o modelo ideal da sociedade democrática deveria ser centrípeto; contudo, a realidade vista é de um modelo centrífugo, ou seja, não há um centro de poder único (o qual iria em conformidade com a ideia de vontade geral vista em Rousseau, a qual se relaciona com a premissa básica democrática, a relação honesta e legítima entre povo e o poder), mas diversos centros de poder, sendo, portanto, definida como sociedade policêntrica, isto é, o modelo do Estado democrático foi criado sob a égide de um modelo monista, contudo a promessa não foi cumprida, sendo a sociedade real plenamente pluralista.

2) Derivado de ello, se constata el hecho de que los representantes del pueblo no deciden según el interés general, sino de acuerdo con intereses sectoriales de los grupos en que se apoyan políticamente. (D'AURIA e BALERDI, 1996, p. 137)

Assim, a democracia moderna, que nasce como democracia representativa, deveria ter como característica a representação política, uma forma de representação na qual o representante, sendo chamado a zelar pelos interesses da nação não deveria se encontrar vinculado a um mandato, ou seja, o princípio fundamental da representação política é a antítese perfeita da representação dos interesses, pois, ao dever zelar os interesses particulares do representado, o representante se encontra submetido a um mandato vinculado (BOBBIO, 1988, p. 32).

3) Otra promesa incumplida es la desaparición de las elites (aunque en las democracias las elites compitan entre sí y sean responsables ante el electorado) (D'AURIA e BALERDI, 1996, p. 138)

Tal promessa, que não foi cumprida, se vincula à derrota do poder oligárquico. BOBBIO (1988, p. 33), afirma que o princípio inspirador do pensamento democrático se relaciona diretamente à autonomia, como a capacidade dos indivíduos de conferirem a si mesmos leis próprias, fato que teria como consequência a identificação entre quem estabelece e quem é o receptor de determinada regra, tendo a eliminação da relação entre governantes e governados.

4) Otro problema es que la democracia actual se mueve en un espacio limitado, constituido por las instituciones estatales de gobierno. Sin embargo, existen cada vez más ámbitos – no estatales – donde la democracia debería

introducir-se para que los hombres no se vean sometidos a “autoritarismos privados” (por ejemplo, la empresa, los gremios, las escuelas, las universidades, los medios de comunicación, etcétera). En la actualidad es tan importante el tema de “cuántos votan” como el tema de “dónde se vota”. (D’AURIA e BALERDI, 1996, p. 138)

BOBBIO (1988, p. 35) comenta ainda sobre o espaço limitado afirmando que a democracia não conseguiu ocupar todos os espaços onde é exercido poder que toma decisões vinculativas para a sociedade. Com isso, após a conquista do sufrágio universal, pode-se falar de uma ampliação do processo de democratização, o qual se refere à passagem da democracia política para a democracia social, tendo maior importância para o questionamento de “em que se vota?”. Evidente que uma coisa está relacionada a outra, contudo o autor evidencia a importância do espaço para uma efetivação fática democrática.

5) Por otra parte, el poder invisible, lejos de desaparecer, se ha incrementado (mafia, servicios secretos, etcétera). (D’AURIA e BALERDI, 1996 p.138)

Kant, em A Paz Perpétua, deixa evidente que um ato que o indivíduo é obrigado a manter secreto é por certo um ato injusto e, que se fosse tornado público, suscitaria uma reação que impediria sua realização; analogamente, os atos de governo devem ser públicos para que permita que o cidadão conheça os atos daqueles que detêm o poder, controlando-os e que por serem público são por si uma forma de controle. Pois, tal visão se encaixa bem com o questionamento: “quem controla os controladores?” Não conseguindo a resposta devida, o regime democrático, sendo um regime visível, apresenta-se como completamente falho, não alcançando suas premissas básicas (BOBBIO, 1988, p. 40)

6) Por último, el sueño de una ciudadanía informada, instruida y educada cívicamente tampoco se ha cumplido. Por el contrario, el voto clientelístico y la apatía son una constante (D’AURIA e BALERDI, 1996, p. 138)

Por fim, BOBBIO (1998, p. 40) afirma que a última promessa da democracia que não se cumpriu vincula-se a educação voltada à cidadania. Pois, MILL (1985), ao dividir os cidadãos em ativos e passivos, verifica que, no geral, os governantes preferem que os cidadãos sejam majoritariamente o segundo tipo, pois não haveria um cenário de oposição ou de lutas reivindicatórias de fato aos direitos demandados e necessários. Com isso, houve a necessidade de se pensar na extensão do sufrágio ampliado, tendo em vista que uma forma de combater à tirania da maioria estaria justamente em fazer participar nas eleições diversas classes. Todavia, tal questão pode ser facilmente ultrapassada quando uma boa parcela das classes não tem acesso à informação e muito menos são instruídas em um âmbito democrático, havendo um cenário

falacioso de interações simbólicas e reais que na realidade forma forjadas e manipuladas por uma maioria tirânica, ou seja, os espaços, a educação, o fim do poder oligárquico, a representação política e um Estado plural se apresentam como fundamentais para o avanço democrático e, para que de fato a democracia tenha um futuro.

Diante disso, alguns sinais chamam atenção com relação ao avanço democrático e as candidaturas avulsas, contudo, antes disso, vejamos a relação entre as minorias e as maiorias e como funcionam as regras democráticas.

### 2.3. AS REGRAS DA DEMOCRACIA: SOBRES MINORIAS E AS MAIORIAS

O conceito de democracia contemporânea remete, frequentemente, às ideias de minorias e maiorias. Isto porque se convencionou o termo democracia enquanto o *governo do povo*, equivalente ao princípio da maioria: a democracia, nesta forma, seria, então, a decisão da maioria. Este seria o método do exercício do poder, a forma como as decisões são tomadas.

Contudo, o termo maioria *per se* determina uma definição de relações baseadas na valoração numerológica, de acordo com a qual uma facção numerosa representará “maioria” em detrimento das demais. Assim, o termo maioria não pode ser tão simploriamente correlacionado com o princípio da maioria e o regime democrático.

Diante disso, faz-se mister que em *The Federalist Papers*, HAMILTON, MADISON e JAY (2011), defendiam uma forma de que o governo evitasse que tais facções se tornassem uma maioria apta a controlar efetivamente o Estado. Pois, de maneira direta o objetivo de um “bom governo” seria o de garantir os bens públicos e os direitos privados contra as facções, assegurando de maneira concreta a forma do governo popular, evidenciando, portanto, um governo genuinamente republicano.

Na esfera pública, a busca de instrumentos de ação comum conduz à explicitação das formas de governo, dos sistemas de representação, dos procedimentos eleitorais. A composição do conjunto dos votantes, por exemplo, é um tema pleno de controvérsias. Na Grécia antiga, ele não incluía as mulheres, o que permaneceu como regra por muitos séculos; o voto dos analfabetos também é recente. Composto o eleitorado, a maioria pode manifestar-se em eleições diretas, onde cada cabeça corresponde a um voto, em igualdade de condições, ou então em eleições indiretas, delegando-se o direito de votar e eleger os governantes a um colegiado de

representantes.

Por tal controvérsia, o princípio da maioria perdeu, a partir dos anos 1970, aceitação irrestrita enquanto sua essencialidade para o regime democrático. Tal princípio começa a significar-se na Antiguidade, no território greco-romano; no século V a. C. surge uma unanimidade no sentido de que as importantes decisões democráticas deveriam ser tomadas com a maioria de votos – ainda que os votantes (participantes políticos) fossem restritos aos poucos indivíduos que compunham a nata cidadã, da qual eram excluídos escravos, mulheres e metecos. A ideia de princípio da maioria foi mantida ao longo dos séculos pela igreja cristã, ainda que em conflito com as estruturas hierárquicas (HEUN, 1983, p. 48).

O desenvolvimento no final da Idade Média foi marcado por uma tendência de aceitação geral do princípio da maioria. Com isto, foi também gradualmente aceita pela maioria uma submissão da minoria: *minor pars sequatur majorem*. O entendimento tinha como base o fato de que “a minoria deve desistir de fazer oposição e concordar com a maioria, para se chegar a uma vontade geral, unânime: *una sententia per approbationem et collaudationem communem, quae voga dicitur, ab omnibus et singulis stabilita (sic)*” (GIERKE, 1984, p. 25, fazendo referência a um brocardo de 1340).

O princípio da maioria passou a ser recebido da forma de que seguir a vontade da maioria seria a vontade de todos. Porém, ele ainda não tinha relação com o consenso de todos no sentido democrático de toda a população detentora de direitos iguais. Na Idade Moderna, duas condições de validade conformaram a maioria enquanto representação do todo: a ideia de totalidade, isto é, uma universalidade que deve ser constituída a partir de uma ordem jurídica preexistente (SCHEUNER, 1973, p. 30); e a conceituação de representação que, a partir daquela verdade, colocou em questão a representação permanente tradicional do Estado.

Assim, o princípio da maioria fundamentou-se na doutrina do pacto do direito natural. As possíveis objeções levantadas contra a concordância tácita de todos com a validade do princípio da maioria, “segundo as quais, certamente cada indivíduo tinha o direito de negar seu consentimento, foram afastadas com a argumentação de que, deste modo, o consenso desapareceria da sociedade” (GIERKE, 1984, p. 32).

Paralelamente à criação do fundamento moderno do princípio da maioria na teoria do Estado, houve a preocupação de ampliar aqueles participantes políticos nos quais consistiria na maioria, ampliando, por exemplo, o direito ao voto e o direito à participação política. Confirme-se, no entanto, que dada a discrepância entre o *momentum* agregador e a origem deste princípio,

ter-se-á, igualmente, tendências que se consolidam em maiorias e minorias pré-estabelecidas.

Isto posto, não é incorreto depreender que as maiorias se mantiveram desde o desenvolvimento embrionário do conceito de maiorias, qual seja, tal como o apresentado, nas Ágoras gregas, de modo que indistintamente tem-se aqueles participantes políticos “tradicionais”, que nunca tiveram sua cidadania questionada, num permanente *status* de maioria; de igual valor é a conclusão de que o conceito de minorias envolvem aqueles que conquistaram tardiamente o direito à cidadania, à participação política, indistintamente conciliáveis com demandas que o longo período de subjugação conformou aos novos titulares de direitos.

A ruptura decisiva na Europa deu-se com a proclamação da Assembleia Nacional Constituinte (1789) na França. Os imperativos que moveram a Revolução, de representação nacional e o conceito de soberania popular convergiram no movimento que refletiu em novos paradigmas para o conceito de cidadania, dentre os quais, os fundamentos ideais do direito de voto equivalente e universal foram estabelecidos. O período subsequente representou ainda, essencialmente, “uma simples história da realização prática dessas ideias” (HEUN, 1983, p.72).

Além disso, não obstante seu crescente reconhecimento e expansão, o princípio da maioria foi também criticado cada vez mais com veemência. Para Bobbio (1983):

A apreciação em geral negativa do governo de maioria não nasce tanto da negação da regra da maioria, mas, antes, do menosprezo pelas massas consideradas incapazes de governar.

Para além, teóricos começaram a estudar o fenômeno. Outro ponto de crítica ao princípio da maioria foram aquelas chamadas de teorias das elites, tendo GAETANO MOSCA (1950), VILFREDO PARETO (1955) e ROBERT MICHELS (1911) como principais teóricos. Todos convergiram na observação dos fatores de composição deste princípio, supondo, *a posteriori*, que o predomínio de uma única minoria organizada sobre a maioria desorganizada seria inevitável.

Pois, evidente que não há especificamente qualquer correspondência numérica aos conceitos demonstrados na ordem democrática. O governo da maioria se dá por aqueles cuja dominância se manteve desde há muito e que conseguiram, de alguma forma, impor e imprimir suas vontades ante à formatação do Estado. De igual maneira, aqueles cuja denominação de minoria prevalecem não se compadecem de um número menor de participantes, tal como seria coerente aos termos e a formatação ao usar-se a lógica, mas, ao contrário, se escusam de manipular o jogo político democrático.

O que se constitui ao estabelecer uma democracia é um governo que obedece ao que lhe confere sentido. Para isso, se fazem necessários o conteúdo e a organização de uma estrutura social. Nesse sentido, tem-se expressado repetidamente na filosofia política o entendimento de que é necessária uma capacidade específica, institucionalizada, da liderança de uma sociedade para que ela alcance o bem comum – a política, definida, em sentido abrangente, como a liderança inteligente de uma comunidade humana, que compreende não só o estabelecimento do objetivo social, mas também a consecução dos meios necessários, para o que é decisivo levar os indivíduos a ter um comportamento e ação correspondentes.

Diante disso, HESSE (1998), em estudos dos elementos de direito constitucional da República Federal Alemã, apresenta o princípio da conciliação e da maioria. Entende como conciliação aquilo que somente contém o mínimo conteúdo sobre o qual todos os participantes podem entender-se entre si; deste modo, coloca a ideia de que o requisito da conciliação poderá conduzir ao imobilismo; na mesma toada, a conciliação que, em geral, não contém decisão sobre o fundo, senão um compromisso de formula que cobre somente o dissenso que persiste, pode converter-se em perigo. Deve haver, por isso, “um modo que possibilita um perigo (...) um modo que possibilite uma decisão sobre o fundo, dado o caso, também sem conciliação”. Esse modo, segundo Hesse, é o princípio da maioria, não porque a vontade da maioria, já como tal, “(...) senão porque em decisão pela maioria, pelo menos, não são impostas a ela ações que ela desaprova” (HESSE, 1998, p. 46).

O princípio da maioria, para o autor, produz efeito formador de unidade porque a obtenção da maioria já torna necessária a conciliação e reunião anterior do número preponderante de interesses e aspirações particulares. Portanto, somente ter perspectiva de realizar seus objetivos, quando advoga uma escala tão ampla quanto possível de interesses particulares e quando ele consegue compensar esses interesses, há em si modo unificador. Nesse sentido, a condução política necessária por alguns não deve ser domínio imposto ao povo; mas sim pela maioria do povo, confiado e legitimado, responsável perante o povo. Ele carece da legitimação não só em algum ponto de partida, mas continuamente e, por isso, deve a legitimação, em intervalos regulares, ser renovada.

Assim, para Konrad Hesse (1998) a legitimação livre do domínio (pela maioria do povo) pressupõe não somente a liberdade do próprio procedimento de legitimação mas também a possibilidade de uma eleição livre entre vários grupos e correntes políticas, na qual simultaneamente a responsabilidade do grupo condutor até agora pode ser realizada por ser negada a ele a nova legitimação e legitimado um outro grupo. Com isso, a eleição livre entre

vários grupos condutores e a oportunidade igual da minoria, de uma vez converter-se em maioria, ela garante por meio do sistema pluripartidário, ou seja, a ordem democrática constituída pela lei fundamental assenta sobre o reconhecimento da limitação do conhecer humano, da igual proteção das minorias, a neutralidade religiosa e ideológica do Estado, constituindo assim, em sua conexão inseparável, uma ordem na qual princípios fundamentais materiais, ou seja, os da liberdade e igualdade, ganham conteúdo concreto. Há, portanto, uma abertura da ordem democrática para diferentes correntes políticas.

Diante disso, HESSE (1998), afirma que tal desenvolvimento técnico moderno e suas repercussões conduziram alguns problemas, dentre os quais: estreitamento sensível do espaço de formação da vontade política, que deve possibilitar a abertura da ordem democrática e conduziu a deslocamentos dos pesos entre o parlamento e governo/administração, dificultando portanto o papel da oposição. Assim, a consistência nuclear restante da ordem democrática torna-se problemática, em especial, a participação de todo o povo no processo político, sendo a democracia dependente de cidadãos ativos e responsáveis. Assim sendo, tal fato poderia ser colocado em perigo pelas técnicas modernas da influência perceptível e não perceptível, que ameaça tornar ineficaz formação de opinião racional, decisão e controle, pela manipulação.

Pois bem, há de se ressaltar as semelhanças entre o estudo apresentado por Konrad Hesse nos elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha, com o futuro da democracia bem visto por Norberto Bobbio, as promessas não cumpridas pela manipulação democrática.

Tendo em vista todos os aspectos mencionados acima e retomando objetivamente a discussão sobre regras democráticas, tais questões podem, de maneira simplificada, ser designadas como submissão à ordem de uma sociedade, na qual o indivíduo deve se inserir para alcançar o objetivo comum. Se os indivíduos duvidam de que a autoridade responsável pelo bem comum age segundo os objetivos determinados, eles podem criticar a liderança, substituí-la por uma outra ou ainda – na medida do possível – se desligarem da estrutura social em questão. Entretanto, isso não é possível em se tratando de uma *societas naturalis et necessária*, como o Estado deve ser definido.

Heinrich Schneider relaciona o conceito do “político” ao conceito de Estado, como “uma organização governamental soberana, com jurisdição territorial” (SCHNEIDER, 1980, p. 2.167). Em poucas palavras, política é, portanto, “articulação (...) do poder do Estado” (Idem, p. 2.168); ou, ao menos, seu conteúdo mais consistente. Essa articulação baseia-se na

Democracia do povo, o que, porém, de forma nenhuma quer dizer que ele a exerce.

Nesse discussão, especialmente no que concerne a participação factual do povo, é também fundamental refletir sobre o fato de que as maiorias só muito raramente são maiorias “intensivas”, mas antes, na maior parte, coalizões incoerentes de interesse; dentre estas, é possível observar, ainda, as “maiorias eventuais” (SARTORI, 1984, p. 92), que poderiam perfeitamente votar com a minoria em outras questões políticas.

Exatamente a heterogeneidade e a instabilidade das maiorias, que são, em princípio, muitas vezes formadas por uma rede de compromissos e coalizões, poderiam permanecer de qualquer maneira politicamente diluídas, facilitam às minorias vencidas a aceitação da decisão da maioria, pois elas podem desejar pertencer à maioria em outras questões que comportem decisão. Onde essa alternância de minorias em um sistema político não funciona mais sem uma certa probabilidade de sucesso, constituindo-se, assim, minorias permanentes, pode formar-se um potencial de conflito incalculável, visto que as minorias colocam em dúvida as preferências eleitorais da maioria, em como a legitimidade do princípio da maioria com maior intensidade, e pleiteiam princípios de legitimação alternativos.

Diante disso, surge o questionamento, motivado por alguns *best-sellers*, a democracia está morrendo? A democracia morreu? Ou outros movimentos democráticos estão surgindo em detrimento as questões supra aventadas?

RUNCIMAN (2018, p. 32), em sua obra: Como a democracia chega ao fim, diz:

Quando uma democracia fracassa, geralmente esperamos por um fracasso espetacular. É um acontecimento público, tão bem conhecido na história moderna que já adquiriu todo um cerimonial próprio. A democracia já morreu muitas vezes em todo o mundo.

O autor continua (2018, p. 228):

O problema da democracia no século XXI é que suas virtudes positivas estão se esgotando. Evitar o desastre, por si só, não basta. Para a democracia florescer ela precisa preservar sua capacidade de combinar resultados benéficos com conhecimento pessoal, o que não está acontecendo. Ainda há benefícios e ainda há o reconhecimento: só não ocorrem ao mesmo tempo. As soluções para os nossos problemas comuns, que dependem cada vez mais da especialização técnica, tendem claramente no sentido da tecnocracia. As demandas de reconhecimento, cada vez manifestadas na linguagem da identidade pessoal estão indo no sentido oposto, rumo a alguma coisa que lembra o anarquismo. Ao longo do século XX a experiência coletiva da luta política – tanto para resolver os problemas comuns quanto para enfatizar o reconhecimento democrático – manteve a democracia intacta. No século XXI a experiência dispersa da fúria política está contribuindo para que se despedace.

Com isso, Runciman (2018, p. 229), complementa sobre a tendência ao desfazimento

dos partidos políticos vez que existe um esvaziamento da representatividade vinculada a falta de confiabilidade das promessas realizadas pelos representantes.

Os partidos políticos foram os instrumentos primários para combinar as virtudes positivas da democracia. Hoje, esses partidos também tendem a se desfazer, à medida que as aspirações de reconhecimento pessoal alimentam a frustração política com a mecânica da representação democrática. Por se tratar de uma democracia, ninguém quer dizer abertamente o quanto ela ficou difícil. Os políticos, à época das eleições, ainda prometem de tudo para todos: Esse movimento social irá resolver seus problemas pessoais; aquele culto à personalidade irá restaurar a grandeza do seu país. Essas promessas vazias acabam lesando os políticos pouco tempo depois, ponto em que são trocados por outros. Mas a democracia não melhora.

Diante do exposto, é possível deslocar o eixo de estudo a outro aspecto ou corrente democrática, de fundamental compreensão ao presente estudo, qual seja, passar-se-á à análise da contrademocracia e como ela se apresenta na modernidade.

#### 2.4. A CONTRADEMOCRACIA: UM DEBATE SOBRE A DESCONFIANÇA DEMOCRÁTICA

A ideia de contrademocracia começou a ser trabalhada por Pierre Rosanvallon (2008), ao referir-se a um contexto e uma reação observados dentro do contexto democrático. Pois, linhas gerais, referir-se-ia às instituições não-eleitas que agem como contraponto às instituições representativas, criando novas formas de legitimidade democrática. As instituições não eleitas seriam, propriamente, as reações.

O contexto em si estaria determinado a partir de uma crise de representação política existente em razão do hiato entre a legitimação procedimental, conferida por eleições, e a confiança política substantiva. Este hiato gera, na sociedade, uma democracia da confiança generalizada.

Nesse sentido, as instituições não-eleitas corroborariam à uma vigilância contrademocrática assegurada de maneira informal pelos atores que as compõe. As decisões dos governantes seriam igualmente submetidas a esta vigilância, pela forma do julgamento público dos cidadãos.

Diante disso, a figura contrademocrática do “vigiar” se realiza sob três modalidades que mobilizam determinados grupos e agentes. São elas: a vigilância simples, exercida por comitês de cidadãos, por exemplo; a denúncia, exercida sobretudo pela imprensa; e a “notação”, exercida por “especialistas”. Ademais, a ‘soberania do impedimento’ permite ao povo vetar (ou

expressar seu veto a) decisões ou ações dos governantes.

Neste cenário, contrário senso, não se trata de opor a essa crise da democracia representativa uma democracia participativa, que seria esperado que exprimisse a verdadeira vontade do povo. Seria, contudo, a perspectiva de encontrar uma nova relação com a política fundado sobre a adesão a um projeto que recupere o sentido do conviver democrático. Em *La légitimité démocratique* (2008) o autor afirma: “O povo é a fonte de todo poder democrático”.

Todavia, a eleição não mais garante – se é que um dia garantiu – que um governo esteja a serviço do interesse geral, nem que ele subsista. Nessa obra, o autor elabora um quadro das novas formas de legitimidade contrademocrática que não derivam da representação política eleitoral formal, sendo elas: a imparcialidade, a reflexividade e a proximidade<sup>1</sup>.

Diante disto, os resultados desta realocação de papéis seriam a legitimidade o desenvolvimento de instituições que ele qualifica de ‘autoridades independentes’ como as cortes constitucionais, que tornariam o governo sempre atento aos indivíduos e às situações particulares.

A ideia de participação democrática endossada consiste em “um diálogo aberto, transparente e regular com as associações representativas da sociedade civil”. A noção de proximidade na terceira forma de legitimidade contrademocrática designada pelo autor não é considerada uma variável de posição, mas uma qualidade de interação:

Os cidadãos não se contentam mais com a cédula de voto. Eles se inscrevem em um processo permanente de expressão e reação. Sob o modo contrademocrático’ da vigilância, do veto e do julgamento, que constituem a seu modo formas de participação. Mas também ao demandar informações, ao constranger o poder a se explicar e a justificar sua ação, ao pô-lo à prova, ao desempenhar o papel de uma testemunha atenta e meticulosa, ao ser levado a validar ou contestar as decisões tomadas. (Rosanvallon, 2008, p. 328-9)

Essa democracia de interação transborda a cena eleitoral representativa, um tipo de duplo cooperativo e contraditório do poder eleito, junto com as formas mais difusas de democracia que delineiam ‘instituições invisíveis’, ou ‘estruturas informais’ para organizar a democracia contemporânea. O autor então propõe qualificar mais precisamente as funções políticas em operação na democracia difusa de interação, que são duas: o trabalho de justificação e a troca de informação.

---

<sup>1</sup> O contrapoder exercido pelas autoridades funcionais deve respeitar a tripla exigência de distanciamento de posições partidárias e interesses particulares (legitimidade de imparcialidade), consideração das expressões plurais do bem comum (legitimidade de reflexividade), e de reconhecimento de todas as singularidades (legitimidade de proximidade).

A batalha cotidiana da justificação desempenha um papel decisivo, tão importante quanto aquele da competição eleitoral periódica. Ela envolve a credibilidade dos governantes. A legitimidade do poder é assim fortemente dependente das condições de seu desenrolar e de seu resultado sobre cada registro (Rosanvallon, 2008, p. 328-9).

Impende salientar que a democracia tal como colocada pelo autor não constitui, de qualquer forma, algo moderno ou novo. Trata-se de um fenômeno sintomático da democracia, vez que o povo representado e os representantes partem de uma relação de desconfiança mútua desde o ponto inicial da democracia moderna, isto é, a Revolução Francesa. Nesse sentido, seria imperativo que o povo se posicionasse ao ponto de sentir-se confortável com os seus representantes. De modo diverso, no entanto, o que se pode observar é que, não só não houve convergência a um ponto pacífico, como também houve, de certa forma, uma tendência a busca de meios distintos aos propostos originalmente para a participação popular na democracia.

Em suma, em sua obra, de interpretação das transformações das instituições democráticas, da Revolução Francesa aos nossos dias, ele aponta na direção de uma redefinição da democracia que a esvazia de boa parte de seu sentido normativo. Haveria a superação da ideia de soberania popular, devido tanto ao esgotamento da noção de “povo” (Rosanvallon, 1998, 2000) quanto ao fato de que os mecanismos institucionais funcionam cada vez mais de forma reativa, impedindo o abuso do poder, em vez de indicando os caminhos para seu exercício (Rosanvallon, 2006, 2008).

Diante disso, a democracia, para Rosanvallon, vem se enfraquecendo por diversas transformações que ocorreram ao longo do tempo, fato esse que cria novos padrões democráticos que não necessariamente estão dentro de uma democracia, ou seja, a contrademocracia é um movimento democrático que reage em certas medidas a própria democracia, quer dizer portanto que os padrões de representatividade alicerçados em bases teóricas clássicas como a da maioria democrática, vem sendo enfraquecidas e sendo esgotadas aos poucos, sendo de suma importância a verificação e utilização de novos mecanismos dentro de bases clássicas tais como para a representação política e a democracia representativa.

## 2.5. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

Diante do verificado no capítulo anterior, importa salientar algumas bases fundamentais sobre democracia participativa e sua relação com a representação política para alcançarmos algumas motivações e razões do movimento contrademocrático salientado por

Rosanvallon.

A participação política confunde-se academicamente com os estudos da “cultura política” (ALMOND e VERBA, 1963). São iniciados no pós-guerra, cuja preocupação com a estabilidade dos regimes democráticos eleitorais iniciam um processo de observação da relação da sociedade com as instituições democráticas. A partir disso, alguns estudos<sup>2</sup> estabelecem modalidades de participação política escalizadas, isto é, classificadas em modos e tipos para maior compreensão da sociedade democrática participativa.

As formas da democracia participativa, tal como a própria democracia, são inúmeras. Partem do pressuposto fundamental da participação e igualdade políticas (MANSBRIGDE, 2008). Seria, de certa forma, um modelo de democratização da vida cotidiana, cujo objetivo seria um maior controle (tanto em ambientes exímios, tais como ambientes de trabalho, quanto em larga escala) da sociedade sobre o que lhe acomete, de modo que, conforme estendido, haveria uma retomada coletiva da autonomia.

Ademais, a educação política seria outro benefício deste modelo democrático. Tal como preconizam Jean-Jacques Rousseau e John Stuart Mill, o envolvimento político possui caráter pedagógico, ampliando os horizontes de indivíduos que, de outra maneira, ficariam presos a seus afazeres.

Desta forma, contudo, a despeito do que possa parecer, a proposta da participação na democracia não exaure à representação política. Entende-se, de modo diverso, que a participação fomenta o aprimoramento das instituições representativas. O modelo sugerido por MACPHERSON (1978) também julga que a ampliação das oportunidades de participação geraria um salto na qualidade da representação. Sendo assim, é errôneo vincular a democracia participativa ao tipo de democracia direta.

Já para MANIN, a noção de democracia participativa pretende ilustrar fase atual da metamorfose do governo representativo, em que os partidos políticos perdem influência diante da preponderância crescente dos meios de comunicação.

A ascensão da mídia popular, não-partidária, tem uma conseqüência

---

<sup>2</sup> Que serão pontuados em momento pertinente do presente estudo.

importante: quaisquer que sejam suas preferências partidárias, os indivíduos recebem as mesmas informações do que todos os demais sobre um dado assunto. Os indivíduos certamente ainda formam opiniões divergentes sobre assuntos políticos, mas a percepção do próprio assunto tende a ser independente da informação partidária do indivíduo (Manin, 1997, p. 228-229).

Com isso, MANIN (1997) apresenta três tipos ideais de governo representativo, sendo eles: o modelo parlamentar, a democracia de partido e a democracia do público. Nesse sentido, apresenta em seu estudo que as eleições dos representantes no modelo parlamentar é devido a escolha de pessoas confiáveis, a importância de relações locais e pela influência dos “notáveis”; já na democracia de partido há fidelidade a um dos partidos, ao gerar o sentimento de pertencimento a uma classe além da presença da figura do ativista, na democracia do público, que também se apresenta a escolha de pessoas confiáveis, junto com resposta aos termos da escolha e surge o comunicador.

Pois, MANIN (1997) relaciona tais modelos com a independência parcial dos representantes: no modelo parlamentar o deputado vota segundo sua consciência; na democracia de partido os líderes definem as prioridades do programa e na democracia do público as imagens determinam a escolha dos líderes. Com isso, tendo em vista as liberdades da opinião pública o modelo parlamentar incide sobre a não-coincidência das expressões eleitorais e não-eleitorais da opinião e o povo chega “às portas do Parlamento”. Na democracia de partido, há a coincidência das expressões eleitorais e não-eleitorais da opinião, de modo que evidencia a presença da oposição política. Por fim, da democracia do público não há coincidência entre as expressões eleitorais e não eleitorais da opinião, culminando, por exemplo, no fim nas pesquisas de opinião.

MANIN (1997, p. 230) apresenta, ainda, o debate parlamentar relacionado ao modelo de parlamento pelo próprio parlamento. Nas democracias de partido, há discussão dentro do partido, tais como a existência das negociações entre partidos e neocorporativismo e ao fim a democracia do público apresenta negociações entre governo e grupos de interesse e verifica-se a presença massiva da mídia e do eleitor fluante. Assim, a metamorfose dos governos representativos pode ser vista de maneira clara nas relações e mudanças dentre tais modelos, evidenciando o que cada momento apresentava ou apresenta concretamente a democracia.

Diante disso, a fim de facilitar o entendimento de tais modelos fazendo uso de exemplos, DUVERGER (2002) em obra clássica sobre os partidos políticos, conceitua alguns

tipos de partidos políticos que podem se relacionar aos modelos apresentados por Bernard Manin.

Com isso, é possível delimitar o partido de quadros. Este tipo de partido está relacionado com os grupos parlamentares. Neste contexto, o vínculo dos adeptos dos partidos, sua base social, é muito fraco em relação à organização partidária. Os principais membros são formados por “notáveis”, pessoas ilustres que servem para obter votos. Os “notáveis” detêm boa penetração entre setores privados, como bancos e indústrias que financiavam as atividades partidárias através de doações. Não obstante, a manutenção partidária possui baixo custo financeiro, uma vez que as atividades partidárias são poucas e não exigem grandes gastos. Relaciona-se ao modelo parlamentar

Com isso, DUVERGER (1970, p. 103) comenta que os partidos de massa ampliaram de forma expressiva a participação da população como membros dos partidos. Tais membros eram os militantes, mais ativos na vida partidária do que eleitores ou simpatizantes. O Partido Social-Democrata alemão, por exemplo, chegou a conquistar mais de um milhão de membros em 1914. Neste período, as organizações possuíam independência financeira em relação aos grandes financiadores na medida em que a principal fonte de financiamento advinha dos seus membros. A participação do proletariado na construção dos partidos de massa é ampla, se relaciona a democracia de partido

Por fim, KIRCHHEIMER (1966) cria e utiliza-se do termo partido “*catch-all*”. A partir de determinado momento, consolidado após a Segunda Guerra Mundial, começavam mudanças significativas nos partidos tanto do ponto de vista organizacional como na relação com os eleitores. Organizações partidárias começavam a ampliar o espectro de possíveis eleitores, suavizando um discurso classista; a ênfase não estava mais em obter somente o voto de certos grupos sociais, como proletários, burgueses, católicos, protestantes, mas em conquistar o maior número possível de eleitores.

Com isso, evidencia-se que efetivamente a participação política abrange qualquer forma de engajamento com a esfera política. Quando apresenta seu modelo de democratização, DAHL (1971) indica a “participação” como uma das dimensões relevantes, mas o termo, para ele, expressa apenas a expansão do direito de voto. Já a participação pregada pelos teóricos da democracia participativa, está vinculada a um sentido mais forte da palavra. Significa o acesso

a locais de tomada final de decisão, isto é, implica a transferência de alguma capacidade decisória efetiva do topo para a base. Parte importante das decisões ainda seria tomada por representantes eleitos, é claro; mas a teoria supõe que a experiência na gestão direta de poder na base ampliará a capacidade de compreensão sobre a política mais geral e de escolha esclarecida dos representantes.

A partir de meados da primeira década do século XXI, a literatura apresenta mudanças significativas. Cabe observar que, nesse momento, já há uma modificação no sentido da participação almejada, que deixa de ser a participação popular para ser a de organizações da sociedade civil. Há dois movimentos simultâneos e complementares: uma redução dos requisitos da representação democrática (representação “autoinstituída”) e uma aproximação entre participação e representação em que os parâmetros normativos próprios da exigência de participação são anulados. É, em suma, o abandono das exigências de autorização e *accountability*, que garantiriam recursos de poder aos representados, em favor da ideia de uma representação voluntarista, “autoinstituída”, em que são suficientes a crença na boa vontade do representante e os benefícios alcançados por sua intervenção (GURZA LAVALLE, HOUZAGER e CASTELLO, 2006; AVRITZER, 2007; SAWARD, 2010; ALMEIDA, 2012). Essa virada em favor da “representação política de resultados” não apenas desloca o conjunto de parâmetros que permite avaliar a qualidade do vínculo representativo nos novos espaços de interlocução, como também anula a preocupação com a educação política, central nas visões participacionistas anteriores.

Trata-se de um deslocamento da relação representante-base para a relação representante-representante. O representante autoinstituído é aquele que se proclama portavoz de uma causa ou de uma população, sem que estabeleça qualquer interlocução válida com aqueles pelos quais diz falar, mas que é admitido como interlocutor legítimo por outras pessoas ou grupos que já ocupam posição nos espaços decisórios. Em boa parte das novas arenas de interlocução, assumem a posição de representantes da sociedade civil aqueles que detêm visibilidade ou reconhecimento público, isto é, atributos fornecidos pela mídia ou pelo Estado, não por seus representados putativos.

A noção de representação democrática sublinha a capacidade potencial igual que os cidadãos têm de agir politicamente. Se há necessidade de representação, como há em sociedades como as contemporâneas, é a capacidade de supervisão permanente dos

representados sobre os representantes que indica a qualidade democrática dessa representação. A vira- da em favor dos porta-vozes autoinstituídos e da represen- tação política de resultados impede que tais critérios sejam colocados em operação.

Noutro sentido, URBINATI (2006, p. 233) entende que não seria propriamente convincente que uma democracia pós-partidária ou ‘democracia de auditório’ (público) seja de alguma forma mais coerente. A ‘democracia de auditório’ exhibe, segundo a autora, a imagem de uma reestruturação e remodelamento da forma partidária de acordo com critérios que são menos, não mais, democráticos:

Na superfície, a democracia de auditório parece sintetizar um sistema de representação que é fluido, aberto, caracterizado pela indeterminação e disputado por candidatos individuais em vez de membros partidários homologados. Uma análise mais detida, entretanto, revela que esse sistema é menos hierárquico, rígido e homologado do que seu antecessor, com a notável (e pejorativa) diferença de que nesse caso o unificador é a pessoa do líder diretamente e o poder subliminar da mídia indiretamente

Por tal razão, a autora entende que a representação democrática depende de muito mais do que procedimentos eleitorais. Para além, estaria vinculada com autonomia e liberdades, quais sejam, as liberdades de expressão e associação, ademais da igualdade básica de condições materiais. Por fim, também requer uma cultura de cidadania.

A autora argumenta que o partidarismo político tanto congrega as pessoas quanto as separa com relação a questões que são gerais em sua riqueza e implicações. Para ela, a importância dos partidos vai muito além da função instrumental de organização e provimento de recursos para a alternância dos quadros políticos e a resolução pacífica dos pleitos por sucessão: “Sua função é acima de tudo aquela de ‘integração da multidão’ unificando as ideias e interesses da população e tornando o soberano permanentemente presente como um agente de influência e supervisão extra-estatais” (URBINATI, 2006, p. 221).

Os partidos políticos articulariam o ‘interesse universal’ a partir de pontos de vista periféricos. São associações “parciais-contudo-comunais” e “pontos essenciais de referência que possibilitam aos cidadãos e representantes se reconhecerem uns aos outros (e aos demais) e formarem alianças e, além disso, situarem ideologicamente os compromissos que estão prontos a estabelecer”. O partido político traduz as particularidades numa linguagem que tenciona representar o geral. “nenhum partido diz representar apenas os interesses daqueles que

a ele pertencem ou o apoiam. O partidarismo é uma manifestação ativa do geral em vez de uma apropriação do geral por um particular”.

Assim, tem-se as duas formas de associações democráticas: *associações civis*, que reúnem (e dividem) os indivíduos de acordo com seus interesses ou opiniões específicos e, a maior parte do tempo, unidimensionais; e *associações partidárias*, que reúnem (e dividem) os cidadãos ao longo de suas apreciações avaliativas de problemas que são gerais, interrompendo a fragmentação, não pela imposição de uma homogeneidade ou pela ocultação da diferença, mas pela criação de novas formas de ‘diferença’ entre os cidadãos. (TOCQUEVILLE, 1969: 174-175). Diante da crise dos partidos ideológicos, a autora vislumbra a emergência de lideranças menos democráticas:

Livres das antigas identificações ideológicas, os eleitores podem se achar capturados por e sob o extraordinário poder de outros tipos de potentados, tais como tribos étnicas e comunidades religiosas, magnatas da mídia privada e filiações comunitárias que, em vez de auxiliarem na deliberação, não se misturam, ou criam compromissos arraigados (Urbinati, 2006, p. 222).

Neste interim, os problemas da democracia representativa estariam associados a uma radicalização de cada um desses papéis, em que o desequilíbrio entre os poderes da vontade e da opinião é responsável pelas desfigurações da democracia que, seriam a democracia *impolítica* (ou epistêmica), a democracia *populista* e a democracia *plebiscitária*.

De todo modo, a busca pela democratização da vida cotidiana e por presença popular direta em processos decisórios finais deu lugar à duplicação dos mecanismos representativos em instituições que prometeriam maior abertura para os cidadãos comuns. Quando o caráter representativo de tais instituições foi reconhecido e se abriu uma agenda de pesquisa voltada à compreensão da qualidade do vínculo entre representantes e representados.

Tornou-se necessária “superar a concepção monista de legitimidade, apontando a pluralidade das formas de representar e ser representado” (ALMEIDA, 2012, p. 11). Essas novas formas não estão fundadas “no pressuposto da igualdade matemática, mas em uma igualdade que se volta para a consideração das diversas manifestações da sociedade, discursos, preferências e interesses não expressos pela via eleitoral” (ALMEIDA, 2012, p. 41).

Nessa nova perspectiva, não apenas representação e participação tendem a se confundir (GURZA, LAVALLE, VERA, 2011), mas também Estado e sociedade civil

convergem em um só padrão, fomentando inclusive ao enfraquecimento dos partidos políticos e a retórica utilizada na contrademocracia de vigiar concretamente e diretamente o funcionamento do Estado, ou seja, a sociedade civil deseja e passa a participar e atuar de fato dentro das questões estatais.

### 3. O DIREITO À PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NA HISTÓRIA CONSTITUCIONAL BRASILEIRA

#### 3.1. CONSIDERAÇÕES GERAIS

Faz-se necessário, para o decurso das ideias do presente trabalho, apresentar a conjuntura em que se iniciou o desenvolvimento dos direitos políticos no Brasil.

Evidente que o modelo implementado para o processo da independência brasileira foi pacífico. Trata-se de uma análise histórica básica, que segue na premissa de que, dada a pacificidade com que se transacionou de um regime para o outro, incorreu-se na ausência de ruptura fática com o antigo regime. Este ponto é fundamental para começar a entender como e em razão a população teve participação no processo da busca dos direitos políticos no Brasil pós-independência.

Pois, os líderes do movimento da independência foram Pedro I e José Bonifácio. Ambos, indubitavelmente, apresentavam laços estritos com a metrópole por suas condições sociais, quais sejam, a de filho do Rei de Portugal e de cidadão notável português, respectivamente. O movimento de transição entre regimes fora feito pelas elites e, analogamente, para as elites; quem de fato o propiciou almejava, de certo, benefícios para si, o que justifica a não existência de uma ruptura brusca durante o processo de independência, a distinção do ocorrido, por exemplo, na América Espanhola como um todo. Não há dúvidas do apoio popular à independência brasileira. Entretanto, é certo que não houve, pela população, qualquer papel decisivo ou estratégico no movimento concluído.

*El Pueblo no estuvo presente en las ciudades de la costa; en el interior su influjo fue punto menos que nulo. En las más alejadas capitales de provincia, la noticia de la independencia, tardó tres meses en llegar, y más aún en el interior del país. Por ello, si bien no podría decirse que se logró la independencia en contra la voluntad del pueblo, tampoco sería correcto afirmar que fue fruto de una lucha popular por la libertad. (grifos nossos) (CARVALHO,1995, p. 22)*

Neste panorama histórico, compreende-se um processo de independência ocorrido de forma pacífica, facilitando a continuidade social, de modo que se implementou o novo governo nos moldes das monarquias constitucionais europeias, mantendo a hegemonia daqueles que já ocupavam o poder.

A Constituição brasileira de 1824 era liberal, com a tradicional divisão de Montesquieu (divisão dos três poderes, a saber, executivo, legislativo e judiciário), salvo guardado um quarto poder – o poder moderador, que concedia poderes e sustentava a manutenção do monarca frente ao Estado Brasileiro.

O desenvolvimento dos direitos políticos ocorre nesse momento concomitante de ebulição e manutenção de poder. No período da independência, o Brasil tinha para si a escolha entre dois caminhos, quais sejam, um voltado a América republicana e outro semelhante ao da Europa monárquica, cuja implementação acabou por ocorrer diante do cenário político-histórico-cultural descrito. Tal opção fez com que o governo fosse representativo baseado no voto dos cidadãos e na separação dos poderes. Diante do exposto, José Murilo de Carvalho apresenta em sua obra *Desenvolvimento da Cidadania no Brasil*, que:

Como era de esperarse, la independencia no trajo la conquista inmediata de los derechos de la ciudadanía. La herencia colonial era por demás negativa y el proceso de la independencia, demasiado suave, no permitía una mudanza radical. La conquista efectiva de esos Derechos constituyó un proceso extremadamente lento que aún hoy en día, 170 años después del fin del régimen colonial, continúa inconcluso. Las leyes del país siempre inspiradas en modelos occidentales, europeos o norteamericanos, desde un principio incorporaron los derechos civiles y políticos. Pero la realidad permaneció muy lejos de lo que expresaban los textos, con lo cual se creó una contradicción entre el país legal y el país real. En comparación con otros países de Latinoamérica, la independencia brasileña presentaba características negativas para el desenvolvimiento de la ciudadanía. Fue un proceso pacífico y negociado, no violento y conflictivo, como en los otros países (CARVALHO, 1995, P.21).

Portanto, o afastamento do que é real, da concretude, daquilo que as leis expressam, pode ser observado desde o processo de independência do Brasil. Este é um fato básico de uma análise histórica primária. Pautados nessa memória, agentes são colocados nesta estrutura de poder para que ocorra uma perpetuação de um processo de que não se concluiu até hoje, tanto na esfera dos direitos civis quanto no que tange aos direitos políticos. Tais direitos, tanto os civis quanto os políticos, existem e cada vez mais vêm avançando. Porém, para quem e como esses processos ocorreram e ocorrem?

Objetivando esclarecer estes pontos, nesse capítulo, pretender-se-á apresentar quais são os requisitos de elegibilidade em cada constituição brasileira e, além disso, quando surge a questão específica sobre os partidos políticos em âmbito constitucional, apresentando um cenário social e jurídico dos fatos. Assim, possivelmente se torne vivedoura a compreensão de como o Brasil alcançou a atual estrutura política e seus reflexos no contexto político atual.

### 3.1.1 Caminho da participação política no século XIX

No dia 21 de abril de 1821, no Rio de Janeiro, D. João VI jurou a Constituição de Cádiz e publicou-a por decreto. Tal Constituição, também conhecida como *la pepa* ou *pepe*, possuía uma matriz liberal, era excessivamente longa com 384 artigos, com relação à forma de governo, tal constituição adotou a monarquia com limitações, como visto em 1689 na Inglaterra e em 1791 na França, tendo como principal marca a adoção do sistema de separação de poderes, sendo estabelecido que o monarca teria que colaborar, tendo iniciativa legislativa (DALLARI, 2014).

Contudo, no dia 22 de abril de 1821, D. João VI revogou-a. Tendo em vista os poucos apoiadores que assinalam a Constituição espanhola de 1812 como principal fonte da portuguesa, encontra-se Jorge Miranda (2001). Contudo, quando, em sua festejada obra sobre o constitucionalismo liberal luso-brasileiro, MIRANDA (2001) se refere à igualdade de direitos que as Cortes Constituintes portuguesas adotaram ao elaborar a Constituição de 1822, escusa-se de comentar que esse *modus operandi* teve origem na Constituição de Cádiz, dez anos antes:

A Constituição de 1822 foi obra das Cortes Constituintes eleitas em Portugal, no Brasil e nos territórios portugueses da África e da Ásia, de acordo com uma regra de proporcionalidade entre o número de eleitores e o número de Deputados a eleger – o que era bem significativo do princípio da igualdade de direitos e do conceito de Nação que os homens de 1820 adotavam (MIRANDA, 2001, p. 13).

Com isso, SABOIA BEZERRA (2013, p.100), comenta que a Constituição de Cádiz foi original em relação à francesa e a qualquer outra, ademais de ter sido a que inaugurou o chamamento de territórios situados fora da Europa para comporem Cortes Constituintes.

Assim, não poderia ela ser considerada, como deixa transparecer o comentário do jurista português, um mero meio de transporte das ideias albergadas na Constituição francesa. A afirmação feita mais acima, de que os autores marginalizam a influência da Constituição gaditana sobre o constitucionalismo luso-brasileiro, encontra respaldo ainda no fato de que o autor português cita, em um pé de página, o seguinte: “Por curiosidade, recorde-se que a Constituição de Cádiz chegou a ser posta em vigor no Brasil pelo Decreto de 21 de Abril de 1821 (revogado no dia seguinte...). E também em Nápoles e no Piemonte, por essa altura, se quis aplicá-la” (MIRANDA, 2001, p. 14). Referência tão sucinta a uma Constituição que fez correrem rios de tinta entre os estudiosos do Direito Constitucional comparado tem o perigoso poder de deslustrar o texto no qual vem apontada como simples nota de rodapé, a que se dá o peso de mera curiosidade. O autor insiste nas origens francesas da Constituição portuguesa, sem conferir qualquer importância à Constituição gaditana, e reitera: “Visa-se, no essencial, criar instituições

políticas moldadas pelo constitucionalismo emergente da Revolução francesa” (MIRANDA, 2001, p. 15). À Constituição de Cádiz cabe, sem dúvida, a autoria do que acaba plasmado na Constituição portuguesa: “A Constituição de 1822 mantém esta união real luso-brasileira, estabelecendo que a Nação Portuguesa é ‘a união de todos os portugueses de ambos os hemisférios’ (art. 20o ), e instituindo um sistema complexo de organização do poder” (MIRANDA, 2001, p. 18).

Com isso, após tal período de curta duração e profundas mudanças, em novembro de 1823, o já imperador D. Pedro I dissolveu a Constituinte, pois a Constituição que estava sendo elaborada pelos deputados limitava o poder do imperador. Assim, D. Pedro I convocou alguns políticos e ministros próximos para redigir a nova Constituição Brasileira.

Evidencia-se que D. Pedro I participou da redação do texto constitucional, tendo garantido a manutenção dos poderes vinculados a ele. Diante disso, a primeira Constituição brasileira foi outorgada por D. Pedro I em 25 de março de 1824, tendo como principais características a concentração do poder nas mãos do poder moderador, que era o próprio D. Pedro I; a subordinação da Igreja ao Estado; e a manutenção do modelo que pudesse garantir a prevalência dos interesses aristocráticos.

Impende salientar, tal como brevemente exposto sobre o período de transição entre os regimes brasileiros, que houve, logo no princípio da identidade dos regimes de governo do país, a regulamentação do processo eleitoral. Nestas disposições, estavam observados quais sujeitos nele se inseririam. No que tange aos Direitos Políticos, o artigo 96 da Constituição de 1824 determinava:

Os Cidadãos Brasileiros em qualquer parte, que existam, são elegíveis em cada Districto Eleitoral para Deputados, ou Senadores, ainda quando ahi não sejam nascidos, residentes ou domiciliados<sup>3</sup>.

O requisito para ser eleito deputado ou senador era que o indivíduo fosse cidadão, ou seja, em conformidade com o artigo 6º da Constituição;

Art. 6. São Cidadãos Brasileiros

I. Os que no Brazil tiverem nascido, quer sejam ingenuos, ou libertos, ainda que o pai seja estrangeiro, uma vez que este não resida por serviço de sua Nação.

II. Os filhos de pai Brasileiro, e Os illegitimos de mãe Brasileira, nascidos em paiz estrangeiro, que vierem estabelecer domicilio no Imperio.

III. Os filhos de pai Brasileiro, que estivesse em paiz estrangeiro em sorviço do Imperio, embora elles não venham estabelecer domicilio no Brazil.

IV. Todos os nascidos em Portugal, e suas Possessões, que sendo já residentes no Brazil na época, em que se proclamou a Independencia nas Provincias, onde habitavam, adheriram á esta expressa, ou tacitamente pela continuação da sua residencia.

V. Os estrangeiros naturalizados, qualquer que seja a sua Religião. A Lei

<sup>3</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm) Acesso em: 20/08/2018

determinará as qualidades precisas, para se obter Carta de naturalização.<sup>4</sup>

Frise-se ainda que a candidatura era impreterivelmente vinculada à qualidade social e financeira, determinando os critérios para a concorrência e assumpção de cargos políticos conforme os valores já estipulados na própria Constituição, conforme o art. 95 CF 1824.

No que tange a existência de partidos políticos, no período de 1822 até a abdicação de Pedro I em 1831, não se verificou no parlamento brasileiro a existência de partidos políticos organizados atuando oficialmente, tal como não houve previsão constitucional sobre os mesmos. Depreende-se, portanto, que a filiação partidária **não era** critério de elegibilidade.

Com isso, diante desse período entre 1831 e 1889, SIXIREI (2019) argumenta:

El llamado “Segundo Reinado”, a veces un poco despectivamente por lo s historiadores, esa etapa de la Historia nacional que se inicia en 1831 con el ciclo regencial y acaba en 1889 con la proclamación de la República, es un tiempo extraordinariamente importante, diría incluso que el más decisivo, en cuanto que contiene todos los elementos y todas las raíces de lo que va a ser el Brasil actual (2019, p. 432)

Isso posto, observamos três pontos cruciais e decisivos nesse período:

- 1) A mudança do eixo econômico nacional para o centro-sul;
- 2) A substituição da mão de obra escrava para a assalariada (a abolição da escravatura);
- 3) O início da emigração em alta escala.

Diante desse período surge o Partido Republicano, fundado em 1870 por liberais radicais que se tinham convencido da impossibilidade de realizar as reformas que defendiam dentro do regime monárquico (BOEHRER, 1954).

Vale frisar que o manifesto do partido se manteve como o documento básico da propaganda até a implantação do novo regime em 1889. De 1870 a 1889, o partido teve vivia na irregularidade e sem uma sede territorial própria.

A Corte e a província de São Paulo abrigaram os principais núcleos do movimento, vale dizer ainda que em menor escala, surgiram grupos e imprensa republicana no Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Pernambuco e Pará. É certo, no entanto, que só em São Paulo se formou

---

<sup>4</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm) Acesso em: 20/08/2018

um verdadeiro partido, com organização, disciplina e capacidade de competição eleitoral.

Diante disso, a pregação republicana adotou um padrão radical de mudanças políticas, tendo como pauta geral dos grupos existentes no Partido Republicano: a extinção do Poder Moderador, do Senado vitalício, e do Conselho de Estado, além da descentralização político-administrativa. Ainda importadas dos radicais foram as propostas da separação da Igreja e do Estado e da expansão do sufrágio.

Nesse sentido, CARVALHO (2009, p. 19-48), conclui:

Nesses pontos, a única mudança significativa operada pelos republicanos foi a transformação da demanda de descentralização em exigência de federalismo. O federalismo, no entanto, já era ao final do Império parte da agenda de liberais preeminentes como Joaquim Nabuco e Rui Barbosa. O Manifesto do Congresso Republicano Federal de 1887 listou ainda algumas liberdades que faziam parte do programa radical: da palavra, do ensino, de reunião, de associação. A essas foi acrescentada a liberdade de propriedade, num momento estratégico em que o debate abolicionista atingia seu ponto crítico<sup>5</sup>.

Com isso, após estas breves, porém importantes explicações sobre o momento precedente em 1891, período esse que concretiza a transição entre a Monarquia e a República, a Constituição inova em diversos segmentos. No que se refere aos critérios de elegibilidade para o Congresso (Senado e Câmara de Deputados), o artigo 26 diz que:

1 °) estar na posse dos direitos de cidadão brasileiro e ser alistado como eleitor;

2 °) para a Câmara, ter mais de quatro anos de cidadão brasileiro, e para o Senado mais de seis.

Esta disposição não compreende os cidadãos a que se refere o n° IV do art. 69<sup>6</sup>.

Tal previsão constitucional demonstra a importância de ser cidadão para concorrer às eleições, não havendo qualquer alusão sobre a obrigatoriedade de filiar-se a um partido político. Saliente-se que o termo sequer fora cunhado pela constituinte.

A defesa, por parte dos republicanos que se baseavam nos ideais do liberalismo, especialmente no condão do princípio de que a legitimidade do exercício do poder político emanaria do povo e não mais do direito monárquico, de forma alguma significou a expansão do eleitorado.

---

<sup>6</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm) Acesso em: 20/08/2018

De modo distinto, os constituintes, ainda que tenham abolido o voto censitário e instituído a idade mínima de 21 anos para o cidadão ter direito à participação nas eleições, contrariamente aos ideais aprovaram a proibição do alistamento eleitoral (art. 70, § 2º) dos praças de pré, dos membros de ordens religiosas, das mulheres, de mendigos e de analfabetos – contingente composto pela parcela pobre da sociedade –, e, desta maneira, reafirmaram a exclusão de grande parte da população brasileira do jogo político existente no período imperial, instaurando um modelo democrático de participação significativamente adstringido e fundamentado na distinção entre sociedade civil e sociedade política, o que permitiu a manutenção da estrutura do poder oligárquico e coronelista.

A Constituição de 1891, assim, embora tenha inovado em alguns pontos, como a separação entre Igreja e Estado e a conseqüente liberdade de culto, traduziu o liberalismo excludente característico da Primeira República, ocasionando o recrudescimento do poder das oligarquias tanto no âmbito estadual quanto federal e marginalizando os demais grupos sociais do processo político<sup>7</sup>.

### **3.1.2 Participação política Republicana**

Enquanto outros países da América Latina sucediam golpes de estado e tinham alternadamente presidentes civis e militares, o governo no Brasil tinha como líder Getúlio Vargas, criador do Estado Novo.

Nesse sentido, LASTRA (2001, p. 229) comenta:

A principios de 1930 era presidente del Brasil Washington Luis Pereira da Sousa, en el marco de un Estado organizado según el modelo norteamericano en 1891, año en que fue aprobada la primera Constitución de la República. La República vieja tenía em su bandera la optimista leyenda *orden e progreso* y bajo esse orden e progreso había crecido sobre la costa atlántica, com um ritmo lento pero ininterrumpido.

La crisis económica mundial, que contribuyó a la interrupción del orden constitucional preexistente en Perú, Bolivia, Ecuador, Argentina y otros países, alcanzarían también al Brasil afectado por la baja del precio internacional del café en el mercado internacional y el deterioro de las finanzas del Estado, el desequilibrio en la balanza de pagos y el déficit presupuestario.

Nesse contexto, findava o mandato presidencial de Washington Luiz. Na oportunidade, indicou Júlio Prestes para sucedê-lo, que venceu as eleições de março de 1930 contra Getúlio Vargas.

---

<sup>7</sup> Disponível em <https://atlas.fgv.br/verbetes/constituicao-de-1891>, acessado em 18/05/2019

Contudo, após um revés político, Vargas assume a presidência. Com isso, logo ao iniciar seu mandato presidencial, Getúlio Vargas enfrentou uma oposição que permanentemente lhe reivindicava uma constituição, por reforma da existência ou a realização de uma nova constituição.

Assim, de acordo com LASTRA (2001, p. 229), “con la habilidad que lo caracterizó durante los casi 20 años que gobernó Brasil, Vargas convocó a elecciones para elegir una convención constituyente.” Desta forma, em julho de 1934 foi promulgada a terceira constituição do Brasil.

Assim, na Constituição de 1934, os direitos políticos encontram-se positivados no Título III, Capítulo I, dos artigos 106 ao 112. A pura observação constitucional não incorre em nenhuma notabilidade a respeito da obrigatória filiação partidária como um critério de elegibilidade. Na realidade, a Constituição apresenta tão somente um rol de inelegíveis, que segue:

- 1) em todo o território da União:
  - a) o Presidente da República, os Governadores, os Interventores nomeados nos casos do art. 12, o Prefeito do Distrito Federal, os Governadores dos Territórios e os Ministros de Estado, até um ano depois de cessadas definitivamente as respectivas funções;
  - b) os Chefes do Ministério Público, os membros do Poder Judiciário, inclusive os das Justiças Eleitoral e Militar, os Ministros do Tribunal de Contas, e os Chefes e Subchefes do Estado Maior do Exército e da Armada;
  - c) os parentes, até o terceiro grau, inclusive os afins, do Presidente da República, até um ano depois de haver este definitivamente deixado o cargo, salvo, para a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, se já tiverem exercido o mandato anteriormente ou forem eleitos simultaneamente com o Presidente;
  - d) os que não estiverem alistados eleitores;
- 2) nos Estados, no Distrito Federal e nos Territórios:
  - a) os Secretários de Estado e os Chefes de Polícia, até um ano após a cessação definitiva das respectivas funções; //
  - b) os Comandantes de forças do Exército, da Armada ou das Polícias ali existentes;
  - c) os parentes, até o terceiro grau, inclusive os afins, dos Governadores e Interventores dos Estados, do Prefeito do Distrito Federal e dos Governadores dos Territórios até um ano após definitiva cessação das respectivas funções, salvo quanto à Câmara dos Deputados, ao Senado Federal e às Assembléias Legislativas, à exceção da letra e do nº 1;
- 3) nos Municípios:
  - a) os Prefeitos;
  - b) as autoridades policiais;
  - c) os funcionários do fisco;
  - d) os parentes, até terceiro grau, inclusive os afins, dos Prefeitos, até um ano após definitiva cessação das respectivas funções, salvo relativamente às Câmaras Municipais, às Assembléias Legislativas e à Câmara Deputados e ao Senado Federal, à exceção da letra c do nº 1<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm) acessado em: 20/08/2018

Não houve, portanto, qualquer previsão de critérios de elegibilidade ou possibilidade inelegibilidade pelo mero fato de estar ou não filiado a um partido político. Consonante às demais, salienta-se, não houve nesta Constituição qualquer previsão cujo termo “partido político” fosse utilizado.

Após, houve a Constituição Brasileira de 1937, outorgada pelo presidente Getúlio Vargas em 10 de Novembro daquele ano, mesmo dia em que foi implantada a ditadura do Estado Novo. É a quarta Constituição do Brasil e a terceira da república. Ficou conhecida como Polaca, por ter sido baseada na Constituição da Polônia. Impende observar que a mesma foi redigida por Francisco Campos, então ministro da Justiça do novo regime.

A principal característica dessa constituição era a grande concentração de poderes nas mãos do chefe do Executivo. Seu conteúdo era fortemente centralizador, ficando a cargo do presidente da República a nomeação das autoridades estaduais, os interventores e a esses, por sua vez, cabia nomear as autoridades municipais.

Assim sendo, no que tange a partidos políticos, na Constituição de 1937, não há nenhuma referência a agrupamentos políticos, em particular os partidos políticos. A simples busca no texto infere, em seus artigos 117, 118, 119 e 121 a matéria concernente aos direitos políticos.

Nesse sentido, o artigo 117 trata sobre os eleitores brasileiros aqueles maiores de 18 anos e que alistaram para tal, bem como deviam possuir o gozo dos direitos políticos em conformidade com a lei; o artigo 118 apresenta as condições de suspensão dos direitos políticos e o 119 fala sobre a perda de tais direitos. Por fim, o artigo 121 da Constituição de 1937 diz que aqueles que são inelegíveis são aqueles que não podem ser eleitores, portanto o critério de elegibilidade, tendo em vista o olhar constitucional, ou seja, aquilo que a carta magna apresenta, era que o indivíduo fosse eleitor<sup>9</sup>.

Diante disso, após a queda de Vargas e o fim do Estado Novo no ano de 1945, foram realizadas eleições para a Assembleia Nacional Constituinte, paralelamente à eleição presidencial.

Com a Constituinte formada, seus membros se reuniram para elaborar uma nova constituição, que entrou em vigor a partir de setembro de 1946, substituindo a constituição Polaca, sendo essa a quinta Constituição brasileira.

---

<sup>9</sup> Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm) acessado em: 25/08/2018

A título elucidativo, a Constituição de 1937 originou diversos acontecimentos históricos políticos brasileiros, sendo principalmente conhecida por formar o grupo de oposição a Getúlio que culminou no golpe militar de 1964. Este, por sua vez, deu origem à Constituição de 1967, a outra Constituição republicana autoritária.

Como já foi dito, após a queda do Estado Novo surgiram novos partidos políticos e, com a mudança de regime (de ditadura para democracia) fez-se necessária uma nova Constituição. Embora todos os três partidos de maior porte que surgiram a partir de então tenham contribuído de alguma forma para a elaboração da nova Constituição, é importante ressaltar que eles possuíam diferenças ideológicas entre si.

Sob controle desses partidos, em 1946, a Assembleia Constituinte aprovou a nova Carta Magna brasileira. Os aspectos da Constituição de 1946 se assemelhavam aos das Cartas Magnas de 1891 e 1934, e incluíam, em seu corpo, o Poder Executivo exercido pelo Presidente da República, eleito pelo povo para um mandato de cinco anos; o Poder Legislativo constituído pelo Senado Federal e Câmara dos Deputados. Tanto os senadores quanto os deputados eram eleitos pelo povo; os primeiros, na quantia de três por estado, e os segundos, de forma proporcional à população de cada estado. O Poder Judiciário formado por tribunais federais de cada estado e pelo Supremo Tribunal Federal; além da autonomia política e administrativa para os estados.

Na Constituição de 1946 encontram-se 8 (oito) referências diretas à terminologia “partidos políticos”, sendo, portanto, a **primeira** a cunhar o termo. No artigo 119, inovou no cenário brasileiro quando ali trata sobre a regulamentação legal dos juízes e do Tribunal eleitoral. Importa frisar, no artigo 134, a garantia do sufrágio universal, em que ficou assegurada a representação proporcional dos Partidos Políticos nacionais, algo que nas demais Constituições ainda não era uma realidade. Por fim, notável que a condição de elegibilidade é disposta em sentido amplo, ou seja, tanto para o legislativo quanto para o executivo, embora ainda não permeasse a questão partidária, isto é, tampouco era obrigatório, constitucionalmente, que o candidato fosse filiado a um partido político<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm) acessado em: 25/08/2018

### **3.1.3. Constituição e Ditadura: Uma introdução a análise do cenário político na década de 60**

O próximo momento político brasileiro tem seus auspícios na década de 1960. No período, no país convergiam ideais e ideias de mudança social, tanto política quanto nas instituições como cultura; nos costumes e na arte. Em contrapartida, a cenário mundial desenhava-se em uma guerra a qual convencionou-se chamar de Guerra Fria, traduzida, no cenário pátrio, pela dualidade entre capitalismo e comunismo, bem como pela tensão produzida entre as vertentes.

Assim que, em 1961, o então presidente Jânio Quadros renuncia seu mandato, após pressões externas. Naquele ano, assume o vice-presidente João Goulart, cujo mandato foi recebido com alarmismo tendo em vista suas ligações com sindicatos e traços de coordenação política que faziam-no ser considerado esquerdista.

De forma análoga, os movimentos sociais cresceram significativamente, de modo a justificar, posteriormente, o que se convencionou chamar de “ameaça comunista”, convencionando uma dualidade alarmante no cenário brasileiro. Conforme Aline Presot:

De um lado, segmentos identificados com o conservadorismo político, que se articulavam numa intensa campanha de monilização da opinião pública pela desestruturação do governo de João Goulart. De outro, representantes das esquerdas que, unidos em torno de um projeto reformista, passaram, paulatinamente, por um processo de radicalização de suas propostas (PRESOT, 2010, p. 74)

Em virtude desta dualidade que se traduzia no cenário nacional, o presidente encontrava-se cada vez mais isolado politicamente. A realidade é que, ainda que fossem apenas tendências sociais, as inclinações presidenciais suscitaram divergências profundas que saíram do cenário meramente político para o das transformações sociais. É o que pontua a mesma autora:

As forças governistas esperavam daquela noite de sexta-feira, 13 de março de 1964, a difícil tarefa de unir suas bases, que se chocavam mais violentamente a cada dia e de fato a realização do comício acabou por superar até as expectativas mais otimistas, reunindo nos arredores da central do Brasil, cerca de 200 mil pessoas. O comício, organizado pelo CGT, durou cerca de 8 horas (...). A presença do ministro da justiça, Abelardo Jurema, bem como dos ministros militares, entre eles o da guerra, Jair Dantas Ribeiro, tinha importante significado, era uma clara tentativa de demonstração do comprometimento das forças armadas com a legalidade.(...)

Enquanto Jango selava os compromissos definitivos com as reformas,

assinando seus principais decretos, muitas famílias da Zona Sul respondiam a uma convocação de se acender uma vela pelo afastamento do país das aspirações comunizantes. (PRESOT, 2010, p. 76 e 77)

Pois, diante do cenário dual, conforme apresentado, especialmente em decorrência do sucesso das passeatas apresentadas por PRESOT (2010, p. 77), o que seguiu fora um golpe civil militar cuja abrangência e apoio nacional pretendiam demonstrar certo caráter popular, vez que, grande parte da população foram às ruas comemorar o movimento.

Com isso, como apresentado por MARTINS (2020, p. 284) em 1964 no dia 9 de abril, expediu-se o Ato Institucional nº1 (AI 1), tendo como referência a eliminação do voto direto para Presidente, a suspensão por seis meses as garantias e estabilidade, dentre outros.

No dia 11 de abril de 1964, o Marechal Humberto Alencar Castello Branco foi eleito presidente da república pelo Congresso Nacional. Em seguida, por meio do AI 2, todos os partidos políticos, treze até então, foram extintos, com os registros devidamente cancelados. Tendo por oportuna a criação do MDB (Movimento Democrático Brasileiro) e a ARENA (Aliança Renovadora Nacional).

Diante desse cenário de restrições políticas e cerceamento de direitos das mais distintas naturezas, seguiu-se o AI 3 que estendia o princípio da eleição indireta também aos governadores, assembleias estaduais e determinava que os prefeitos fossem nomeados pelos governadores locais, tendo sido congresso nacional fechado nos meados de outubro. Assim sendo, evidente a construção asquerosa pelos militares, em 1966 por intermédio do AI 4 o congresso nacional foi convocado para discussão de uma nova constituição (MARTINS, 2020, p. 284)

Em conformidade com todo o apresentado na Carta de 1967, o termo “partidos políticos” pode ser encontrado por 11 (onze) vezes. É no artigo 143 que fica assegurada a representação proporcional dos Partidos Políticos, no mesmo artigo em que se dispõe sobre o sufrágio universal.

Importa apresentar que no Título II, Capítulo III desta Constituição, em especial no artigo 149, houve a disposição em que os partidos políticos seriam regulados por Lei Federal, de forma que este se tornou o primeiro texto a compreender uma parte específica para a

regulamentação dos agrupamentos políticos. Os incisos do artigo 149 apresentam que:

- I - regime representativo e democrático, baseado na pluralidade de Partidos e na garantia dos direitos fundamentais do homem;
- II - personalidade jurídica, mediante registro dos estatutos;
- III - atuação permanente, dentro de programa aprovado pelo Tribunal Superior Eleitoral, e sem vinculação, de qualquer natureza, com a ação de Governos, entidades ou Partidos estrangeiros;
- IV - fiscalização financeira; V - disciplina partidária;
- VI - âmbito nacional, sem prejuízo das funções deliberativas dos Diretórios locais;
- VII - exigência de dez por cento do eleitorado que haja votado na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos em dois terços dos Estados, com o mínimo de sete por cento em cada um deles, bem assim dez por cento de Deputados, em, pelo menos, um terço dos Estados, e dez por cento de Senadores;
- VIII - proibição de coligações partidárias.

No que tange a condição de elegibilidade não há, dentro da Constituição de 1967, qualquer referência à obrigatoriedade de filiação partidária<sup>11</sup>.

Destaque-se a Emenda número 1 de 1969, na qual o termo “partidos políticos” aparece 10 vezes, observada, portanto, a redução do uso da terminologia. Não é ilógico depreender que a redução, embora sucinta, ocorre pelo contexto histórico-político da época ditatorial brasileira, em que houve perseguição de tais agrupamentos. No que se refere a condição de elegibilidade, ou somente “elegibilidade”, não houve uma referência se quer no referido documento<sup>12</sup>

Saliente-se, ainda, que as atividades político-partidárias do período do regime militar são marcadas por algumas características e perspectivas de interpretação, a saber, a descontinuidade, na medida em que apenas períodos específicos da ditadura provocaram ensejos de curiosidade sobre a política – isto é, houve uma descontinuidade nas investigações sobre a política formal justamente pelo seu descrédito durante o regime autoritário; bem como a pouca atenção analítica conferida às atividades políticas do que se convencionou como novo sistema partidário, qual seja, o bilateralismo dessas instituições, tal como fora imposto pela ditadura. Nesse viés, os partidos políticos perderam sua caracterização precípua de

---

<sup>11</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm) acessado em: 25/08/2018

<sup>12</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm) acessado em: 25/08/2018

representação de interesses de setores sociais específicos.

Nessa perspectiva, os partidos, os políticos e o Congresso Nacional passaram a ser vistos como atores sem poder efetivo. Suas ações não teriam produzido resultados importantes para a compreensão dos rumos do Estado autoritário no que se refere, por exemplo, ao processo decisório governamental. Apontando as ‘deturpações’ e ‘deformações’ dos procedimentos democráticos vigentes sob a ditadura, grande parte das avaliações acabou sempre por realçar as imperfeições do jogo político, aquilo que ele deveria ser e não foi. Sob esse prisma, eleições, campanhas, discursos e negociações no Congresso Nacional se assemelhavam a um mundo de fantasia distante da realidade, já que os partidos políticos teriam perdido a capacidade de criar leis, de influenciar a elaboração de programas públicos e de se colocar como um contrapeso às ações do poder Executivo (CARVALHO, P. 219-250).

### 3.1.4. A Constituição Federal de 1988

A última Assembleia Constituinte brasileira aconteceu em 1987, após o regime autoritário. A retomada democrática brasileira teve o que se convencionou chamar de transição “branda”, isto é, não se consolidou em nenhuma ruptura brusca. Instaurada em 1º de fevereiro daquele ano, resultado da Emenda Constitucional nº 26 de 1985<sup>13</sup>, teve como finalidade principal a redemocratização de um Estado que saía de 20 anos de ditadura militar. No contexto, elegeram-se novamente parlamentares que integraram o poder originário constitucional, com intuito de traduzir a vontade popular para um documento que rege, até os dias de hoje, o povo brasileiro.

A eleição dos parlamentares constituintes ocorreu em 1986, definindo uma Assembleia composta por 559 parlamentares, dentre os quais 72 senadores e 487 deputados. A participação das diversas camadas às quais se pretende garantir direitos em uma Constituição pode ser traduzida em dois momentos: no conteúdo a ser postulado, de modo que a norma social e o texto constitucional coincidam em seus sentidos, e na escolha dos

---

<sup>13</sup> Sobre o tema, questiona-se se a convocação de uma Assembleia Constituinte por meio de uma Emenda Constitucional 26 consagraria, de fato, a constituição de um Poder Constituinte Originário. Ressalta-se que Luiz Roberto Barroso a considera, em seu escopo, Poder Constituinte Originário, por justamente retratar da tradução da vontade popular em uma nova Carta Constitucional. Já Manoel Gonçalves Ferreira Filho impõe um teor Derivado à Assembleia Constituinte. Importa o debate para o artigo na medida em que os direitos das mulheres eram garantidos de forma pífia pelas Constituições anteriores, como será abordado ao longo do texto, de modo que a manutenção da vontade dos poderes constituintes anteriores seria um contrassenso diante das demandas que surgiam da vontade popular da época. Sendo assim, seria coerente considerar a EC 26 um feixe originário que concretizou as novas demandas sociais. No mesmo sentido, entende Daniel Sarmiento (2012), na página 158 do capítulo 4 de seu manual: “A convocação da Assembleia Constituinte por Emenda Constitucional levou alguns juristas e políticos da época a defenderem a tese de que ela não correspondera *ao exercício autêntico* do poder constituinte ordinário, mas sim de um poder derivado *e como tal limitado pela norma que o convocara*” (grifos do autor)

constituintes, entendida a força que deles emana. Como preconiza Raymundo Faoro (1981, p. 67), a Constituição social não se confunde com a Constituição jurídica e normativa. Esta deve apoiar-se na Constituição social para transformar a realidade em um sistema de normas e valores que dite regras no campo do dever ser. A Constituição, lembra-se, é a lei máxima da nação.

As eleições para a Constituinte ocorreram em 15 de novembro de 1986, de forma que a possibilidade da associação partidária já era viável, consonante ao disposto anteriormente. Contudo, organizada em tempo escasso, não compreendeu toda a reformulação da legislação partidária e eleitoral<sup>14</sup> - escopo institucional que não se pode separar do resultado das eleições. Definiram, por meio do voto direto, os eleitos a deputados que comporiam a Câmara, bem como 49 senadores que, posteriormente, seriam incluídos na composição da nova Constituição.

Assim, já no texto final da Constituição de 1988, o termo “partidos políticos” pode ser verificado por 15 (quinze) vezes. A Constituição abrange um capítulo inteiro para tais grupos, qual seja o Capítulo V do Título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais. Trata-se de um capítulo caro à Constituição ainda vigente. Surge, nesse texto, a **filiação partidária** como condição de elegibilidade, como dispõe o artigo 14, §3º. Tal fato comprova a relação fundamental e indubitavelmente intrínseca entre a retomada da democracia com os agrupamentos políticos<sup>15</sup>.

Portanto, os critérios de elegibilidade dispostos na CF 88 são os pressupostos atualmente necessários para que uma pessoa possa participar de um pleito eleitoral no papel de candidato, de forma que têm a natureza jurídica de requisitos para o exercício da capacidade eleitoral passiva. As Condições de Elegibilidade estão dispostas no artigo 14, § 3º:

§ 3º - São condições de elegibilidade, na forma da lei:

I - a nacionalidade brasileira;

II - o pleno exercício dos direitos políticos;

III - o alistamento eleitoral;

IV - o domicílio eleitoral na circunscrição;

V - a filiação partidária; Regulamento

VI - a idade mínima de:

a) trinta e cinco anos para Presidente e Vice-Presidente da República e

---

<sup>14</sup> Dessa forma, fora regulada, também, por normas ainda ditatoriais, tais como a Lei Orgânica dos Partidos (Lei nº 5.682/71) e as resoluções do TSE.

<sup>15</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm) acessado em: 25/08/2018

Senador;

b) trinta anos para Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal;

c) vinte e um anos para Deputado Federal, Deputado Estadual ou Distrital, Prefeito, Vice-Prefeito e juiz de paz;

d) dezoito anos para Vereador.

Impende salientar que, em uma análise minuciosa, é possível verificar essas condições de elegibilidade atualmente vigentes no ordenamento jurídico brasileiros enquanto inerentes à três lapsos temporais distintos: condições necessárias no momento do registro, condições necessárias um ano antes da data da eleição, ou seja, da data do pleito eleitoral e condições necessárias no momento da posse.

Quanto ao primeiro lapso, isto é, às condições necessárias no momento do registro, tem-se que podem subdividir-se em três áreas: Cidadania brasileira, Alistamento Eleitoral e Pleno Exercício dos Direitos Políticos. Para que o indivíduo possa efetivamente exercer a capacidade eleitoral passiva, ou seja, a capacidade para ser votado, é necessário que ele seja brasileiro nato, naturalizado ou português equiparado. Ademais, o artigo 12, no seu § 3º, inciso I, expressa os cargos eletivos que só podem ser exercidos por brasileiro nato: Presidente da República e Vice-presidente.

O alistamento eleitoral, de modo a ser condicionante para que o indivíduo se torne cidadão brasileiro. Assim, é só após o alistamento, ou seja, após obter a condição eleitoral ativa, que o indivíduo pode efetivamente ter analisada sua condição eleitoral passiva.

Já o pleno exercício dos direitos políticos trata da ausência de impedimentos para votar e ser votado. Para que o indivíduo possa ser candidato ele tem que estar no pleno gozo dos direitos políticos na data do pedido de registro da candidatura. A suspensão dos direitos políticos incide na capacidade eleitoral ativa e passiva. No entanto, o indivíduo inelegível está impedido no que tange à sua capacidade passiva, mas não à sua capacidade ativa. Ou seja, o inelegível pode votar, estando impedido apenas de ser votado. Assim, não se confunde inelegibilidade com suspensão dos direitos políticos. Ressalte-se que é vedada a cassação dos direitos políticos no Brasil.

Além disso, um ano antes do pleito eleitoral no qual pretende se candidatar a cargo eletivo o cidadão deve estar apto a preencher duas condições: domicílio eleitoral na circunscrição e filiação partidária. Domicílio eleitoral é aquele onde o título de eleitor do cidadão foi emitido. Portanto, não se confunde domicílio eleitoral com domicílio civil. Não é necessário morar no domicílio eleitoral, bastando que se tenha um endereço no local.

Quanto à filiação partidária, matéria do presente estudo, tem-se que pela estrita interpretação legal seria, no Brasil, proibida a candidatura avulsa. Nesse sentido, estar filiado a um partido político seria requisito obrigatório com antecedência mínima de um ano da data do pleito eleitoral para o indivíduo que tenha pretensão de se candidatar à cargo político.

Os requisitos exigidos na data da posse estão diretamente ligados à idade cronológica do candidato. Assim, para que possam ser empossados os candidatos devem ter no mínimo 35 anos, na hipótese de presidente, vice-presidente e senadores; 30 anos na hipótese de governadores e vice-governadores; 21 anos na hipótese de deputados federais e deputados estaduais, e 18 anos na hipótese de vereadores.

Observe-se que ainda que a idade mínima para que o cidadão seja empossado deputado federal seja de 21 anos, para que o deputado federal possa ser presidente da Câmara dos deputados, deve ter mais de 35 anos.

Ressalte-se que as inelegibilidades não se confundem com as inalistabilidades. As inalistabilidades são impedimentos à capacidade eleitoral ativa, portanto ao direito de ser eleitor, ao direito de votar. Da mesma forma, não se confundem as inelegibilidades com as incompatibilidades, que por sua vez são impedimentos ao exercício do mandato.

A finalidade da inelegibilidade é a proteção da normalidade e da legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou do abuso de exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta, conforme expressa previsão constitucional. São duas as espécies de inelegibilidade: as absolutas e as relativas.

As inegibilidades absolutas consistem no impedimento eleitoral para qualquer cargo eletivo e independem de qualquer condição para que se verifiquem. Esta espécie refere-se à determinada característica da pessoa que pretende pleitear algum mandato eletivo, e não ao pleito ou mesmo ao cargo pretendido.

Art. 14, § 4º - CF/88. São inelegíveis os inalistáveis e os analfabetos.

São inalistáveis aqueles que não podem votar: os estrangeiros, os conscritos durante o serviço militar obrigatório, os menores de 16 anos e os presos condenados.

Art. 14, § 2º - Não podem alistar-se como eleitores os estrangeiros e, durante o período do serviço militar obrigatório, os conscritos.

As inelegibilidades relativas podem ser determinadas tanto pela Constituição Federal

quanto por lei complementar. Via de regra, não se relacionam às características do pretense candidato, mas constituem restrições à elegibilidade para certos pleitos eleitorais e determinados mandatos, em razão de situações especiais existentes, no momento da eleição, em relação ao cidadão. Outra característica a ser ressaltada é o fato de que elas são válidas apenas para os candidatos a cargos eletivos do Poder Executivo, ou seja, para Presidente da República, Governadores, Prefeitos e seus Vices.

Tem-se ainda a inelegibilidade pela reeleição, depreendida pela análise do § 5º do art. 14 da Constituição, no qual os portadores de mandato eletivo para cargo executivo são inelegíveis apenas para um 3º mandato consecutivo para um mesmo cargo, na mesma circunscrição em período subsequente. Assim, poderiam ser eleitos para um 3º mandato, desde que haja um lapso temporal de pelo menos um período eletivo.

Art. 14, § 5º - CF/88 - O Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houver sucedido, ou substituído no curso dos mandatos poderão ser reeleitos para um único período subsequente (*sic*).

Há ainda o instituto da inelegibilidade reflexa, contemplado no parágrafo 7º do artigo 14 da Constituição. Segundo ele, ficam inelegíveis na mesma circunscrição o cônjuge.

Art. 14, § 7º - CF/88. São inelegíveis, no território de jurisdição do titular, o cônjuge e os parentes consanguíneos ou afins, até o segundo grau ou por adoção, do Presidente da República, de Governador de Estado ou Território, do Distrito Federal, de Prefeito ou de quem os haja substituído dentro dos seis meses anteriores ao pleito, salvo se já titular de mandato eletivo e candidato à reeleição.

Assim, observam-se os requisitos para a elegibilidade no ordenamento jurídico brasileiro atual. Impende salientar que adentrar estas questões não é o propósito deste trabalho. No entanto, há relevância em demonstrar, como será visto em momento oportuno, que a Assembleia Constituinte de 1987 ocorreu de forma peculiar, em um contexto de retomada democrática realizada com bases no partidarismo, de modo a vincular ambos os elementos: a democracia e a representação pelos partidos políticos. Assim, os requisitos dispostos nessa Constituição ainda vigente demonstram o caráter de sua concepção, mas, de outro modo, podem ou não ser compatíveis com as necessidades sociais que se demonstram agora.

### 3.2. O DIREITO À PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NA ORDEM JURÍDICA BRASILEIRA: DE PRINCÍPIO PARA DIREITO FUNDAMENTAL

Na América Latina é clara a preocupação com a reconstrução de um sistema

democrático sólido e que atenda às necessidades da região, especialmente no período que sucede e decorre das ditaduras militares ocorridas no século passado. A retomada democrática, entretanto, se faz com certa pueridade e inexperiência, de modo que a opção pela consolidação das estruturas políticas partidárias foi algo gerado por uma relação de causa e efeito, tido como natural, mas que é decurso lógico das perseguições sofridas ao longo dos regimes militares. É notório que na cultura política latino-americana existe uma inclinação à prevalência dos partidos políticos sobre outros atores democráticos.

Contudo, conforme já observado, desde seu processo de independência, o Brasil formou-se diferenciadamente dos demais países da América. Entretanto, não foi uma exceção no que tange às fases de constitucionalização dos partidos políticos. Neste sentido, tendo em vista o estudo clássico dos partidos políticos, é preciso analisar o estudo feito por Heirich Triepel e as quatro etapas que tais grupamentos passam num ordenamento jurídico, quais sejam: *de hostilidad o rechazo, de ignorancia, de reconocimiento y legalización y, finalmente, de incorporación constitucional*. (TRIEPEL, 1980)

Este processo fica claro através da análise já feita cerca de cada Constituição brasileira, restando demonstrado que, se no Império havia certo desprezo pelas organizações partidárias, para logo, nas Constituições de 1889 (já republicana) e 1934, existir uma postura de ignorância frente a elas, sendo reconhecidas na Constituição de 1946, para, finalmente, ocorrer a incorporação constitucional em 1988.

No entanto, SANTANO (2018, P. 52), faz uma observação sobre o período compreendido entre a década de 1930 e 1940.

Com a implantação do Estado Novo, Getúlio Vargas tinha um claro propósito que era o de impedir que qualquer força política ameaçasse o seu poder. Para tanto, utilizou-se de uma estratégia que pode ser considerada contraditória à primeira vista: ele iniciou a regulamentação da estrutura partidária nacional, com a edição do Código Eleitoral em 1932, sinalizando a construção das bases do sistema de partidos de então. Contudo, paralelamente a isso, autorizou as candidaturas avulsas, como forma de não dar às organizações partidárias tanta influência na esfera política.

No período acima retratado, a candidatura avulsa no Brasil era permitida, ou seja, era permitido se candidatar as eleições sem filiação a partidos políticos, fato esse que enfraquecia as estruturas partidárias.

A candidatura avulsa foi mencionada pela primeira vez no Código Eleitoral de 1932,

justamente em disposição que autorizava essa prática. Em seu art. 58, §1º, além do parágrafo único do Decreto n. 21.076, de 24 de fevereiro de 1932, ficava consolidado que:

1º. É permitido a qualquer partido, aliança de partidos, ou grupo de cem eleitores, no mínimo, registrar, no Tribunal Regional, até cinco dias antes da eleição, a lista de seus candidatos, encimada por uma legenda. Parágrafo único. Considera-se avulso o candidato que não conste de lista registrada.

Todavia, em maio de 1935, a Lei n. 48 reformou esse Código. A nova lei dispunha, no seu art. 84, que só poderiam concorrer às eleições candidatos registrados por partidos e alianças de partidos, ou, ainda, candidatos mediante um requerimento dos eleitores que obtivessem um número determinado de assinaturas (50 para as eleições municipais e 200 para as estaduais ou federais). Ademais, no art. 88, estabelecia uma caracterização para candidatos avulsos “Considerar-se-á avulso o candidato registrado uninominalmente, a requerimento de eleitores, nos termos do art. 84, e sem legenda”.

Necessário pontuar que o personalismo político remonta ao individualismo dos candidatos dentro de um mesmo partido, gerando uma competição interna. Já o fortalecimento partidário, remonta a ideia de partidos fortes. Logo, o cerne da questão é qual dos dois métodos, se representação partidária ou candidatura independente seria melhor para a governabilidade.

De fato, foi no ano de 1945 que a terminologia “partidos” foi expressamente utilizada, ainda que de maneira negativa. No texto constitucional de 1946, fora utilizada de modo a regular as agremiações de forma burocrática e repressiva.

No que tange ao uso das candidaturas avulsas no contexto nacional, foi utilizado como maneira de debilitar as estruturas partidárias, tendo em vista que todo o restante do período democrático brasileiro contou com a participação dos partidos políticos.

No que se refere ao monopólio partidário no Brasil, importa dizer que até o ano de 1965, como já observado neste trabalho, as agremiações partidárias encontraram um terreno propício para o seu fortalecimento e consolidação, processo este que ainda era muito dificultado devido ao frequente discurso antipartidário presente, impedindo-os de serem verdadeiros agentes na formação da vontade popular. O controle efeito pelo Estado sobre os partidos era notório, havendo bloqueios de cumprir as suas funções dentro da agonizante democracia perante a iminência do golpe militar.

SANTANO (2019, p. 54) diz que:

Assim, com a Lei no 4.740/1965 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos)<sup>14</sup>, foram estabelecidas regras bastante rígidas para dificultar a criação de partidos e reduzir o número dos já registrados. Já com o Ato Institucional nº 2, os partidos políticos foram extintos e, aliado ao Ato Complementar nº 4, fez-se a situação adequada para a permanência de apenas dois partidos: o ARENA e o MDB, que na verdade nem tinham essa denominação devido à proibição expressa da utilização do termo partido. Esse bipartidarismo forçado, sem dúvida, foi um golpe importante à consolidação das organizações partidárias e da democrática no Brasil, para além do regime em curso.

Na Emenda Constitucional nº 1 de 1969 continuou-se com a restrição aos partidos previstos em 1967. A previsão da existência de partidos, livre criação e organização constaram mesmo quando o país ainda permanecia do regime ditatorial. Nesse sentido, a Lei Falcão, que dispunha uma série de limitações aos candidatos durante a campanha eleitoral, como forma de beneficiar o regime contra qualquer resultado imprevisto no pleito.

O cenário muda a partir de 1979, em razão do forte movimento para a implantação do pluripartidarismo, por meio da exigência de uma base eleitoral mínima para a atuação dos partidos. A redemocratização ocorre com a Emenda Constitucional 25/1985, sendo a partir dela que a constituinte iniciada em 1987 inaugurou a última etapa do que foi apresentado por Triepel, a constitucionalização dos partidos políticos no Brasil.

Portanto, pode-se afirmar que no momento em que a Constituição concedeu aos partidos a possibilidade de apresentação de candidaturas, sendo colocada e a filiação partidária como uma condição de elegibilidade, evidenciam-se a cultura e a trajetória histórico/política brasileira. A mudança, antes de qualquer análise estrutural da mudança no Direito, decorreu dos movimentos sociais e requerimentos e rupturas das épocas em que se apresentam as Constituições.

### 3.3. A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA ATUAL COMO DIREITO FUNDAMENTAL NA ORDEM CONSTITUCIONAL BRASILEIRA

Tal como demonstrado, é preciso depreender que a participação política trata de um direito intrinsecamente fundamental. Isto porque, desde sua origem, tem simbiose direta com a democracia e o papel do cidadão – em sua gênese, do homem – na sociedade. Os direitos políticos são um conjunto de normas constitucionalmente positivadas que versam sobre a participação popular no processo político. Em linhas gerais, são direitos fundamentais que

consagram a atuação do cidadão na vida pública de um país, equivalendo às prerrogativas e aos deveres inerentes à cidadania e englobando o direito de participar direta ou indiretamente do governo, da organização e do funcionamento do país (GOMES, 2011, p.4). Além disso, ARAUJO e SERRANO (2017, p.303) comentam que estes direitos podem ser caracterizados como o conjunto de normas que regulam a forma de intervenção popular no governo, ou seja, são formados por preceitos encontrados na Constituição que possibilitam o cidadão uma participação efetiva na vida pública do Estado). Sendo assim, compreendem, de forma bruta, o direito de participação, o de voto e escolha (*ius suffragii*), de ser votado (*ius honorum*) bem como direito aos cargos (*ius ad officium*) e nos cargos públicos (*ius in officium*).

O exercício desses direitos, entretanto, desenvolveu-se de forma não linear ao longo dos anos. Em 1789, com a Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão, os direitos fundamentais (BOBBIO, 2004, p. 12) políticos começaram a tomar forma. Delinearam-se expressivamente os direitos políticos<sup>16</sup>, que, à época, eram garantidos aos cidadãos. Com o passar dos anos, assumiram o papel de direitos fundamentais, aos quais é possível estabelecer distintas espécies<sup>17</sup>. Nesse sentido, é imperativo destacar a posição privilegiada que estes direitos ocupam no ordenamento jurídico, vez que tratam, preponderantemente, do núcleo de direitos garantidos nas bases da constituição.

O artigo primeiro da Constituição Federal de 1988 consagra o princípio constitucional democrático. Trata-se de um princípio fundamental na ordem jurídica brasileira, muito embora, conforme demonstrado no capítulo 2, a conceituação de democracia não seja completa, estabelecendo, portanto, apenas certos traços essenciais onde estão estabelecidas as regras indispensáveis para a função da ordem democrática, contendo os meios para assegurar constitucionalmente as bases e estruturas capitais dessa ordem. O conteúdo mesmo da democracia não é tratado na Constituição (HESSE, 1998, p. 117).

A figuração do princípio democrático como fundamental na ordem constitucional tem como consequência o importante papel desempenhado na compreensão de todo o sistema normativo que deve ser interpretado, integrado e aplicado, visando dar-lhe maior eficácia. Também ele é fonte de elaboração de normas concretizadoras (princípios e regras) que buscam

---

<sup>16</sup> Vide artigos 2º e 6º

<sup>17</sup> Neste sentido, DWORKIN, Ronald. *O império do direito*. São Paulo: Martins Fontes, 1999, p. 24: “a distinção de regras e princípios, constitui-se em verdadeiro pilar da teoria dos direitos fundamentais. Regras e princípios devem ser visualizados sob o conceito de norma porque ambas dizem o que deve ser, ambas podem expressar mandato, permissão ou proibição. As regras são aplicáveis ao modo do tudo ou nada. A partir do momento em que os pressupostos de fato referidos na regra estejam presentes na circunstância concreta e sendo válidos, deve ser aplicada e pronto”.

oferecer-lhe maior operacionalidade prática no ambiente social.

A importância de tal princípio se desdobra por todo o sistema normativo brasileiro; destaque-se, inicialmente, a começar pela consecução de um constitucionalismo democrático. Apesar da relevância, não se quer dizer com isso que o constitucionalismo democrático seja perfeitamente operacionalizado na prática; o ideal não corresponde necessariamente à realidade, mas cumpre seu papel de indicar uma busca permanente pela democracia efetiva.

O constitucionalismo democrático sustenta-se em pelo menos três características básicas, a saber: a) a soberania popular; b) a consagração e garantia dos direitos fundamentais e; c) a organização do Estado conforme o sistema de divisão de funções ou separação de poderes. Estas características seriam o mínimo indispensável para composição do modelo referido e a ordem de sua disposição também influi sobre o resultado, de modo que a organização do poder deverá estar a serviço dos direitos fundamentais e as liberdades públicas ao serviço da liberdade (PANIAGUA, 2002, p.20).

Nesse sentido, é preciso vislumbrar o passado histórico da região a fim de delimitar a importância deste princípio democrático na ordem social brasileira. A classificação dada pela Constituição brasileira de 1988 estabelece, em seu texto, cinco momentos de direitos fundamentais: direitos e garantias individuais e coletivos; direitos sociais; direitos de nacionalidade; direitos políticos; e direitos relacionados à existência, organização e participação em partidos políticos. Todavia, é de conhecimento notável que a CF/88 é o documento garantidor de direitos mais expressivo da história deste país, de modo que a configuração do ordenamento jurídico do país não entende que se exaurem os direitos fundamentais naqueles expressamente descritos no texto constitucional, isto é, em razão da existência de um sistema considerado aberto, entende-se que o rol de direitos fundamentais não se exaure, como demonstrado, no rol dos chamados *direitos formalmente fundamentais*.

Ademais, a interpretação dos direitos fundamentais é realizada por uma sociedade aberta que, sem dúvidas, se torna fundamental para a repercussão destes direitos. Por esta razão, é preciso que haja um pressuposto de interpretação específica destes direitos, de modo que se oriente para a democracia partidária, desde que considerada a concepção de coalizão. A relevância dessa concepção e da atuação de indivíduos ou grupos, bem como dos órgãos estatais, configura uma forma produtiva de vinculação da interpretação constitucional em sentido lato ou estrito, servindo inclusive como elemento objetivo dos direitos fundamentais.

A legitimação, sob perspectiva democrática, perpassa o desenvolvimento de formas

refinadas de mediação do processo público e pluralista da política, tal como demonstrado com a participação do indivíduo politicamente no Estado. A realização dos direitos fundamentais e, *in casu*, do direito à participação política torna-se imperiosa. Desse modo, os direitos fundamentais fazem parte da base de legitimação democrática para a interpretação aberta tanto no que se refere ao resultado quanto no que diz respeito ao círculo de participantes.

No Estado constitucional-democrático, o cidadão é intérprete da Constituição. Por isso, tornam-se relevantes as cautelas adotadas com o objetivo de garantir a liberdade: a política de garantia dos direitos fundamentais de caráter positivo, a liberdade de opinião, a constitucionalização da sociedade. A democracia do cidadão aproxima-se mais da ideia que concebe a democracia a partir dos direitos fundamentais, e não a partir da concepção segundo a qual o povo soberano limita-se a assumir o lugar do monarca. Para Peter Häberle, a liberdade fundamental (pluralismo), e não o povo, converte-se em ponto de referência para a Constituição democrática.

Enfim, a consequência de um modelo hermenêutico baseado numa sociedade aberta dos intérpretes da Constituição incide sobre os direitos fundamentais tanto pela ampliação democrática que proporciona, na medida em que todos são admitidos como intérpretes prováveis, bem como pelos possíveis resultados advindos dessa interpretação promovida para além das esferas judiciais.

Impende salientar que tais direitos fundamentais, ainda que normatizados e em vias de interpretação, não se esgotam sua interpretação, mas sim na concretização – de modo que a hermenêutica tradicional, isoladamente, não contribuirá para a sua efetivação, mas a realidade prática de sua aplicação, determinada a partir do estudo, poderá contribuir para o entendimento da efetividade e da eficácia destes direitos.

Dessa maneira, imperioso recordar que interpretar a Constituição é concretizá-la, e tal atividade funda-se em princípios interpretativos, dentre os quais se destaca o princípio da unidade da Constituição ao preservar o espírito constitucional, especialmente quando relacionados aos direitos fundamentais, colocando-os em condição de prestígio e autoridade, visto que tem por objetivo atribuir significado a uma norma capaz de eliminar contradições e afiançar a unidade do sistema.

A interpretação demanda de alguns componentes: a) as pré-compreensões, que conformam e projetam o “mundo”; b) a tradição ou configuração histórico-cultural, objeto da interpretação, que participa do diálogo, resistindo às projeções do sujeito; c) instrumentos

metodológicos; d) a imaginação produtiva, sem a qual a projeção de pré-compreensões resultaria em simples reiteração (SOARES, 1994, p.13).

Assim, estabelecer contato com as pré-compreensões, identificando-as e reconhecendo sua influência, retira a imagem da interpretação como atividade mecânica, despersonalizada, e abre espaço para a criatividade dentro das possibilidades oferecidas pelo texto normativo, indo além da reiteração dos julgados existentes.

Essa abertura é ainda mais significativa quando o objeto da interpretação recai sobre direitos fundamentais, que em função da dinâmica social constituem uma textura aberta e inacabada, construída historicamente e em constante processo de mudança e expansão.

A doutrina jurídica, ao delimitar as características<sup>18</sup> dos direitos fundamentais, geralmente recorre aos traços inicialmente referidos no campo do jusnaturalismo: a inalienabilidade, a imprescritibilidade, a irrenunciabilidade e a inerência; ou apela às concepções mais contemporâneas de direitos humanos, cuja influência das discussões em torno do Direito Internacional faz-se visível, mencionando a historicidade, a universalidade, a indivisibilidade e a interdependência (GUERRA e EMERIQUE)<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> No tocante às características: inerência, universalidade, indivisibilidade e interdependência, observe-se o estudo de WEIS, Carlos. Direitos humanos contemporâneos. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 109-121.

<sup>19</sup> a) *Historicidade* – significa que são direitos históricos como todos os demais. Nasceram, modificam-se e podem desaparecer. Constituem uma classe variável e historicamente relativa. São históricos não apenas por serem normas criadas pela sociedade que regulam, mas por refletirem as concepções e valores fundamentais que esta sociedade possui. Este traço aparta qualquer consideração de ordem natural em torno dos direitos fundamentais que os qualifique como absolutos, imutáveis e supraestatais. O processo de criação dos direitos fundamentais não tem um epílogo; o rol continua passando por alterações e acréscimos capazes de promover uma adaptação às demandas sociais de cada época e local<sup>19</sup>.

b) *Inalienabilidade* – são direitos que estão fora de qualquer possibilidade de transferência ou negociação, porque não são de conteúdo econômico-patrimonial. Portanto, são indisponíveis a qualquer importância.

c) *Imprescritibilidade* – a prescrição não atinge a exigibilidade de direitos personalíssimos, mesmo que não sejam individualistas, por isso são exigíveis a qualquer tempo, não comportando prazo de validade. O mero fato de terem seu reconhecimento na ordem jurídica já torna possível o exercício de grande parte desses direitos.

d) *Irrenunciabilidade* – alguns direitos fundamentais podem ter seu exercício facultado ou até mesmo não ser exercidos, porém não é admissível renunciar a eles. O caráter fundamental desses direitos perderia o sentido caso ficasse à mercê do indivíduo ou da coletividade a capacidade de renunciá-los. A irrenunciabilidade assegura que, mesmo em circunstâncias excepcionais e/ou de grave comoção interna, não é admitida a renúncia ou a extinção dos direitos e garantias fundamentais, ainda que ocorram restrições ou limitações temporárias justificadas quanto ao âmbito de sua eficácia. Logo, a irrenunciabilidade não significa a impossibilidade de restrições ou limitações da fruição de tais direitos, mas impede sua vulnerabilidade completa.

e) *Inerência* – inicialmente, a noção de que os direitos fundamentais são inerentes a cada pessoa, pelo simples fato de existir, decorria do fundamento jusnaturalista; atualmente, o reconhecimento da inerência exerce a função de permitir uma alteração constante do sistema normativo dos direitos fundamentais sempre que ocorrer uma renovação do entendimento do que seja “dignidade da pessoa humana”, ou seja, busca preservar o núcleo essencial que dá a identidade ao homem, evitando o tratamento desumanizante ou assemelhado a uma coisa. A consequência pode ser sentida na ideia de Estado de Direito, pautada numa ótica de respeito a normas previamente estabelecidas, como forma de garantir o ser humano contra o Estado. Também influi para um caráter não taxativo

Consideram-se igualmente interdependentes, justamente por serem compreendidos como unidade: não se atinge a eficácia de um direito fundamental sem que sejam concomitantemente realizados todos os outros. Não há distinção entre os direitos fundamentais, quer sejam direitos civis e políticos, quer sejam direitos econômicos, sociais e culturais, pois a realização de certo direito pode depender do respeito e promoção de diversos outros, independentemente de sua classificação. A indivisibilidade e interdependência corroboram para a concorrência dos direitos fundamentais, isto é, a acumulação ou inter cruzamento de diversos direitos. Uma única situação pode ser regulamentada por mais de um preceito de direito fundamental.

Diante disso, a potencialidade da promoção efetiva dos Direitos Humanos numa ordem iminentemente interna através das contribuições do sistema interamericano de proteção aos Direitos Humanos fica, extremamente prejudicada quando os Tratados Internacionais não são incorporados com uma hierarquia constitucional robusta. (VAL e SILVA, 2017, p. 447)

Com isso, a função democrática dos direitos fundamentais é visível. A democracia requer a contribuição de todo o povo de forma livre e assentada em garantias para a liberdade do seu exercício, tais como o direito de associação, de liberdade de expressão, de formação de partidos, dentre outros. Conjuntamente demanda a criação de direitos sociais, econômicos e culturais, estendendo a base social da democracia substancial. A garantia da liberdade e abertura do processo político é uma das mais destacadas funções democráticas dos direitos fundamentais.

Os direitos políticos que determinariam, reitere-se, ao cidadão sua participação efetiva na vida pública do Estado se conforma nestas características intrínsecas aos direitos fundamentais – ainda que determinadas preliminarmente e, sem qualquer prejuízo, não sejam exaustivas.

---

dos direitos fundamentais até o momento reconhecidos, uma vez que, inerentes aos homens, individual ou coletivamente tomados, sofrem constantes modificações.

f) *Universalidade* – embora a universalidade seja uma característica normalmente referida em relação aos direitos humanos, é possível extrair alguns reflexos de sua influência também em relação aos direitos fundamentais, pois, apesar de serem positivados num ordenamento jurídico específico de uma comunidade política numa época determinada, são extensíveis a todos, sem distinção de qualquer natureza, exceto em casos indicados pela própria Constituição. Seria uma contradição cogitar de direitos fundamentais que partissem de uma ideia segregacionista ou discriminatória.

g) *Indivisibilidade e interdependência* – no tocante aos direitos fundamentais, a indivisibilidade indica que não há meio-termo: o respeito à dignidade da pessoa humana requer sejam respeitados os direitos fundamentais civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, individuais ou coletivos. Afinal, é uma característica do conjunto das normas, e não de cada direito isoladamente considerado.

Pois, os direitos políticos, ao compreenderem os direitos de participação, de voto e escolha, de ser votados e, ainda, de participação nos cargos públicos correspondem, indistintamente, à historicidade, na medida em que, conforme demonstrado, são direitos perseguidos desde as Revoluções; tratam-se, igualmente, de direitos inalienáveis por serem inconfundíveis à cidadania; são, de igual maneira, imprescritíveis e irrenunciáveis, bem como inerentes aos indivíduos, vez que apresentam-se, novamente, como traço indistinto da cidadania e do exercício do estado democrático; e são universais na medida que compreendem a todos aqueles que submetem-se ao regime constitucional.

Justamente por compreenderem aos direitos de participação, de voto e escolha, de ser votado, bem como direito aos cargos e nos cargos públicos, determinariam na execução destes pressupostos a eficácia da fundamentalidade que lhes compreende. Ainda que sejam reforçados em seus âmbitos de normas, em virtude de sua aplicabilidade imediata, careceriam de critérios de aferição e, por esta razão, só podem ser aferidos na aplicação prática, em condutas de interpretação, que lhes garantiria verossimilhança.

Um método de interpretação que não toca à questão do âmbito normativo para interpretar normas de direitos fundamentais corre o risco de produzir interpretação afastada da noção de retidão ligada à realidade social, tendo em vista que o âmbito normativo pode ter sido ou não gerado pelo direito e representa o recorte dessa realidade em sua estrutura básica, que o programa normativo escolheu para si ou em parte criou para si como seu âmbito de regulamentação.

Assim, de forma inequívoca, o direito à participação política trata de um direito fundamental, conforme demonstrado. De igual maneira, é possível depreender que a participação política se vincula diretamente ao exercício democrático, vez que é um dos fundamentos constitucionais cuja previsão obsta da seara constitucional. O poder emana do povo, ainda que seja exercido pelos seus representantes na maior parte do tempo; ainda assim o poder não é transferido para o representante na sua totalidade, há uma retenção do poder que será exercido de forma direta pelo povo através dos instrumentos próprios da democracia semidireta (referendo, plebiscito e iniciativa popular).

Saliente-se que esta posição implicaria em adotar a concepção de democracia como categoria jurídica e não como noção meramente política, sem maiores repercussões sobre o ordenamento jurídico (ARAGON, 1984, p.17-19). A participação popular deve ser pressuposta na compreensão de todo o texto constitucional, provocando uma renovação do sistema como

um todo.

Importante notar que o princípio democrático não está circunscrito a determinada(s) pessoa(s); ao contrário, este princípio compõe um processo de continuidade transpessoal ou suprapessoal não passível de vinculação a quem quer que seja, antes é objeto de todo o povo e cuja a dinamicidade é própria de uma sociedade aberta e ativa (HESSE, 1998, p.122).

Ademais, este princípio torna-se necessário para a organização da titularidade e do exercício do poder, dado que o poder político se constitui, legitima-se e se controla pelos cidadãos legitimados para participar no processo de organização da forma de Estado e de governo.

Neste viés, tem-se que o princípio da participação popular encontra-se assentado no princípio da cidadania de tal forma que está previsto em diversos e distintos momentos constitucionais, quais sejam, art. 74, § 2º; art. 5º, XXXIV, *a*; LXXIII; art. 10; art. 11; art. 31, § 3º; art. 37, § 3º; art. 194, VII; art. 206, VI; art. 216, § 1º, além dos institutos da democracia semidireta.

A democracia que idealizou o atual ordenamento jurídico brasileiro indistintamente requer cidadãos comprometidos com a coisa pública, informados sobre os acontecimentos, capazes de optar entre as alternativas oferecidas pelas forças sócio-políticas e interessados em formas diretas ou indiretas de participação. As estruturas mais relevantes de participação democrática estão inseridas nos mecanismos competitivos de forças políticas e, geralmente, estão institucionalizadas nas normas que se relacionam com o preenchimento dos cargos públicos eletivos. Contudo, tal participação não pode se exaurir na escolha dos representantes, mas torna-se ativa na medida em que ocorre a democratização da sociedade, por meio do uso dos instrumentos disponíveis para tal, bem como na busca por instrumentos distintos de participação popular. Nesse sentido:

Participação política designa "(...) uma variada série de atividades: o ato do voto, a militância num partido político, a participação em manifestações, a contribuição para uma certa agremiação política, a discussão de acontecimentos políticos, a participação num comício ou numa reunião de seção, o apoio a um determinado candidato no decorrer da campanha eleitoral, a pressão exercida sobre um dirigente político, a difusão de informações políticas e por aí além. É fácil de ver que um tal uso da expressão reflete praxes, orientações e processos típicos das democracias ocidentais". (BOBBIO, MATTEUCCI e PASQUINO, 1997, p. 328-329)

Note-se, ainda, que para Jorge Miranda observa que a democracia participativa significa um grau mais intenso ou frequente do que o voto ou mais próximo dos problemas

concretos das pessoas. E isto se dá em três sentidos:

a) No sentido de um reforço da participação ou animação cívica em geral, através de um mais atento e empenhado aproveitamento dos direitos políticos constitucionalmente garantidos, de uma integração activa em partidos e noutros grupos de cidadãos eleitores e de uma maior disponibilidade para o desempenho de cargos públicos; b) No sentido da atribuição aos cidadãos, enquanto administrados, de específicos direitos de intervenção no exercício da função administrativa do Estado; c) No sentido da relevância de grupos de interesses, de associações e de instituições existentes na sociedade civil e da sua participação em processos de decisão ou em órgãos a nível do Estado. (MIRANDA, 1996, p. 172).

Em outros aspectos, a democratização se amplia no sentido de existir mais participação cidadã na administração pública, que, neste caso resulta na introdução de formas de deliberação colegiada, na votação para escolha dos cargos de direção individual, na participação paritária, na publicidade e na gestão participativa. A democratização no campo legislativo já se faz presente, principalmente através da iniciativa popular dos projetos de lei; entretanto não há um canal vinculativo da participação social no próprio ato legislativo, ainda que em casos específicos e em relação a certas matérias para dar uma maior efetividade à democracia.

#### 3.4. A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E CONTRADEMOCRACIA: UMA ANÁLISE NA ORDEM JURÍDICA BRASILEIRA

A participação, conforme demonstrou-se, é uma tendência da democracia contemporânea que foi, a despeito dos questionamentos e críticas, incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro. Trata-se, igualmente, de uma necessidade fundamental do ser humano, imbuindo-se tanto na esfera pública quanto privada, pois são esferas absolutamente imbricadas e que se retroalimentam constantemente mantendo um *status quo* aparentemente imutável.

Diante disso, torna-se imperioso demarcar a diferença importante entre a identidade do indivíduo e a identidade do sujeito. O indivíduo se sujeita flexivelmente (docilmente) aos referenciais externos elaborados pelo modelo social que configura sua identidade e adapta sua prática aos objetivos do sistema. O sujeito, diferentemente, constrói seus próprios referenciais simbólicos de identidade, o que lhe possibilita direcionar sua prática de modo autônomo. O indivíduo assume uma prática cooperante com as estruturas que o modelaram, ao passo que o sujeito cria suas próprias práticas, direcionadas segundo o universo simbólico por ele constituído. O indivíduo é livre para escolher entre uma diversidade de opções postas para ele. O sujeito cria sua opção de ser pessoa e seu modo de entender a sociedade.

Nesse sentido, o valor da solidariedade eleva-se como pré-compreensão para a concreta materialização dos direitos humanos fundamentais da pessoa, considerada na sua individualidade e nas relações interpessoais e grupais, relações estas responsáveis pela construção do ser integral e responsável.

O valor ético-jurídico fundamental da solidariedade constitui condição indispensável para a realização dos direitos básicos, para justa e adequada valorização da condição igual em dignidade e direitos de cada ente humano. E este imperativo moral adquire peso diante das relações sociais degeneradas, produto das tensões e desequilíbrios, marginalidade e exclusões sociais ao longo da história.

A dinâmica que rege a sociedade caminha no sentido oposto da anti cidadania, do enfraquecimento da responsabilidade pelo destino do outro, da ausência de vínculo entre as pessoas e entre os grupos. De igual forma, a contrademocracia se torna objeto de análise e interesse na perspectiva da participação popular.

A contrademocracia de Pierre Rosanvallon (2008), determina não um antônimo à democracia do senso comum, mas uma democracia cujos poderes são indiretos e disseminados no corpo social, isto é, a democracia que parte do corpo cidadão enquanto uma desconfiança organizada frente à democracia da legitimidade eleitoral. Pois, origina-se da ambiguidade existente na sociedade atual, vez que se tem a contrapartida da expansão dos regimes e valores democráticos em virtude da desconfiança sistemática com a política representativa, na qual domina uma frustração para com o regime democrático.

Nesse sentido, para evitar a degenerescência da democracia do senso comum, vez que, retome-se, não há um conceito findo de democracia, propõe-se uma nova era – a contrademocracia. Se no processo de construção da democracia dois pilares estabeleceram-se como preponderantemente mais destacados, quais sejam, o direito de escolha dos representantes para a manutenção da noção de controle sobre os eleitos, cuja fundamentalidade é indescritível na manutenção de um Estado justo, e na concepção tripartite dos poderes, consagrando a relação entre os distintos poderes, com a finalidade de evitar um suprapoder estatal, de modo que estes se regulassem em um sistema de freios e contrapesos. Ainda em seu renascimento, esses dois pilares estabeleceram-se justamente na desconfiança dos indivíduos perante ao Estado e os seus abusos do poder.

Entretanto, é possível ver que intrínseco ao desenvolvimento desta democracia representativa, a estruturação da desconfiança foi paulatinamente ampliada pela multiplicação

dos poderes de sanção e obstrução, consolidando outro tipo de soberania popular que se revela na capacidade de obstruir, de formar coalizões sociais e de fazer ecoar nas ruas e nos meios de comunicação os protestos da coletividade. Emergem, analogamente, a política dos governados, a política não-governamental, a política de protesto que significa politizar a despolitização (aparente ou real) da sociedade.

Com efeito, este tipo de “política” passa a constituir o que se convencionou chamar de “democracia de controle”, exercida mediante mecanismos de vigiar, denunciar e qualificar o poder que atendem a um alerta que data da Revolução Francesa: “o governo representativo logo se converte no mais corrupto dos governos se o povo deixa de inspecionar os seus representantes”.

Na caracterização da ideia de democracia de interação, uma das figuras da legitimidade de proximidade, Rosanvallon pretende ressaltar o florescimento de iniciativas associativas a partir dos anos 1990 que produziram segundo ele uma “profunda evolução na percepção daquilo que constitui um poder legítimo” (2008:320). Rosanvallon distingue essa nova forma de participação, fundada na visão tocquevilleana de democracia participativa entendida como “um novo imperativo cívico trazido por movimentos sociais e associações de toda natureza” (2008, p.321) da ideia de democracia participativa que se impôs no contexto político das décadas de 1960 e 1970.

Nesta linha de atuação, a cidadania dispõe, hoje, dos mecanismos produzidos pela tecnologia da informação que, ao alterar profundamente noções clássicas de tempo e espaço, afetam as instituições tradicionais da democracia representativa assim como ampliam enormemente a capacidade de influência e controle da sociedade sobre a atividade política. A democracia representativa, nesta seara, deve conviver com a tensão permanente com as forças organizativas da Sociedade Civil.

### 3.5. MECANISMOS E MODALIDADES DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

O regime da democracia participativa é um regime onde se pretende que existam efetivos mecanismos de controle da sociedade civil sob a administração pública, não se reduzindo o papel democrático apenas ao voto, mas também estendendo a democracia para a esfera social. A participação, no viés da democracia contemporânea e da contrademocracia, torna-se imperativa. Em que pese a dificuldade para a sua conceituação e categorização,

condicionadas ao grau de engajamento político, tem-se que a participação política poderá ocorrer de forma institucionalizada ou não, tal como se buscará demonstrar nesse capítulo.

Ademais, imperativo demonstrar que o conceito de participação, tal como o demonstrou-se na conceituação de democracia, é plural em definições. Estas diversas definições articulam-se ao contexto em que os próprios atos de participação operam (VAN DETH, 2001). Se, nos anos de 1960, a definição se estruturava, sobretudo, em função das modalidades eleitorais, os novos repertórios que começam a fazer parte da ação coletiva, desde então, (protestos, boicotes, etc.) obrigam que sejam, de alguma maneira, incorporados pelas definições de participação.

Em concorrente sentido, algumas definições são passíveis de apresentação, quais sejam, a de MILBRATH (1965) que definia a participação como o conjunto de atividades relacionadas ao momento eleitoral; as de VERBA e NILE (1971), para os quais a participação política seria “(...) atividades realizadas por cidadãos privados que buscam, de modo mais ou menos direto, influenciar a seleção dos funcionários governamentais e/ou as ações que eles tomam”; ou, ainda, as de HUNTINGTON e NELSON (1976), ao tratar-se de uma atividade realizada por cidadãos privados com o objetivo de influenciar a tomada de decisão do governo.

Contudo, as definições apresentadas parecem carecer da abrangência com a qual o fenômeno da democracia moderna dispôs na sociedade participativa. Neste ínterim, tem-se, ainda, as definições de BOOT e SELIGSON (1976, p. 6) ao conceituar a participação política enquanto "um comportamento que influencia ou tenta influenciar a distribuição dos bens públicos"; ou, ainda mais recentemente, BRADY (1999, p. 737), com a definição a ação de cidadãos comuns com o objetivo de influenciar alguns resultados políticos (PASQUINO, 2010, p. 74).

Os conceitos de participação apresentados materializam-se em diferentes indicadores empíricos que podem ser verificados por meio de modalidades de participação. Os estudos clássicos<sup>20</sup> demonstram que os modelos de participação seriam compostos por comportamentos participativos que ocorreriam de forma gradual, qual seja: expor-se a solicitações políticas; votar; participar de uma discussão política; tentar convencer alguém a votar de determinado modo; usar um distintivo político; fazer contato com funcionários públicos; contribuir com dinheiro a um partido ou candidato; assistir a um comício ou assembleia; dedicar-se a uma

---

<sup>20</sup> Nesse sentido, observa-se: Milbrath (1965) realizou um estudo presente em American National Election Survey, compondo uma base de dados em 1952.

campanha política; ser membro ativo de um partido político; participar de reuniões onde se tomam decisões políticas; solicitar contribuições em dinheiro para causas políticas; candidatar-se a um cargo eletivo; ocupar cargos públicos.

A ideia de ações sequenciais traduziria a participação política como um fenômeno unidimensional, isto é, participar enquanto ato singular, mesmo que algumas de suas medidas empíricas demonstrassem o baixo nível de relacionamento entre algumas das variáveis, em especial, entre o "voto" com as demais modalidades de participação (BRADY, 1999, p. 745). Neste modelo, os cidadãos são divididos em três grupos, de acordo com o nível de engajamento. Teríamos os passivos (que não participam), os espectadores (envolvimento mínimo) e os "gladiadores" (ativistas). Tais níveis seriam cumulativos e formariam uma pirâmide, onde as atividades mais complexas seriam aquelas desenvolvidas pelos cidadãos mais centrais da estrutura social.

Uma segunda abordagem ao estudo da participação foi desenvolvida por Alessandro Pizzorno. Trata-se do questionamento do modelo da centralidade. Como contraponto aquele, defende o modelo da consciência de classe, no qual a participação seria produto da identidade política compartilhada pelos atores. Seria um "conteúdo mais geral" (PIZZORNO, 1967, p. 125) às tipologias da participação. Sua proposta de classificação prevê quatro modalidades de seu exercício, as quais são divididas segundo o tipo de solidariedade dominante (se privada ou pública) e pelo contexto da ação (se estatal ou não). A primeira forma de ação "estatal" com "solidariedade política" seria o profissionalismo político<sup>21</sup>. A segunda modalidade seria aquela com ação, também estatal, mas com "solidariedade privada dominante". Nesse caso, teríamos a "participação civil na política"<sup>22</sup>. Já onde impera a ação extraestatal com solidariedade política, temos a participação através de movimentos sociais<sup>23</sup>. Por fim, tem-se a participação através de "subcultura"<sup>24</sup>, na qual predomina a solidariedade privada com ação extraestatal.

---

<sup>21</sup> Nesse caso, a participação define-se pelo fato de o participante "viver da política" (p. 125), cujas origens podem ser encontradas numa especialização funcional vivenciada pelas sociedades democráticas ocidentais. A ação do profissional da política deve operar de acordo com a solidariedade política dominante num determinado momento, e não com os interesses da sociedade civil.

<sup>22</sup> Seria o tipo de participação que surge a partir da "solidariedade" dos "interesses privados". É exercida pelos círculos mais centrais da estrutura social. Atua em conformidade com os valores da estrutura social existente, cujos indicadores mais típicos seriam a adesão a um "partido de opinião", o pertencimento a associações voluntárias integradas ao sistema, o pertencimento a grupos corporativos.

<sup>23</sup> A participação no movimento social seria uma "empresa coletiva" destinada a "transformar a sociedade". Tratando-se de uma construção, o movimento, para Pizzorno é um ato de uma identidade construída, onde se relacionam identidades políticas com identidades privadas. Trata-se de uma forma "não estável de participação", que surge e modifica-se de acordo com o contexto.

<sup>24</sup> participação como "subcultura" nasce de uma identificação "natural" do indivíduo com os grupos no qual ele está inserido. Trata-se de uma identidade política dada, não construída e, à diferença da participação civil "esta é

Apesar do elevado nível de abstração, da falta de clareza com relação a algumas definições em que sua proposta foi construída, e da dificuldade de sua operacionalização empírica (PASQUINO, 2010), o modelo de Pizzorno teve o grande mérito de antecipar o debate das modalidades não convencionais de participação (BARNES e KAASE, 1979), ao colocar a participação em movimentos sociais como uma das modalidades de participação política. Além disso, ao inserir o tema da identidade, o autor também estava antecipando muitos dos achados de VERBA, SCHLOZMAN E BRADY (1995), quando propuseram que a participação política seria função de recursos possuídos pelos indivíduos (em especial, tempo, dinheiro e habilidades). Por fim, sua teoria trata a participação como um fenômeno essencialmente multidimensional.

Os primeiros esforços de abordagem empírica comparativa do fenômeno da participação vão ser desenvolvidos em VERBA, NIE e KIM (1971), VERBA e NIE (1972) e VERBA, NIE e KIM (1978) propõem que a participação política se estruturaria através de quatro modalidades (como em Pizzorno)<sup>25</sup>. São elas: voto, atividade de campanha, contato político e atividade cooperativa.

Entretanto, ainda havia certo reducionismo: o modelo analítico por eles desenhado previa apenas o engajamento político do tipo *citizen-oriented*. Tal abordagem, se de alguma maneira conseguia captar os repertórios de participação política mais tradicionais, até os anos 1960, se mostrou reducionista ao não computar o protesto e outras atividades políticas como modalidades de participação. Nas palavras de Norris:

As atividades orientadas para o cidadão, exemplificadas pela participação através do voto e pela filiação a partidos, obviamente continua sendo importante para a democracia, mas hoje representam uma conceitualização estreita demais do ativismo, que exclui algumas das metas mais comuns do engajamento cívico, que se tornaram convencionais e predominantes. (2007, p. 639)

O protesto político enquanto reconhecimento como modalidade apenas será assim determinado a partir da obra *Political Action*, em 1979. Reconheram-se, nesta obra, as "ondas de protesto político que varreram as democracias industriais avançadas no final da década de 1970" (BARNES e KASE, 1979, p. 13). Impende salientar que este reconhecimento está relacionado ao fato de que, até então, o fenômeno da participação massiva e da mobilização

---

excluída dos canais normais que se articulam com as instituições estatais, e comunicam-se com essas só através de intermediários.

<sup>25</sup> As dimensões propostas por Verba e colaboradores estão relacionadas a alguns elementos diferenciadores dos atos participativos. São eles: o tipo de influência exercida sobre os líderes (em termos de pressão e informação); o alcance dos resultados (toda a sociedade ou apenas o indivíduo); o grau de conflito; a quantidade de iniciativa que requer e a quantidade de cooperação que a iniciativa requer (essa última dimensão foi incluída no estudo de 1978).

política na forma de protestos era associado ao contexto de instabilidade política dos países em desenvolvimento.

Ao reconhecer as atividades de protesto e contestação como uma modalidade de participação política, percebendo-as não como uma anomalia típica dos países subdesenvolvidos, mas como fenômenos que estavam acontecendo naqueles contextos centrais, em termos de desenvolvimento político e econômico - e sem necessariamente apontar para uma crise de legitimidade das democracias, como chegou a ser apontado em alguns estudos -, tal projeto levou a uma reformulação das próprias formas de mensurar e classificar a participação política.

Posteriormente, tem-se um novo avanço nas perspectivas das modalidades de participação ao incorporar a participação não convencional, além de incluir modalidades não endereçadas ao "governo". Exemplo são as formas "sociais" de participação, como o "voluntariado". Nas palavras de Van Deth:

A linha enfraquecida entre as esferas políticas e não políticas da sociedade moderna e o ressurgimento das abordagens tocquevilianas e comunitárias levaram a uma expansão da participação política, com atividades 'civis' como o voluntariado e o engajamento social. (VAN DETH, 2001, p. 6)

Nesse sentido, desenvolveu-se na democracia presente um modelo de participação denominado de modelo do "voluntarismo cívico", no qual o processo de engajamento político é visto como mediado pela relação entre custos e recursos, sendo a participação resultante das motivações e das capacidades dos indivíduos para participar, as quais são mediadas pelas "redes de recrutamento".

Por fim, cabe destacar que, para além das classificações existentes, outros autores têm proposto denominações mais específicas para as modalidades de participação, que, de alguma maneira, são contempladas nos estudos anteriores. Por tal razão, passa-se a assumir que a postura das modalidades de participação na democracia contemporânea pode assumir diversas formas e formatos, sem, contudo, cair na inércia. Nesse sentido, é preciso compreender os mecanismos de participação política.

A partir do demonstrado, é preciso inferir algumas informações sobre os mecanismos de participação popular da democracia, quais sejam, o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular. Impende salientar, neste viés, que o voto também é um mecanismo de participação.

O plebiscito consiste numa consulta prévia à opinião popular, perante a qual, dependendo de seus resultados, adotar-se-ão providências legislativas ficando reservadas

dificuldades para sua diferenciação de referendos.

O referendo representa a forma clássica e tradicional de exercício direto de poder. O referendo “é o que mais aproxima o Governo da democracia pura, mas também é o mais complexo, tanto por sua intimidade com outros instrumentos, como o plebiscito e o veto popular, como pelas diferentes classificações que abriga” (AZAMBUJA,1988 p.269).

É geralmente definido como uma consulta à opinião pública para a aprovação de normas legais ou constitucionais relacionadas a um interesse público relevante. A consulta é feita após a aprovação do projeto normativo e, como consequência, pode aprová-lo ou rejeitá-lo.

A iniciativa legislativa popular é a possibilidade do povo de manifestar suas exigências no Parlamento, livre da influência dos partidos e dos grupos de pressão, segundo um procedimento de formação do ato apresentação da proposta legislativa e coleta de assinaturas.

Por meio desses instrumentos, a sociedade civil pode interferir nas decisões do parlamento ou do governo sem a mediação de partidos ou representantes políticos. Esses instrumentos são o meio de tirar o controle total do poder hegemônico, pois uma vez concentrado o poder se torna meio de manipulação e dominação.

No caso específico brasileiro, há também a ideia de que a criação e implantação de mecanismos horizontais de participação política e controle sobre os representantes levariam práticas e inovações democráticas da sociedade civil para a sociedade política, fortalecendo a própria democracia e enfraquecendo a continuidade da cultura política tradicional, ligado ao clientelismo e autoritarismo.

Demonstre-se o exercício do direito ao voto como mais um mecanismo de participação. Isto porque, por meio do voto, na democracia representativa constituída, o cidadão poderá determinar aqueles que serão seus representantes políticos, conformando toda a estrutura democrática do Estado. O direito de participação política é contemplado na Carta Magna sob a forma direta, mediante o plebiscito ou o referendo e sob a modalidade indireta, via representação política, como é o caso do voto nos vereadores, deputados e senadores. Esse mesmo princípio apresenta-se, ademais, sob a forma instrumental, como é o caso da ação popular, prevista no art. 5º, LXXIII, da Constituição da República.

Por fim, as arenas deliberativas são frequentemente apontadas como forma de ampliação da participação e, assim, da representação de grupos marginalizados, trazem novas

informações aos indivíduos e novas perspectivas sobre determinado tema, levando-os a debater e refletir acerca de suas posições. Desta forma, criam-se espaços de interação social que legitimam a tomada de decisões, tornam menos rígidas as fronteiras entre o público e o privado. Arenas deliberativas estabelecidas para a solução coordenada de problemas agregam pessoas com diferentes identidades sociais, mas que compartilham preocupações concretas e operam sob considerável incerteza sobre as formas pelas quais os problemas podem ser enfrentados, essa incerteza, a pressão pela descoberta de uma estratégia de solução comum, e o foco disciplinador dos próprios problemas vão se combinar, de formas saudáveis, para criar laços que se assemelham mais a solidariedades de cidadania do que às estreitas identidades de grupo associadas com a política de facções ou grupos.

## **4. A CANDIDATURA AVULSA NO BRASIL: (RE) SURGE UM NOVO PARADIGMA NO CENÁRIO INTERAMERICANO?**

### **4.1. EXPLICANDO O CONCEITO E SEUS FUNDAMENTOS: DISCUSSÕES PRELIMINARES**

#### **4.1.1 Contexto**

Imperativo evidenciar, antes de buscar no ordenamento pátrio como se justificam as questões abordadas no presente trabalho, as conjunturas e conjeituras com as quais o escopo jurídico se desenvolveu. Nesse sentido, importante salientar que, no Brasil, durante o período do regime ditatorial militar, houve um grande cerceamento de direitos que, de certa maneira, se relacionava com o enfraquecimento democrático em contraposição com o avanço da ditadura. Perseguições políticas, censura, torturas, dentre outros mecanismos foram utilizados pelo Estado brasileiro durante o período de 1964 até 1985 em nome da “segurança-nacional”, que na realidade servia para o desenvolvimento econômico de alguns grupos que pertenciam ao governo<sup>26</sup>. Este período acaba por se tornar fundamental para a Assembleia Constituinte que se formou em 1987, bem como para a posterior Constituição garantidora de direitos, em 1988.

Com o fim deste período negativo na história brasileira, surgiu a preocupação com a reconstrução de um sistema democrático sólido que atendesse às necessidades históricas e sociais que marcaram o país. Insurge, portanto, o período da redemocratização. Assim, a consolidação das estruturas políticas partidária foi gerada por uma relação de causa e efeito, como um fenômeno natural, uma resposta à perseguição destes grupamentos sofrida ao longo do regime militar. Por isso, para alguns grupos, foi de grande importância a atuação destas estruturas para a volta e a retomada da democracia. Observa-se que, neste sentido, que na cultura política nacional há uma inclinação à prevalência dos partidos políticos sobre os demais atores democráticos.

Contudo, para que se entendam determinadas questões atinentes à democracia, no atual cenário brasileiro, devemos ir mais além que o período de 1964 até 1985, para isso

---

<sup>26</sup> Para maiores esclarecimentos do tema recomenda-se a leitura: CHAUI, Marilena e NOGUEIRA, Marco Aurélio. O pensamento político e a redemocratização do Brasil. <http://www.scielo.br/pdf/ln/n71/05.pdf> Acesso em: 26/05/2019.

vejamos como se deu a evolução histórico/política brasileiro, de maneira a complementar aquilo que já foi visto.

Assim, desde seu processo de independência, o Brasil, foi formado distintamente dos demais países do que se conformou chamar América Latina. Por diversos fatores, principalmente no modelo político, sendo o mais chamativo aquele que apresentado como uma ausência de ruptura fática que culminou em variados problemas de identidade nacional, culminando, portanto, em problemas políticos e civis naquilo que seria o “mundo real”.

Com isso, BARROSO (2017) comenta que três disfunções congênita evidenciam a trajetória do Estado brasileiro: o patrimonialismo, o oficialismo e a cultura da desigualdade.

O patrimonialismo remete à nossa tradição ibérica, ao modo como se estabeleciam as relações políticas, econômicas e sociais entre o Imperador e a sociedade portuguesa, em geral, e com os colonizadores do Brasil, em particular. Não havia separação entre a Fazenda do rei e a Fazenda do reino, entre bens particulares e bens do Estado. Os deveres públicos e as obrigações privadas se sobrepunham. O rei tinha participação direta e pessoal nos tributos e nos frutos obtidos na colônia. Vem desde aí a difícil separação entre esfera pública e privada, que é a marca da formação nacional. É um traço tão forte que a Constituição brasileira precisou de um dispositivo expresso para vedar que os agentes públicos utilizassem dinheiro público para promoção pessoal. A aceitação resignada do inaceitável se manifesta na máxima “rouba, mas faz”.

Diante disso, no dia 07 de setembro de 1822, foi com um grito as margens do rio Ipiranga, localizado atualmente na cidade de São Paulo, que o Brasil rompeu os laços políticos que o uniam a Portugal. Contudo, diferentemente dos demais países da América Latina, em que houve uma ruptura de fato, concretizadas por conflitos e gritos de independência, no Brasil houve um continuismo, em que Pedro I, filho de D. João VI, se constituiu como o primeiro imperador da nova organização político nacional.

CARVALHO (1995, p. 21) apresenta que em 1822 o Brasil deu os primeiros passos rumo aos direitos políticos, tendo dito que como era de se esperar, a independência não trouxe uma conquista imediata dos direitos civis. A herança colonial se apresentava de forma extremamente negativa, e o processo de independência não permitiu uma mudança radical. Para além, CARVALHO (1995, p. 21) comenta que as leis brasileiras desde o princípio incorporaram direitos civis e políticos, tendo por inspiração os modelos ocidentais, em especial nos europeus e no norteamericano, todavia, havia uma grande diferença do cenário real para o cenário normativo/legal, havendo em certas medidas uma contradição do que era o país real para o país legal.

No mesmo sentido, CARVALHO (1995, p. 21) apresenta a distinção da “realidade real” para uma “realidade legal” ao demonstrar que no Brasil, em comparação com os demais Estados latino-americanos, a independência apresentou características negativas para o desenvolvimento da cidadania.

Assim, tem-se que o processo de independência brasileiro foi extremamente pacífico e negociado, não violento e não conflitivo. A forma pacífica facilitou a manutenção da continuidade social, sendo implementado um governo inspirado nas monarquias europeias. (CARVALHO, 1995, p. 21 e 22).

Com isso, diante da constituição outorgada em 1824, inspirada em ideais liberais, algumas questões foram regulamentadas, como os direitos políticos, definindo quem podia votar e ser votado, bem como quem poderia participar da vida política do país (CARVALHO, 1995, p.24).

No que tange a vida política, os maiores de 25 anos de idade e que tinham, no mínimo, uma renda anual de 100.000 (cem mil réis), tinham o dever/obrigação de votar, sendo importante salientar que aqueles que eram libertos, podiam votar nas eleições primárias, enquanto os escravos não tinham nenhum direito político ou de qualquer natureza, tendo em vista que tais indivíduos não eram considerados cidadãos.

D. Pedro I conduziu o império com uma política exterior forte e a tentativa da manutenção de um clima de estabilidade política/social se dava em detrimento aos interesses das classes sociais dominantes da época, que estavam relacionadas a agropecuaria e ao comércio.

Contudo, ao impor a Constituição de 1824, D. Pedro I, passou a centralizar o poder político em sua figura, prejudicando os interesses dos constituintes brasileiros que defendiam a restrição dos poderes imperiais, fato esse que culminou em diversas crises internas. Além disso, em razão ao fracasso tido na Guerra da Cisplatina<sup>27</sup>, após a derrota na Batalha de Ituzaingó, na qual o Brasil perdeu cerca de 1200 homens, o Império aceitou negociar a paz tendo sido realizada a assinatura da Convenção Preliminar de Paz em 27 de agosto de 1828. Assim sendo, os impactos de tal derrota na economia brasileira foram cruciais para a perda de popularidade do imperador, tendo gerado por consequência uma perda do consenso inicial

---

<sup>27</sup> Para maiores esclarecimentos sobre a Guerra Cisplatina recomenda-se a leitura: CARNEIRO, David. História da Guerra Cisplatina. Ed. Ilustrada. Companhia Editora Nacional. 1946

obtido (CASTRO, 2013, p. 122).

Por causa disto, D. Pedro I teve uma fria recepção em Minas Gerais, o que, juntamente das brigas que aconteciam na cidade do Rio de Janeiro entre o “Partido Brasileiro” (opositores de D. Pedro nesse contexto) e o “Partido Português” (defensores de D. Pedro), consolidada durante a Noite das Garrafadas, acabou por resultar em sua abdicação.

Assim sendo, tendo em vista a crise formada em especial em decorrência do desgaste na relação do imperador com a elite brasileira, representante e herdeira do “Partido Brasileiro”, causado por suas medidas centralizadoras e autoritárias da monarquia, D. Pedro I abdicou do trono brasileiro em favor de seu filho, Pedro de Alcântara (D. Pedro II), no dia 7 de abril de 1831.

Nessa época, o herdeiro de D. Pedro I, Pedro de Alcântara tinha apenas cinco anos e, de acordo com a Constituição de 1824, estava proibido de assumir o trono até completar 18 anos. Assim, iniciou-se o Período Regencial, no qual o governo do país ficou nas mãos de regentes. Enquanto isso, Pedro de Alcântara foi tutorado por José Bonifácio, que o preparou para subir ao trono.

Em 1841, Pedro II foi coroado como novo imperador, fato que abriu um período de reajuste e formatação do sistema político nascente, agora direcionado a dar maior vigor a monarquia desde uma posição constitucionalista (SAÉZ, 2013 p. 96). Desta forma, foi criado o conselho de ministros em 1847, instituição que permitiu a rotação em sucessivos gabinetes dos principais representantes da oligarquia brasileira, fato que repercutiu em um clima ordenado que resultou em estabilidade social e progresso econômico até o ano de 1889, quando teve o fim do império em detrimento da república.

Nesse sentido, SAÉZ (2013, p. 97), comenta que com a abolição da escravidão em 1888, o conflito com a igreja e questão militar colocaram fim ao Império e abriram caminho até a conformação de um modelo de governo republicano. Diante disso, devido ao golpe de Estado realizado pelo Marechal Deodoro da Fonseca, a república foi proclamada.

Nesse sentido, tem-se que o abolicionismo fora de grande valor para a construção da ordem jurídica brasileira, de modo que importa fazer uma breve reflexão sobre o movimento. Assim, será utilizado o autor Joaquim Nabuco (2013), vez que foi o primeiro a articular uma visão totalizadora da formação histórica do país, fazendo-o a partir do regime servil.

Nessa perspectiva, é possível compreender que o fenômeno da escravidão formou o

Brasil enquanto identidade de nação, vez que considerado como a instituição que ilumina nosso passado mais poderosamente que qualquer outro. A partir desta perspectiva é que se definiram no país a economia, a organização social e a estrutura de classes, o Estado e o poder político, bem como a própria cultura. O Abolicionismo fez assim da escravidão o protagonista por excelência da história brasileira, intuição que tem sido largamente explorada por historiadores, sociólogos e antropólogos, embora raramente reconheçam esta dívida intelectual (NABUCO, 2013).

No cenário apresentado, NABUCO (2013) argumenta que a nação estava a ponto de ser construída, necessitando, entretanto, de uma modernidade econômica e moral. Na prática, contudo, tal modernização demorou extenso tempo para começar a se desenvolver; de igual maneira, caso se busque avaliar o cenário atual, depreende-se que se trata, ainda hoje, de um processo em construção – encontrando-se atualmente no meio de um longo percurso. Nabuco previu o relativo atraso da modernidade do país, pois a causa abolicionista que defendia era fator urgente para o começo do desenvolvimento nacional brasileiro.

Nesse interim, entende-se, com base nos estudos realizados em *O Abolicionismo* (NABUCO, 2013), que a realização – ou a não realização – abolicionista ocorrida no país pode ser considerada um dos motivos pelos quais o Brasil sempre se desenvolveu de forma “truncada”, imperfeita ou atrasada.

Assim sendo, muito em razão a evolução política nacional, que nasce evidentemente relacionada às questões supracitadas, tendo em vista que a organização política brasileira se origina neste período com todas as peculiaridades apresentadas, quais sejam, a manutenção dos espaços sociais, os jogos de poder político e a não ocorrência de um abolicionismo pleno que empoderasse parcela significativa da população, bem como os atrasos de desenvolvimento decorrentes da maneira como o país foi guiado no período supracitado, há uma evidente característica que se torna intrínseca aos partidos políticos nacionais e a relação política desenvolvida entre eles: a confusão.

Com isso, importa relacionar o cenário caótico da política nacional com a doutrina. Neste sentido, TRIEPEL (2015) comenta que embora "o individualismo atomístico" "domine a trajetória da democracia moderna" transferindo o poder para uma massa desarticulada, o sistema partidário é a auto-organização que foi dada, ou seja, nessa estrutura, quem deteria o poder de fato são tais agremiações, os partidos políticos, fato esse que em uma perspectiva histórica brasileira, faz total sentido e evidencia a confusão em que as relações inter e

intrapartidárias foram ocorrendo.

Assim, a lei formada de acordo com os princípios liberais e a realidade da democracia em massa permanece "implacavelmente oposta". Isso porque a própria ideia de "Estado dos partidos" repousa, segundo TRIEPEL (2015), numa contradição insolúvel: a proibição do mandato imperativo estabelecida em todas as cartas constitucionais. O Estado das partes não encontrará, em seu julgamento, legitimidade (no sentido da legalidade) enquanto tal proibição sobreviva. Ou seja, para TRIEPEL (2015), o mandato imperativo se apresenta como algo fundamental para as agremiações partidárias e parta o próprio Estado.

Nesse sentido, vale apresentar que mandato imperativo "(...) obrigava o eleito a seguir fielmente as instruções, escritas geralmente, que lhe dão os eleitores" (AZAMBUJA, 1998). Assim, Paulo Bonavides diz que:

O mandato imperativo, que sujeita os autos do mandatário à vontade do mandante; que transforma o eleito em simples depositário da confiança do eleitor e que "juridicamente" equivale a um acordo de vontades ou a um contrato entre o eleito e o eleitor e "politicamente" ao reconhecimento da supremacia permanente do corpo eleitoral, é mais técnica das formas absolutas do por, quer monárquico, quer democrático, do que em verdade instrumento autêntico do regime representativo. (BONAVIDES, 2000)

Tendo em vista a contradição insolúvel trazida pelo autor, hodiernamente observa-se que os partidos políticos atuam de forma que o mandato imperativo ainda exista de uma "forma especial"; Dalmo de Abreu Dallari, em discurso realizado no encontro nacional de advogados em Curitiba no ano de 2011, enfatizou que "Há no nosso parlamento bancadas que representam grupos de interesses específicos, como é o caso da bancada do agronegócio. Seus representantes não votam segundo o que consideram os interesses do País, mas segundo seus próprios interesses". No mesmo discurso, o autor elencou o caso em que uma comissão de quatro senadores (ruralistas) conseguiu desmobilizar uma força-tarefa criada para investigar casos de trabalho escravo no Pará. Segundo Dallari, tal como ocorreu nos primórdios do parlamento, a maior parte dos que exercem mandatos prestam contas e trabalham em defesa dos interesses de seus financiadores, no que Luiz Navarro Britto comenta sobre uma forma *sui generis* de mandato imperativo partidário, dentro do modelo multipartidário no âmbito brasileiro.

Tal cenário, segundo BRITTO (1983), é comprovado no § 5º do art. 152 da Emenda Constitucional de 69 que diz:

Perderá o mandato no senado Federal, na Câmara dos Deputados, nas Assembléias Legislativas e nas Câmaras Municipais quem, por atitude ou pelo

voto, se opuser às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção partidária ou deixar o partido sob cuja rege for eleito, salvo se para participar, como fundador, da constituição de novo partido. (BRITTO, 1983, p. 254-255)

O ponto foi e deve ser evidenciado como um fenômeno chamado “ditadura de partidos”, que se veste da indumentária de “fidelidade partidária”. Por esta razão, é perceptível o enfraquecimento do terreno partidário e da própria atuação dos poderes legislativo e executivo, que dependem da representação político partidária para existirem, ou seja, as instituições partidárias vêm perdendo legitimidade.

Com isso, diante dos fatos apresentados, MORAES (2002) diz:

Quando é verificado que a representação proporcional parlamentar pretende assegurar a cada partido político uma representação no Parlamento correspondente à sua força numérica na Sociedade, de maneira a refletir-se no Poder Legislativo, da maneira mais transparente e próxima possíveis, as diversas ideologias presentes na comunidade, importa dizer que no Direito brasileiro um grave desvirtuamento, pois a Constituição Federal determina a realização dos ajustes necessários, no ano anterior às eleições, para que nenhuma das unidades da Federação tenha menos de oito ou mais de setenta deputados na Câmara dos Deputados, o que acaba por perpetuar a existência de graves distorções em relação à citada proporcionalidade, favorecendo Estados- membros com menor densidade demográfica em prejuízo dos mais populosos, e acabando por contradizer regra democrática básica da igualdade do voto – one man one vote. Nesse sentido, não se poderia pensar em reforma política do Estado sem o equilíbrio dessa grave distorção democrática, que acaba por distanciar a vontade expressa pelo Parlamento da vontade da maioria popular. O desligamento do parlamentar com seu partido político após a eleição é outro grave problema da democracia representativa, que acaba por distanciar a vontade popular da expressão parlamentar. Aprimorando-se a democratização interna dos partidos políticos, bem como a proporcionalidade representativa, haveria a possibilidade de introduzir-se no sistema político brasileiro algumas normas de fidelidade partidária. Note-se que a realização das duas primeiras medidas parece-nos condição essencial para a introdução dessas últimas regras, sob pena da introdução de uma ditadura de partidos.

Além disso, FONTES e PLEYZY (2018) trazem um viés crítico ao modelo democracia, ilustrando a ausência de democraticidade interna, o estabelecimento de uma “ditadura de partidos” e o afastamento das agremiações partidárias dos eleitores.

Não por acaso, no atual cenário brasileiro surgem questionamentos a respeito deste tipo de representação, supondo e questionando, por fim, elucubrando se de fato os partidos políticos, *lato sensu*, atuam em prol da democracia ou a favor de grupos oligárquicos específicos, como bem disse Dalmo de Abreu Dallari.

Observa-se que determinadas pautas têm se deslocado para o Poder Judiciário, causando forte ativismo judicial e a judicialização da política. Nesse sentido, Luís Roberto

Barroso comenta:

A judicialização e o ativismo judicial são primos. Vêm, portanto, da mesma família, frequentam os mesmos lugares, mas não tem as mesmas origens. Não são gerados, a rigor, pelas mesmas causas imediatas. A judicialização, no contexto brasileiro, é um fato, uma circunstância que decorre do modelo constitucional que se adotou, e não um exercício deliberado de vontade política. (...) o Judiciário decidiu porque era o que lhe cabia fazer, sem alternativa. Se uma norma constitucional permite que dela se deduza uma pretensão, subjetiva ou objetiva, ao juiz cabe dela. (BARROSO, 2009)

Ainda nesse pensar, Ricardo Lewandowski complementa:

Na era dos direitos, o grande protagonista é, sem dúvida nenhuma, o Poder Judiciário. Por isso, ao invés de “ativismo judicial” ou “ativismo do Supremo Tribunal Federal”, prefiro utilizar a expressão “protagonismo” do Supremo Tribunal Federal e/ou, também, em conjunto, “protagonismo do Poder Judiciário”, como um todo, neste limiar do século XXI. Por quê? Porque nós estamos entrando na era do direito. (LEWANDOWSKI, 2009)

Nesse sentido, observar tal conjuntura fomenta e auxilia para uma breve contextualização sobre o que tem acontecido atualmente. A candidatura avulsa ressurgiu no plano nacional pela atuação direta do Poder Judiciário, de que forma isso vem acontecendo?

#### 4.2. ASPECTOS NEGATIVOS E POSITIVOS À FILIAÇÃO PARTIDÁRIA DE ACORDO COM A DOCTRINA

Nesse momento serão discutidos os aspectos positivos e negativos apresentados pela doutrina atinente a matéria da representação política. Importante adentrar ao tema com distintas perspectivas para que o trabalho pretendido se desenvolva de modo a compreender as diversas hipóteses e conclusões com a nova proposta.

Pois, fundamental iniciar o tópico com as observações de Rodrigo Mezzomo, justamente por não se vincular a qualquer legenda e, a despeito deste fato, registrar a candidatura à Prefeitura do Rio de Janeiro. Para MEZZOMO, além de ferir normas de tratados internacionais, a exigência de filiação partidária também viola a Constituição e acrescenta que a interpretação da lei deve atender ao princípio da razoabilidade: “Quem pode o mais, pode o menos. Assim, se um político pode exercer seu mandato sem partido, é decorrência natural que ele possa se candidatar sem partido”.

Afirmou o autor que exigir filiação para que uma pessoa possa se candidatar “contraria a cidadania, a dignidade da pessoa humana e o pluralismo político, fundamentos de nossa República”. O professor também lembrou um precedente do STF em que o Pacto de São

José prevaleceu em relação à Constituição. Aconteceu em 2008 no debate sobre a prisão civil do depositário infiel, cuja previsão no ordenamento pátrio era constitucional, momento em que conflitava com o ordenamento jurídico internacional, no qual não estava prevista. A Corte (STF), naquela oportunidade, entendeu que se tratava de questão na qual o ordenamento jurídico internacional deveria prevalecer ao ordenamento pátrio, isto é, estabeleceu a natureza supralegal daquele pacto, que deveria ser respeitado, se sobrepondo às normas vigentes no país. Por fim, defende que a sociedade apoie essa luta como forma de se libertar dos caciques e clãs, permitindo que qualquer cidadão tenha espaço na política. O mesmo não acredita que a mudança acontecerá através do legislativo, pois os políticos tradicionais jamais implementariam tal reforma espontaneamente.

Destarte, o Pacto de São José da Costa Rica deveria ser combinado com a Convenção de Viena, segundo a corrente que defende a candidatura independente. Uma vez que a Convenção de Viena, assinada e ratificada pelo Brasil, segue o princípio do *pacta sunt servanda* em relação aos tratados internacionais celebrados pelo Brasil. Enquanto que o pacto São José da Costa estabelece que sobre os direitos políticos no seu artigo 23, que não prevê a filiação partidária como requisito para participar ser eleito em eleições e dispõe ainda os motivos exclusivos que a lei poderá regular o exercício dos direitos e oportunidades políticas.

Com relação a CADH, Siddharta Legale (VAL, GUERRA, LEGALE e VASCONCELLOS (2019, p. 34) afirma que tal documento é o ponto nevraúgico normativo e institucional do sistema interamericano, sendo em suas palavras um atracadouro de fontes do direito internacional.

Fato é que quem defende a mudança argumenta acerca da urgência em ampliar as possibilidades de participação do cidadão na vida pública, fortalecendo a credibilidade da sociedade no sistema político e dando espaço ao protagonismo dos anseios populares, enquanto os adversários lembram que o melhor caminho é fortalecer os partidos, que seriam prejudicados com as candidaturas independentes, o que poderia carregar ainda mais o clima já tenso da política.

Estes últimos desenham verdadeiro questionário que busca inviabilizar a concretização da candidatura independente, com perguntas tais como haveria algum filtro para que os candidatos independentes fossem registrados? Quem estabeleceria as normas para isso seria o judiciário? Como seria feito o cálculo do quociente partidário? E do tempo da propaganda eleitoral? Seria garantida a participação dos independentes nos debates políticos?

Seguidor desta corrente, pontifica Marlon Reis:

E não podemos abrir mão dos partidos políticos. Se nos deixarmos levar por ideias simplistas como as candidaturas individuais, estamos nos privando do direito de saber a que grupos os candidatos estão ligados. Todos nós somos ligados a grupos. O que dizer então daqueles que buscam se eleger para mandatos? É evidente que eles vão se coligar com pessoas que irão apoiá-los e ajuda-los em suas corridas eleitorais. Então, permitir a eleição de candidatos individuais é abrir mão do direito de saber com que grupos essas pessoas essas pessoas estão envolvidas. O resultado é que o eleitor sempre saberá desses envolvimento tardiamente já que, enquanto estiverem exercendo seus mandatos, estes candidatos continuarão a procurar pessoas que pensem de forma semelhante para tocarem suas vidas no parlamento (REIS, 2013, p.1080).

Cláudio Lembo identifica a artificialidade do sistema partidário pátrio, além de apontar o individualismo político brasileiro como uma característica que justificaria a adoção das candidaturas avulsas. Ele ressalta a defesa da utilização da modalidade nas eleições municipais (LEMBO, 1999, p. 77).

Outro autor que se posiciona sobre o tema é Olavo Brasil de Lima Jr., que aduz:

[...] Enfim, a liberdade de organização poderia trazer maior diferenciação ao sistema partidário, visto que organização e ideologia estariam mais afinadas, gerando o benefício adicional de maior nitidez dos partidos perante a opinião pública. Paralelamente, no entanto, a Constituição define o partido político como associação com personalidade jurídica regulada pelo direito privado. Estabelece ainda que a representação no Congresso seja parlamentar e não partidária. Paradoxalmente, porque não acolhe a candidatura avulsa, uma vez que a filiação partidária é requisito de elegibilidade, atribui ao partido, na prática, o monopólio da representação. Finalmente, a Constituição prevê no Congresso, o funcionamento de bancadas e blocos parlamentares e não de partidos (LIMA JUNIOR, 1993, p.24).

#### 4.3. ESTUDO DE CASOS: A CORTE INTERAMERICANA E SUA ATUAÇÃO

Após a apresentação dos aspectos positivos e negativos via doutrina, há necessidade de se verificar alguns estudos de casos ou precedentes atinentes ao tema. Tendo em vista o exposto, entende-se que os precedentes do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) são fundamentais para a compreensão do tema na esfera do ordenamento jurídico brasileiro. Assim, tem-se que o SIDH surge da união da Carta da Organização dos Estados Americanos, da Declaração dos Direitos do Homem e da Carta Americana de Direitos Humanos (CADH)<sup>28</sup>, tem como objetivo principal garantir aos Estados que ratificaram o instrumento a proteção de direitos. Por esta razão, imperam na construção de *standards*

---

<sup>28</sup> Supramencionado como Pacto de San José da Costa Rica, entendendo-se ambos enquanto sinônimos.

(LEGALE, 2002, p .3) determinantes na criterização da aplicação de alguns direitos, conforme viu-se, do direito a candidatar-se, conforme se busca no presente trabalho. Da mesma forma, tornam-se de preciosa análise para o presente estudo.

Antes disso, importa salientar que tais estudos de casos da Corte IDH são de suma importância para a consolidação de um *Ius Comune* latino-americano em direitos humanos, pois, como VAL (2018, p. 181) apresenta, tal processo, para a transformação de “nossa América” numa sociedade com justiça social, sendo evidenciado ainda o princípio *Pro-Homine*, consagrado pela corpo de decisões daquela Corte à luz da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, tendo em vista que tal princípio tem (e terá ainda mais) como garantir melhores condições de proteção as vítimas de ofensas contra os direitos garantidos na Convenção e que são de responsabilidade dos Estados.

Com isso, para maior compreensão, em linhas gerais será abordada a organização destes veículos. O SIDH é composto por diversos órgãos e procedimentos contemplados na Carta da Organização dos Estados Americanos (Carta da OEA, de 1948), na Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (DADDH, de 1948) e na Convenção Americana de Direitos Humanas (CADH, de 1969). Dois órgãos da SIDH merecem destaque: a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH).

A CIDH foi criada por resolução da Quinta Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores<sup>29</sup> em 1959. Foi formalmente instalada em Washington DC, nos Estados Unidos da América em 1960, quando o Conselho da OEA aprovou seu Estatuto. Ao longo do tempo, porém, diversas conferências e reformas da Carta da OEA ampliaram as atribuições da CIDH, tal como destaca GUERRA (2013, p. 61).

A CIDH representa todos os membros da OEA em suas atribuições relativas à promoção, à observância e à defesa dos Direitos Humanos (GUERRA, 2013, p. 60). Entretanto, competem-lhe outras funções, tais como as previstas nos artigos 18, 19 e 20 do Estatuto da CIDH, bem como as previstas pelo artigo 41 da CADH com relação aos direitos cuja previsão consta na DADDH<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> Realiza-se com a finalidade de considerar problemas de caráter urgente e de interesse comum para os Estados Americanos, servindo também como órgão de consulta. Qualquer Estado Membro pode convocar. Mais informações disponíveis em: [http://www.oas.org/pt/sobre/reunioes\\_relacoes\\_exteriores.asp](http://www.oas.org/pt/sobre/reunioes_relacoes_exteriores.asp); acessado em 03 de setembro de 2018.

<sup>30</sup> Carta da OEA, art. 106. Nesse sentido, ver GUERRA (2013), página 60: “*Isso porque o artigo 106 da Carta da*

A Corte IDH, por sua vez, está sediada na cidade de San José da Costa Rica<sup>31</sup>. Fundada em 1979, é uma instância judicial autônoma cujo propósito principal é aplicar e interpretar a CADH. Tem duas competências definidas: a consultiva e a contenciosa. Os parâmetros consultivos foram descritos e definidos na Opinião Consultiva 1, uma espécie de “metaopinião” da Corte IDH sobre os limites e possibilidades da própria competência consultiva, prevista no artigo 64 da CADH<sup>32</sup>. Definiu-se que nenhuma matéria é excluída desta competência, desde que seja contemplada a matéria dos Direitos Humanos. (CAUSANILHAS e LEGALE, 2018)

Ademais, as opiniões consultivas da Corte IDH estão delimitadas por alguns parâmetros: as limitações *ratione materiae*, *ratione personae* e a função geral da Corte IDH. Quanto ao primeiro grupo, entende-se como imitações que decorram da natureza judicial da Corte IDH como órgão jurisdicional do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. O segundo grupo de limitações acontece em razão dos sujeitos que pretendem consultar a Corte IDH, isto é, aqueles permitidos de utilizar-se do caráter consultivo do órgão, quais sejam, os Estados e Órgãos da OEA (ROA, 2015, p. 36). Quanto à tratada função geral da Corte IDH, impera no sentido de que uma instituição judicial autônoma, cuja competência consultiva serve para esclarecer o sentido e alcance dos direitos humanos da CADH e dos demais tratados que dialoguem com essa Convenção. No que tange às opiniões consultivas, nenhuma foi pertinente a temática da qual se busca tratar.

Contudo, dois casos foram pontuais em delimitar o tema da participação política democrática por meio da candidatura avulsa: o caso *Yatama vs. Nicarágua*, cuja sentença data 2005, o caso *Manuel Cepeda vs. Colômbia*, sentenciado em 2010; e o caso *Castañera vs. México*, sentenciado em 2008. Conforme será disposto, não se pretendeu a exaustão dos casos

---

*OEA estabeleceu que 'haverá uma Comissão Interamericana de Direitos Humanos que terá por principal função promover o respeito e a defesa dos Direitos humanos e servir como órgão consultivo da Organização em tal matéria Uma convenção interamericana sobre direitos humanos estabelecerá a estrutura, a competência e as normas de funcionamentos da referida Comissão, bem como as dos outros órgãos encarregados de tal matéria'. Ou seja, a Comissão possui tratamento normativo em dois documentos internacionais – a Carta da OEA e a Convenção Americana – onde funciona como órgão da Organização Internacional e também do próprio Pacto de São José.*

<sup>31</sup> CADH, art. 58.1.

<sup>32</sup> CADH, art. 64. 1. Os Estados membros da Organização poderão consultar a Corte sobre a interpretação desta Convenção **ou de outros tratados concernentes à proteção dos direitos humanos nos Estados americanos**. Também poderão consultá-la, no que lhes compete, os órgãos enumerados no capítulo X da Carta da Organização dos Estados Americanos, reformada pelo Protocolo de Buenos Aires.

2. A Corte, a pedido de um Estado membro da Organização, poderá emitir pareceres sobre a compatibilidade entre qualquer de suas leis internas e os mencionados instrumentos internacionais.

em matéria eleitoral, selecionados tanto quantos necessários para solidificar o entendimento do presente trabalho.

Nesse sentido, cumpre esclarecer que a análise jurisprudencial será feita a partir da metodologia proposta por Luly Fischer em seu texto “Proposta para análise jurisprudencial utilizando a metodologia do estudo de caso americana ou *case method*”. Esta metodologia, em síntese, baseia-se em cinco passos: como começar a análise, análise individual das decisões, elaboração de resumo do caso, análise em conjunto das decisões e a síntese da análise. (FISCHER, 2007)

O estudo de caso é uma investigação empírica que envolve a investigação de um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos (YIN, 2010, p.32). *Contrário sensu*, cuja premissa é de que os estudos de caso eram apropriados à fase exploratória de uma investigação e que os levantamentos de dado e as pesquisas históricas eram apropriadas à fase descritiva, os estudos de caso estão muito longe de serem apenas uma estratégia exploratória (YIN, 2010, p. 22). Como a proposta deste projeto, deve ser utilizado para questões contextuais, quando essas condições podem ser altamente pertinentes ao fenômeno de estudo.

A base do estudo de caso para a pesquisa é restrita, para que se possa obter certa generalização científica. O estudo de caso não pretende, como o experimento, montar uma amostragem, mas expandir e generalizar teorias (generalização analítica). Faz-se uma análise generalizante, não particularizante (YIN, 2010, p. 29).

O primeiro passo, que versa sobre como começar a análise jurisprudencial, prevê que inicialmente seja definida a problemática, depois se passa a escolha da abrangência da pesquisa e à identificação das decisões de interesse. No presente trabalho, a problemática abrange a filiação partidária como requisito de elegibilidade na Convenção Americana, observando-se a jurisdição da Corte IDH. Identificou-se, nesse sentido, que os dois casos supramencionados abordam especificamente a questão, motivo pelo qual passarão a ser objeto de estudo.

O segundo passo, que requer a análise individual das decisões, demanda a leitura integral da decisão, identificando-se seus pontos relevantes. Mais interligado com o passo dois está o passo três, que dispõe sobre o resumo do caso e passo por outros cinco pontos: resumo dos fatos, objeto do litígio, decisão, justificativa da decisão e, opcionalmente, o posicionamento ideológico do tribunal, que não será realizado. Em regra, o resumo dos fatos e fundamentos abarca todos os pontos relevantes da decisão. No entanto, como aqui se pretende

analisar especificamente a temática dos direitos políticos e da filiação partidária, os fundamentos sobre outros pontos da decisão não serão apresentados, como no caso de violações ao direito de proteção judicial. No entanto, os fatos relevantes serão integralmente identificados e a decisão sobre a violação de outros direitos também será exposta, não desenvolvendo, como dito, apenas sua fundamentação.

A terceira etapa envolve a construção dos parâmetros estabelecidos pela Corte IDH acerca do assunto para que, construindo esse bloco interpretativo acerca das nuances da polêmica liberdade, possa ser realizada a comparação dos juízos e observada as coligações ou sobreposições. Opera-se, assim, em uma lógica indutiva, partindo do conhecido –os casos e o catálogo – rumo ao desconhecido: os parâmetros. Disso, despontará uma possível conclusão.

Em termos mais claros, os parâmetros devem ser colocados em formulações sintéticas, obtidas a partir da reunião de elementos casuísticos e comparações entre os julgados do mesmo tribunal. Ocorre uma verdadeira condensação linguística da proposta de parâmetro que representa um esforço de a generalização da experiência, balizada, ainda que a posteriori, nos princípios, regras e interesses que orientam essa Corte. Será possível, assim, determinar as verdades da liberdade de expressão para cada uma.

É bem verdade que tal roteiro é um tipo-ideal para construção dos parâmetros. Nem sempre é possível esmiuçar o estudo de cada caso concreto, com a merecida atenção, por conta de sua densidade. Nem sempre o catálogo construído é o mais abrangente possível. Nem sempre a comparação entre os elementos consegue se amoldar a condensação linguística sugerida. Apesar de tantos “nem sempre”, acreditamos que o roteiro pode ser bastante útil para superar o atual processo de construção de parâmetros que, muitas vezes, tem se dado de forma tímida e intuitiva

No passo quatro, por sua vez, se realiza a análise das decisões em conjunto, de modo a que se perceba, caso exista, a evolução da construção jurisprudencial. No quinto passo, via de regra, deve-se se apresentar a base legal da decisão, a aplicabilidade da decisão em outras decisões e a cadeia lógica entre as decisões, apresentando a evolução jurisprudencial, se houver. Assim, será esta a metodologia de análise jurisprudencial a ser utilizada. No entanto, não necessariamente será pontuado expressamente os tópicos realizados, mas o encadeamento lógico da análise procederá pela forma apresentada.

#### 4.3.1. Yatama x Nicaragua (2005)

O caso em tela foi sentenciado pela Corte IDH em 2005<sup>33</sup>. A demanda trata de fatos originados no começo da década de 1990, quando a organização indígena Yapti Tsba Masraka Nanih Asla Takanka, conhecida à época como YATAMA, participava dos pleitos regionais sob a forma de associação de subscrição popular, conforme as leis nicaguarenses determinavam. Nessa seara, diversas comunidades indígenas da região da Costa Atlântica da Nicarágua foram representadas por 6 anos, quais sejam, de 1990 a 1996.

A controvérsia foi submetida à Corte IDH pela CIDH em junho de 2003, originada na denúncia nº 12.388. A CIDH apresentou a demanda com a finalidade de determinar sobre a possível violação dos direitos garantidos nos artigos 8, 23 e 25 da CADH, com relação ao artigo 1(1) do mesmo instrumento. Nesta oportunidade, a Corte IDH se deparou com o primeiro caso cuja matéria eleitoral predominava. Da mesma maneira, tratou-se da primeira oportunidade em que a matéria da Opinião Consultiva nº 16 tornou-se precedente em um caso concreto, qual seja, o alcance do direito à igualdade e o dever de não discriminação.

Segundo o alegado pela Comissão, as pessoas mencionadas foram excluídas de participar nas eleições municipais realizadas em 5 de novembro de 2000 nas Regiões Autônomas do Atlântico Norte e do Atlântico Sul (doravante denominadas “a RAAN” e “a RAAS”), como consequência da decisão proferida em 15 de agosto de 2000, pelo Conselho Supremo Eleitoral. Na demanda afirmou-se que as supostas vítimas apresentaram diversos recursos contra esta decisão e, finalmente, em 25 de outubro de 2000, a Corte Suprema de Justiça da Nicarágua declarou improcedente um recurso de amparo interposto por elas. A Comissão afirmou que o Estado não previu um recurso que permitisse amparar o direito destes candidatos a participar e ser eleitos nas eleições municipais de 5 de novembro de 2000, e tampouco adotou medidas legislativas ou de outro caráter que fossem necessárias para fazer efetivos estes direitos, em especial, não previu “normas na lei eleitoral a fim de facilitar a participação política das organizações indígenas nos processos eleitorais da Região Autônoma da Costa Atlântica da Nicarágua, de acordo com o direito consuetudinário, os valores, usos e costumes dos povos indígenas que a habitam”<sup>34</sup>. (grifos nossos)

Demonstre-se que os fatos se originaram em uma alteração legislativa no ano de 2000 provocou uma reforma da legislação eleitoral do Estado, extinguindo o modelo pelo qual YATAMA participava das eleições, isto é, o modelo de Associação de Subscrição Popular.

---

<sup>33</sup> Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2016/04/b3b2dcefe29f27b2984178160015c3ba.pdf>. Acesso em 25 de outubro de 2019.

<sup>34</sup> Sentença, parágrafo 2º.

Com a mudança, a organização foi obrigada a se converter a partido político, tal como previa a nova legislação, de modo que pudesse continuar concorrendo aos pleitos eleitorais, garantindo a representatividade e a democracia.

Impende salientar que o ineditismo da forma que foram obrigados a assumir dada a mudança legislativa, a organização ficou ao revés do jogo político do Estado à época, tendo que, inclusive, realizar alianças político-partidárias para que pudessem ter chances de lograr êxito nas eleições – tratou-se de uma questão de requisito que os partidos tivessem candidatos em 80% dos municípios, quórum inviável por natureza para a organização. A aliança se deu com o partido Los Pueblos Costeños. Após a formação desta aliança, contudo, o Conselho Superior Eleitoral da Nicarágua expediu uma resolução afirmando que aquele partido não tinha os requisitos necessários para concorrer – a resolução foi omissa quanto ao agora partido Yatama. Por estes fatos, houve uma abstenção massiva na eleição, vez que grande parte da população não estava devidamente representada.

Precipuamente, é preciso destacar, consonante ao que se fez juridicamente na sentença, a desproporcionalidade do impacto desta lei para o povo indígena, ao condicionar a participação eleitoral ao sistema de partidos políticos. A alteração da legislação eleitoral trouxe consigo requisitos para a participação distintos daqueles já consolidados enquanto condições de elegibilidade. As comunidades indígenas que, há anos, acostumaram-se a concorrer por uma forma específica, passaram a adaptar-se ao novo modelo,

Pelo ineditismo da forma com que tiveram que participar, as comunidades indígenas, tal como evidenciou-se no resultado da eleição com um elevado número de abstenções, foram afetadas de forma desproporcional, vez que obtiveram grande dificuldade em inscrever candidatos em 80% dos municípios, conforme a nova medida legislativa, tornando a participação deste grupo, em específico, deveras dificultosa. Assim, a Corte IDH entendeu que houve violação ao princípio de igualdade material, tendo em vista a discriminação indireta (ou impacto desproporcional) causada pela alteração da legislação eleitoral, consolidando que as mudanças normativas causaram impactos desproporcionais apenas às comunidades indígenas.

Sobre o conceito de discriminação indireta, explica André de Carvalho Ramos (2014, p. 479):

Por sua vez, a discriminação injusta que é combatida pode ser direta ou indireta (também chamada de invisível). A discriminação direta consiste na adoção da prática intencional e consciente que adote critério injustificável, discriminando determinado grupo e resultando em prejuízo ou desvantagem. A discriminação indireta é mais sutil: consiste na adoção de critério aparentemente neutro (e,

então, justificável), mas que, na situação analisada, possui impacto negativo desproporcional em relação a determinado segmento vulnerável. (grifos nossos)

Interessante observar, sob esta perspectiva, como uma alteração legislativa aparentemente simples pode acarretar tamanho dano à democracia no que concernem aos aspectos eleitorais. A obrigação imputada como requisito eleitoral da criação de partidos para a participação na eleição tornaram inviável a participação de um grupo notadamente expressivo – e vulnerável – nas eleições daquele país, imputando-lhe responsabilidade internacional.

Nesse sentido, foi imperativa a sentença da Corte IDH:

A CORTE, DECIDE,

Por unanimidade, que deverão ser entregues à organização YATAMA de forma integral, de acordo com o estabelecido nesta Sentença.

Se por causas atribuíveis à organização YATAMA não for possível que esta receba as indenizações dentro do indicado prazo de um ano, o Estado depositará os montantes a favor desta organização em uma conta ou certificado de depósito em uma instituição bancária nicaraguense idônea, em dólares estadunidenses ou seu equivalente em moeda nicaraguense e nas condições financeiras mais favoráveis que permitam a legislação e a prática bancárias da Nicarágua. Se no prazo de 10 anos a indenização não for reclamada, a quantia será devolvida ao Estado, com os juros acumulados.

Caso o Estado incorra em mora, deverá pagar juros sobre a quantia devida, correspondentes aos juros bancários moratórios na Nicarágua.

De acordo com sua prática constante, a Corte se reserva a faculdade, inerente a suas atribuições e derivada, assim mesmo, do artigo 65 da Convenção Americana, de supervisionar o cumprimento integral da presente Sentença. O caso será dado por concluído uma vez que o Estado tenha dado cabal cumprimento ao disposto na presente decisão. Dentro do prazo de um ano, contado a partir da notificação desta Sentença, a Nicarágua deverá apresentar à Corte um relatório sobre as medidas adotadas para dar cumprimento a esta Sentença.

[...]

DECLARA:

Por sete votos contra um, que

O Estado violou o direito às garantias judiciais consagrado no artigo 8.1 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em relação ao artigo 1.1 da mesma, em detrimento dos candidatos propostos pelo YATAMA para participar nas eleições municipais de 2000, nos termos dos parágrafos 147 a 164 da presente Sentença.

Dissidente o Juiz ad hoc Montiel Argüello.

O Estado violou o direito à proteção judicial consagrado no artigo 25.1 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em relação aos artigos 1.1 e 2 da mesma, em detrimento dos candidatos propostos pelo YATAMA para participar nas eleições municipais de 2000, nos termos dos parágrafos 165 a 176 da presente Sentença.

Dissidente o Juiz ad hoc Montiel Argüello.

O Estado violou os direitos políticos e o direito à igualdade perante a lei consagrados nos artigos 23 e 24 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em relação aos artigos 1.1 e 2 da mesma, em detrimento dos candidatos propostos pelo YATAMA para participar nas eleições municipais de 2000, nos termos dos parágrafos 201 a 229 da presente Sentença.

#### 4.3.2. Castañera x México (2008)

Em março de 2004, o senhor Catañeda Gutman apresentou ao Conselho Geral do Instituto Federal Eleitoral (IFE) uma solicitação de inscrição como candidato independente ao cargo de Presidente do México para as eleições de 2006. O pedido foi deferido pelo órgão que afirmou que, de acordo com a legislação nacional, somente partidos políticos poderiam solicitar o registro de candidaturas para os cargos de eleição popular – decisão confirmada pelo Poder Judiciário mexicano.

Dada a situação e o esgotamento das instâncias internas, a demanda foi levada à CIDH que posteriormente a submeteu à Corte IDH<sup>35</sup>. O caso referia-se, particularmente, sobre a inexistência de instrumento efetivo para argumentar constitucionalmente determinados direitos políticos – no que se pode observar, o direito à candidatura sem filiação político partidária do candidato Jorge Castañeda Gutman – cujo resultado foi a impossibilidade de discussão no plano interno da medida e consequente não participação do candidato nas eleições. A CIDH argumentou a possibilidade de violação dos artigos 8 e 25 da CADH, de acordo com os artigos 1(1) e 2 do mesmo instrumento. Por fim, as vítimas suscitarão a violação do artigo 23 daquele instrumento.

Após a análise do caso, a Corte IDH concluiu, a princípio, pela não violação dos artigos 23 (1) e (2), que se referiam a possibilidade da candidatura avulsa. Manifestou-se sobre a convencionalidade do sistema eleitoral que proíbe a candidatura avulsa ou independente; tal discussão decorre, justamente, da interpretação do artigo 23(2) da CADH:

##### **Artigo 23. Direitos políticos**

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

- a. de participar na direção dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos;
- b. de votar e ser eleitos em eleições periódicas autênticas, realizadas por sufrágio universal e igual e por voto secreto que garanta a livre expressão da vontade dos eleitores; e
- c. de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país.

2. A lei pode regular o exercício dos direitos e oportunidades a que se refere o inciso anterior, exclusivamente por motivos de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou

---

<sup>35</sup> Disponível em: <[http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_184\\_ing.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_184_ing.pdf)>. Acesso em 23 de novembro de 2019.

condenação, por juiz competente, em processo penal.

De modo que a controvérsia versou, em grande parte, sobre a não previsão da filiação partidária no supramencionado artigo, vez que se utilizou o termo “exclusivamente” para determinar quais seriam os requisitos válidos exigíveis para tornar-se candidato.

A Corte IDH não acolheu as demandas para declarar inconveniente o sistema eleitoral que veda as candidaturas avulsas, conferindo uma margem de apreciação, de acordo com Caio Paiva:

Compreendemos assim o entendimento da Corte IDH no *Caso Castañeda Gutma*, que acabou por conferir aos Estados uma “margem de apreciação” para definirem as características de seus sistemas eleitorais: a) o art. 23.2 da CADH não pode ser interpretado literalmente – no que diz respeito às condições que podem limitar o exercício dos direitos políticos de votar e ser votado –, mas sim no contexto geral da Convenção Americana; b) os Estados podem estabelecer outras condições para o exercício dos direitos políticos de votar e ser votado, desde que sejam estritamente legais, busquem uma finalidade legítima, sejam necessárias numa sociedade democrática e também proporcionais (proporcionalidade esta que, por sua vez, é verificada a partir dos seguintes requisitos: i) satisfaz uma necessidade imperiosa; ii) é a que restringe em menor grau o direito protegido; e iii) se ajusta estritamente à busca do objetivo legítimo); e c) é convencional – por observar os requisitos colocados no item anterior – a proibição da candidatura avulsa ou independente. (PAIVA e HEEMAN, 2017.)

No caso, pontua-se ainda a distinção dos casos apresentados no presente trabalho:

A Corte observa que embora os representantes da suposta vítima tenham afirmado que o caso Yatama e o presente caso eram análogos, não proporcionaram razões ou argumentos que permitissem argumentar que ambos os casos compartilham certas propriedades relevantes que poderiam ser classificadas como essenciais e, portanto, capazes de aplicar a mesma consequência legal a ambos os casos. Com efeito, para que um caso seja análogo a outro é necessário acreditar que existe uma semelhança entre os fatos do primeiro caso e os fatos do segundo em virtude de que ambos compartilham as mesmas propriedades relevantes essenciais, o que permite aplicar a mesma consequência jurídica a ambos os casos.

A Corte adverte que não se pode sustentar que exista identidade entre as circunstâncias de fato e conflito jurídico subjacente no caso Yatama e as circunstâncias de fato e o solicitado pela suposta vítima no presente caso, para poder concluir que a este último é aplicável a consequência jurídica do primeiro caso.

O caso Yatama trata de pessoas que pertencem a comunidades indígenas e étnicas da Costa Atlântica da Nicarágua que se diferenciam da maioria da população, por suas línguas, costumes e formas de organização, que enfrentavam sérias dificuldades que os mantinham numa situação de vulnerabilidade e marginalidade para participar na tomada de decisões públicas dentro deste Estado, onde o requisito de participar politicamente através de um partido se traduzia numa forma de organização alheia aos usos, costumes e tradições, que impedia, sem alternativas, a participação dos referidos candidatos nas eleições municipais respectivas. Por outro lado, o presente caso trata de uma pessoa que desejava se apresentar como candidato independente, que não alegou nem provou representar interesses de algum grupo vulnerável ou marginalizado da sociedade que estivesse impedido formal ou

materialmente para acessar a qualquer das alternativas que o sistema eleitoral mexicano oferecia para participar nas eleições, e que tinha diversas alternativas idôneas para poder se apresentar como candidato.

Consequentemente, a Corte estima que este precedente não desvirtua os parâmetros gerais do direito internacional, mas sim os afirma no sentido de que é possível a existência de diversos sistemas eleitorais que sejam compatíveis com a Convenção<sup>36</sup>.

Neste ínterim, é possível determinar que a Corte IDH não exauriu a possibilidade da candidatura avulsa nos sistemas eleitorais sob sua jurisdição, isto é, não a tornou incompatível com o disposto na Convenção Americana – e, conforme demonstrado, não poderia fazê-lo, vez que o direito de se candidatar trata em pormenores sensíveis do direito ao sistema democrático. Em outro viés, vinculou esta possibilidade ao desequilíbrio e a desproporcionalidade tratadas no primeiro caso, *Yatama. vs. Nicarágua*, vez que na existência de um segmento desproporcionalmente prejudicado da sociedade, é preciso delimitar maneiras para que se haja paridade democrática.

#### **4.3.3. Manuel Cepeda Vargas x. Colômbia (2010)**

Em 2008, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) submeteu à Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) uma demanda contra o Estado da Colômbia com relação à morte do Senador Manuel Cepeda Vargas. Os fatos referir-se-iam à execução extrajudicial do Senador, ocorrida em agosto de 1994 na cidade de Bogodá, além das alegadas falta de diligência na investigação e sanção de todos os responsáveis, obstrução de justiça e falta de reparação adequada aos familiares. Portanto, indica a CIDH, o Estado seria responsável pela violação dos artigos 4, 5, 11, 13, 16, 23, 8 e 25 da Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH), com relação ao artigo 1(1) do mesmo instrumento, em prejuízo do senador, e aos artigos 5, 11, 8 e 25 da CADH, em prejuízo dos familiares.

Importa salientar que, preliminarmente, o Estado reconheceu parcialmente sua responsabilidade internacional ante aos fatos e às alegações de violações de direitos humanos. No caso, a Corte IDH estima que a admissão parcial dos fatos, bem como algumas reparações já realizadas, constitui uma contribuição positiva para a validação dos princípios que compõem a CADH, inclusive constituindo um valor simbólico para que os fatos não se repitam.

---

<sup>36</sup> Sentença, parágrafos 170 e ss.

O Estado interpôs quatro exceções preliminares, quais sejam, (i) a falta de competência da Corte IDH para conhecer o caso em razão de um procedimento perante à CIDH; (ii) a falta de competência para conhecer de fatos ainda pendentes de decisão em outro caso perante à CIDH; (iii) a falta de competência em razão da matéria para declarar a existência de crime de lesa humanidade; e (iv) a falta de competência em razão do tempo para conhecer alguns fatos de contextos apresentados pelos representantes das vítimas.

Quanto à primeira exceção, o Estado alegou que a Corte IDH é incompetente para conhecer um caso, qual seja o caso 11.227 da UP, cujos fatos seriam conexos aos da demanda e aguardariam uma decisão perante a CIDH. Entretanto, argumentou que a separação dos casos foi infundada, uma vez que não haveria distinção entre eles. Por esta razão, o Estado alega que a CIDH violou os direitos de defesa e os princípios da igualdade processual, o que exigiria do Tribunal uma verificação quanto a este erro. Pela mesma motivo, na segunda exceção preliminar, entende que alguns fatos e alegações das vítimas não podem ser avaliados pela Corte IDH, uma vez que esta seria incompetente por corresponder ao caso que ainda está inacabado na CIDH.

Todavia, a Corte IDH observou que, no próprio procedimento perante a CIDH, o Estado reconheceu de boa fé que seriam casos distintos e independentes. Além disso, considerou a manifestação do Estado em que apresentou enquanto objetivo destas exceções a exclusão do conhecimento da Corte IDH os fatos da UP. Assim, a Corte IDH dispõe que não pode reconhecer o alegado, as presumidas vítimas ou os fatos do caso da UP, uma vez que o caso está sob o juízo da CIDH.

A alegação do Estado estabelecida em suas duas primeiras exceções para excluir certos fatos do conhecimento da Corte não é uma questão de objeção preliminar, mas, quando apropriado, do estágio de mérito. Pelas razões expostas, a Corte rejeita a primeira e a segunda exceções preliminares apresentadas pelo Estado.

Quanto à falta de competência em razão da matéria, qual seja a terceira exceção alegada, o Estado alegou que a Corte IDH não teria competência em razão da matéria para determinar ou declarar que existira ou não um delito e, por tanto, qualifica-lo como um crime de lesa humanidade. Sobre a matéria, a Corte IDH recorda que não é de sua jurisdição determinar responsabilidades individuais, cuja definição corresponderia aos tribunais penais internos ou internacionais, mas conhecer os fatos trazidos a conhecimento e qualifica-los no exercício da sua jurisdição contenciosa, sob o mandato da CADH.

Em casos de graves violações dos direitos humanos, o Tribunal levou em consideração, na análise de mérito, que essas violações também podem ser caracterizadas ou descritas como crimes contra a humanidade por terem sido cometidas em contextos de ataques maciços e sistemáticos ou generalizada para algum setor da população. Nesse sentido, as necessidades de proteção integral do ser humano nos termos da CADH levaram a Corte a interpretar suas disposições por meio de convergência com outras normas do direito internacional, particularmente em relação à proibição de crimes contra a humanidade, que possui caráter *ius cogens*. Consequentemente, o Tribunal declara a terceira exceção preliminar inadmissível, uma vez que não corresponde adequadamente ao escopo de sua jurisdição.

Quanto à última exceção preliminar, que versa sobre alguns fatos que teriam ocorrido anteriormente à ratificação e consequente aceitação da jurisdição da Corte IDH pelo Estado, configurando a incompetência em razão do tempo para a apreciação.

A Corte observa que o Estado pretende excluir certos fatos apresentados pelos representantes, que teriam ocorrido antes da data em que reconhecesse sua jurisdição contenciosa, ou seja, 21 de junho de 1985. Esses fatos se referem, entre outros, à vida. O pessoal de Manuel Cepeda Vargas e as circunstâncias em que exerceu suas atividades, portanto, *prima facie* ou *per se*, não constituem fatos que devam estar fora da jurisdição deste Tribunal. Ou seja, o Tribunal é capaz de incorporar ou fazer referência a esse pano de fundo dos fatos, como elementos de contexto dos méritos do caso, sem levar o Tribunal a derivar das consequências jurídicas particulares.

Os fatos alegados referem-se à execução extrajudicial do então senador Manuel Cepeda Vargas, realizada em 9 de agosto de 1994 na cidade de Bogotá, bem como à alegada falta de diligência na investigação e punição de todos os responsáveis, obstrução da justiça e falta de reparação adequada em favor dos membros da família. O senador Cepeda Vargas era comunicador social e líder do Partido Comunista da Colômbia (PCC) e do partido político da União Patriótica (UP). Alega-se que sua execução está enquadrada em um padrão sistemático de violência contra membros da UP e do PCC e que foi perpetrada por meio da suposta coordenação operacional entre membros do Exército e grupos paramilitares, por meio do chamado "plano de golpe de graça". A Comissão também considerou que tal execução reflete a situação dos membros da UP, os atos de assédio, perseguição e ataques contra eles e a impunidade em que tais atos são mantidos. Além disso, ele alegou que a execução do senador Cepeda "se destaca no padrão de violência contra os militantes da UP, dado seu papel de último representante eleito pelo voto popular" desse partido, e constitui um crime contra a humanidade.

No que tange as violações de direitos dispostos na CADH, a Corte IDH passou a analisar. Quanto à violação dos direitos à vida e à integridade pessoal do Senador, o Estado reconheceu a violação, por ação ou omissão, uma vez que comprovado que os sargentos do Exército da Colombia cometeram o homicídio, além de não serem adotadas as medidas necessárias para protegê-lo do risco em que se encontrava.

Según lo alegado por la Comisión y los representantes, la controversia sobre la violación del derecho a la vida subsiste en lo siguiente: la alegada existencia de un patrón sistemático de violencia contra los miembros de la UP en el que se habría enmarcado la ejecución extrajudicial del Senador Cepeda Vargas; la alegada responsabilidad de agentes estatales en la autoría intelectual de la ejecución extrajudicial; la supuesta coordinación operativa entre miembros del Ejército y de grupos paramilitares para perpetrar la ejecución y la responsabilidad estatal por la participación de miembros de dichos grupos en ésta; la supuesta existencia del llamado plan “golpe de gracia”, que tendría el objetivo de exterminar a los dirigentes de la UP, entre ellos al Senador Cepeda Vargas; el alegado incumplimiento del deber de investigar apropiadamente un crimen complejo como del que habría sido víctima el Senador Cepeda Vargas; la alegada violación de los artículos 41 y 44 de la Convención en relación con el derecho a la vida, en tanto el Senador Cepeda Vargas era beneficiario de medidas cautelares al momento de su homicidio, y la pretendida caracterización de la violación al derecho a la vida como un crimen de lesa humanidad. Finalmente, el Estado reconoció la violación del derecho a la integridad personal del Senador Cepeda Vargas (supra párr. 13) y la Comisión y los representantes no han hecho particular referencia a esa violación. Por ello, la Corte considera que ha cesado la controversia al respecto, sin perjuicio de hacer referencia a los hechos que la motivaron a efecto de determinar otros alcances de las violaciones. La Corte estima pertinente analizar, en razón de la controversia subsistente, los alcances y dimensiones de las obligaciones generales de respeto y garantía de los derechos a la integridad personal y a la vida del Senador Cepeda Vargas, a partir de las obligaciones de prevención, protección e investigación respecto de esos derechos<sup>104</sup>.

Após a consideração dos fatos, que demonstra um cenário de crise agravada entre os membros da UP e do PCC em virtude de denúncias realizadas contra as FARC, a Corte entende que o descumprimento das obrigações de prevenção, proteção e investigação a respeito da execução cometida conferem responsabilidade internacional agravada do Estado pela violação dos direitos reconhecidos nos artigos 4(1) e 5(1) da CADH.

No que concerne aos direitos dos artigos 8 e 25, quais sejam, os de garantias judiciais e proteção judicial, com relação ao artigo 1(1) da CADH, o Estado reconheceu parcialmente sua responsabilidade por violá-los, vez que houve morosidade maior do que o razoável nas investigações. Além disto, demonstrou que a demora injustificada nas investigações prejudicou o resultado que delas poderia advir, de forma que, dado a dilatação desnecessária, não seria possível estabelecer quem cometeu o homicídio e quais eram as estruturas criminais subjacentes que impulsionaram o crime.

A Corte IDH pontua que apesar de 16 anos terem transcorrido desde os fatos, o processo penal continua aberto, sem que se houvesse processado ou sancionado os responsáveis pelo crime. Após analisar os procedimentos, entendeu que a impunidade prevalece no caso, uma vez que os procedimentos internos não foram desenvolvidos dentro de um prazo razoável e tampouco constituíram-se de remédios eficazes para garantir acesso à justiça, investigar e punir os participantes das violações de direitos. Pelo exposto, considerou-se que o Estado é responsável pela violação dos direitos em prejuízo do Senador e de sua família.

Os direitos à proteção da honra e da dignidade, à liberdade de pensamento e expressão, à liberdade de associação e os direitos políticos foram avaliados em conjunto pelo Tribunal. Saliente-se que o Estado reconheceu a responsabilidade internacional pela violação dos direitos políticos, à honra e à dignidade e à liberdade de expressão. A controvérsia quanto ao último direito, cujo art. 13 da CADH prevê e foi consolidado em uma dupla dimensão pela Corte IDH, persistiria justamente na alegada violação de sua dimensão social. A análise conjunta parte do pressuposto de que o caso guarda uma interrelação entre estas violações e suas consequências.

En el presente caso, la Corte analizará la controversia subsistente por las alegadas violaciones de los derechos políticos, la libertad de expresión y la libertad de asociación conjuntamente, en el entendido que estos derechos son de importancia fundamental dentro del Sistema Interamericano por estar estrechamente interrelacionados para posibilitar, en conjunto, el juego democrático. Además, el Senador Cepeda Vargas era, a la vez, dirigente de la UP y del PCC, comunicador social y parlamentario, por lo que no es necesario escindir sus actividades para determinar cuál de ellas fue origen o causa de cada una de estas violaciones alegadas, pues ejercía esos derechos en un mismo período, contexto y situación de desprotección ya señalada<sup>105</sup>.

A Corte IDH reitera que a CADH protege os elementos essenciais da democracia. O artigo 23 do instrumento protege o direito a ser elegido, supondo que o titular do direito tenha a oportunidade real para exercê-lo. Nesta correlação, está o exercício dos direitos políticos intimamente relacionado à liberdade de expressão que, se ilegitimamente restringida, colocam aqueles que as exercem em maior risco<sup>106</sup>, em vulnerabilidade. Da mesma forma, a liberdade de expressão, particularmente em questões de interesse público, garante a disseminação de informações ou ideias, mesmo aquelas desagradáveis para o Estado ou qualquer setor da população. Por sua vez, o artigo 16 da Convenção protege o direito de associação para fins políticos, de modo que uma afetação ao direito à vida ou à integridade pessoal atribuível ao Estado possa, por sua vez, gerar uma violação do artigo 16(1) da CADH, quando tiver sido motivada no exercício legítimo do direito de associação.

Por esta razão, considera-se que as ameaças sofridas pelo Senador, somadas à desproteção deliberada que enfrentou, motivadas pela sua participação em espaços democráticos, construíram uma restrição ao seu direito de liberdade de expressão, implicando, conseqüentemente, nos demais. Por esta razão, considera-se o Estado responsável pela violação dos direitos reconhecidos nos artigos 11, 13(1), 16 e 23 da CADH.

Pelo exposto, a Corte IDH decidiu por unanimidade aceitar o reconhecimento parcial de responsabilidade internacional feito pelo Estado, bem como a violação dos direitos reconhecidos nos artigos 4(1), 5(1), 8(1), 11, 13, 16, 23 e 25, com relação ao artigo 1(1) da CADH, tornando a sentença em si um meio de reparação, além de outras ações a serem realizadas para estabelecer o status anterior às violações.

#### 4.4. A REPERCUSSÃO GERAL E O RECURSO EXTRAORDINÁRIO

##### 4.4.1. O Recurso Extraordinário: questões introdutórias

Para que se tenham condições mínimas de discutir e analisar o caso das candidaturas avulsas que se encontra no Supremo Tribunal Federal (STF) no Recurso Extraordinário 1054490 em repercussão geral, é necessário apresentar o significado de recurso extraordinário em linhas gerais.

Na esfera doutrinária, Luiz Alberto David Araújo e Vidal Serrano, definem o recurso extraordinário como sendo:

O meio apto ao exercício do controle difuso de constitucionalidade das leis pelo Supremo Tribunal Federal, sendo cabível quando a decisão recorrida:

- a) Contrariar dispositivos da Constituição da República;
- b) Declarar a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal;
- c) Julgar válida lei ou ato de governo local contestado em face da Constituição da República

Com isso, impende salientar que tal recurso se relaciona com o controle difuso de constitucionalidade e sua viabilidade se relaciona a existência de dispositivos que contrariam a Constituição Federal; a declaração de inconstitucionalidade de tratado ou de lei federal e a validade de lei ou ato de governo local em face da Constituição da República.

Para entender cada ponto e onde a repercussão geral se encontra no recurso extraordinário, interessa apresentar brevemente o controle de constitucionalidade difuso, pois

conforme observado no conceito apresentado, é a ferramenta pela qual há o exercício do controle difuso de constitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal. Para isso, busca-se MORAES (2017, p. 661):

O controle difuso instado pela via de exceção permite a declaração de inconstitucionalidade de lei ou ao normativo, suscitada como objeto incidental da atividade cognitiva, por qualquer órgão judicial, como, por exemplo, a arguição de inconstitucionalidade (artigo 97)

Para complementar e auxiliar no entendimento de tal modalidade de controle de constitucionalidade Luiz Alberto David Araújo e Vidal Serrano (2017) comentam que:

Nessa forma de controle, discute-se o caso concreto. Deve haver uma situação concreta onde o interessado peça a prestação jurisdicional para escapar da incidência da norma. Os efeitos dessa decisão operam-se apenas entre as partes. Por tal razão, é conhecida como via de exceção, porque excepciona o interessado (dentro toda a comunidade) do cumprimento da regra. (...) A decisão do poder judiciário para o caso concreto será sempre *incidenter tantum*, ou seja, pressuposto para a procedência ou improcedência da ação, que apreciará a tutela concreta de interesse. O juiz reconhece a inconstitucionalidade de determinada norma e, por via de consequência, julga o feito procedente ou improcedente. A declaração de inconstitucionalidade antecede o mérito da questão. O debate da inconstitucionalidade pela via de exceção pode chegar até o Supremo Tribunal Federal, desde que a parte interessada assim faça, que pela competência originária da Suprema Corte, quer pela via recursal adequada. (ARAÚJO e JÚNIOR 2017, P.303)

Com isso, pode-se dizer que, por tal via, a principal discussão e causa de pedir da ação não seria o controle de constitucionalidade; há outra(s) causa(s) de pedir, de modo que importa, para a nossa análise, que os efeitos ali produzidos tornam-se *inter partes* e possui efeitos *ex nunc*, ou seja, não retroage. É o que complementam ARAÚJO e JÚNIOR (2017):

O Supremo Tribunal Federal, ao julgar a matéria, trata de reconhecer, ou não a inconstitucionalidade do tema, fato que, por si, não determina a expulsão da norma do sistema, pois, no caso, a coisa julgada restringe-se às partes do processo em que a inconstitucionalidade foi arguida. (grifos nossos) (ARAÚJO e JÚNIOR 2017, p. 305)

Contudo, CLÈVE (1995) e MENDES (2004), escrevem que a resolução apresentaria efeitos *erga omnes* e *ex tunc*, ou seja, sobre todos e retroativos, quando não houver controvérsia sobre os efeitos produzidos, sugerindo como precípua finalidade a suspensão da eficácia da lei considerada inconstitucional por decisão do Supremo Tribunal Federal.

É fundamental que para que a resolução possa produzir efeitos há a necessidade de aplicação do artigo 52, X, da Constituição Federal, o qual atribui a tal deliberação ao Senado Federal e que assim haja a produção de efeitos *erga omnes*, sendo respeitada a previsão

constitucional e princípios basilares da democracia, como a separação de poderes e uma maior mitigação da “judicialização da política”.

Nesse sentido, impende dizer que a repercussão geral surge, no direito pátrio, com a Emenda Constitucional nº 45 de 2004 que relaciona o fato de que o recorrente deverá demonstrar a repercussão geral das questões constitucionais discutidas no caso. Com isso, há a necessidade de se ter a repercussão geral para que o recurso extraordinário seja admitido no Supremo Tribunal Federal.

Nesse sentido, para MORAES (2017) a repercussão geral é:

Conceituada como requisito intrínseco da admissibilidade do recurso extraordinário que, a semelhança do *writ of certiorari*, desempenha a função de “filtragem processual” em ordem a permitir o controle do volume de processos submetidos à cognição jurisdicional e, a fortiori, assegurar certo grau de estabilidade normativa.

A repercussão geral funcionaria como um “filtro”, que verificaria se a demanda teria condições processuais, procedimentais e materiais, para serem discutidas no Supremo. Vale salientar que se não houvesse algo que funcionasse dessa maneira, as demandas no STF seriam largamente ampliadas no que tange a seara quantitativa.

Superado o campo conceitual, há de se observar de maneira a lei brasileira trata a temática. O Código de Processo Civil, Lei 13105, de 2015, trata sobre a repercussão geral em seu artigo 1035, o qual versa:

Art. 1.035. O Supremo Tribunal Federal, em decisão irrecorrível, não conhecerá do recurso extraordinário quando a questão constitucional nele versada não tiver repercussão geral, nos termos deste artigo.

§ 1º Para efeito de repercussão geral, será considerada a existência ou não de questões relevantes do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico que ultrapassem os interesses subjetivos do processo.

§ 2º O recorrente deverá demonstrar a existência de repercussão geral para apreciação exclusiva pelo Supremo Tribunal Federal.

§ 3º Haverá repercussão geral sempre que o recurso impugnar acórdão que:  
I - contrarie súmula ou jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal;

III - tenha reconhecido a inconstitucionalidade de tratado ou de lei federal, nos termos do art. 97 da Constituição Federal.

§ 4º O relator poderá admitir, na análise da repercussão geral, a manifestação de terceiros, subscrita por procurador habilitado, nos termos do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal.

§ 5º Reconhecida a repercussão geral, o relator no Supremo Tribunal Federal determinará a suspensão do processamento de todos os processos pendentes, individuais ou coletivos, que versem sobre a questão e tramitem no território nacional.

§ 6º O interessado pode requerer, ao presidente ou ao vice-presidente do tribunal de origem, que exclua da decisão de sobrestamento e inadmita o recurso extraordinário que tenha sido interposto intempestivamente, tendo o recorrente o prazo de 5 (cinco) dias para manifestar-se sobre esse

requerimento.

§ 7º Da decisão que indeferir o requerimento referido no § 6º ou que aplicar entendimento firmado em regime de repercussão geral ou em julgamento de recursos repetitivos caberá agravo interno. (Redação dada pela Lei nº 13.256, de 2016) (Vigência)

§ 8º Negada a repercussão geral, o presidente ou o vice-presidente do tribunal de origem negará seguimento aos recursos extraordinários sobrestados na origem que versem sobre matéria idêntica.

§ 9º O recurso que tiver a repercussão geral reconhecida deverá ser julgado no prazo de 1 (um) ano e terá preferência sobre os demais feitos, ressalvados os que envolvam réu preso e os pedidos de habeas corpus.

§ 11. A súmula da decisão sobre a repercussão geral constará de ata, que será publicada no diário oficial e valerá como acórdão<sup>37</sup> (grifos nossos)

Impende salientar que as questões levadas ao Supremo Tribunal Federal, pelo recurso extraordinário, possuem presunção relativa de repercussão. Conforme o artigo 1.035 do CPC/15, é fundamental a existência de questões relevantes do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico que ultrapassem os interesses subjetivos do processo; há necessidade de que a discussão afete não tão somente aqueles petionários, mas sim a sociedade como um todo.

É necessário verificar, inclusive, que a repercussão geral é caracterizada por um binômio, definido por MORAES (2017) da seguinte forma:

A repercussão geral é caracterizada pelo binômio relevância- transcendência, de arte que a questão constitucional, tem que ser relevante, além de transcender os interesses subjetivos da causa. A relevância pode ser qualificada como econômica, jurídica, política, ou, social, sendo certo que a repercussão geral deve ser demonstrada em todos os recursos extraordinário, inclusive nos criminais.<sup>22</sup> A transcendência pode ser examinada no ponto de vista qualitativo ou quantitativo. Pelo aspecto qualitativo, o importe da questão constitucional debatida para a sistematização e o desenvolvimento do Direito é levado em consideração pelo Supremo Tribunal Federal. Pelo aspecto quantitativo, a transcendência diz respeito ao número de pessoas suscetíveis de alcance, atual e futuro, pela decisão da questão constitucional pelo Supremo Tribunal Federal e à natureza do direito em jogo, individual ou metaindividual<sup>38</sup>

Nesse sentido, far-se-á a discussão sobre o agravo do recurso extraordinário 1054.490 que trata sobre as candidaturas avulsas. Antes, contudo, vale observar brevemente a questão sobre a abstrativização do controle difuso de constitucionalidade.

Diante do cenário político e de toda discussão realizada sobre a temática é inegável que tal debate teria que ser feito pelo Poder Legislativo. De fato, o poder judiciário, quando

---

<sup>37</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm) acessado em: 26/11/2018

<sup>38</sup> STF, RE nº660.970, Rel. Min. Luiz Fux, J. 8.12.2011, DJU 21.6.2012

provocado, deve decidir e não se furtar de fornecer resposta à problemática instaurada; contudo, zelos devem ser tomados para que a clássica separação de poderes não seja violada, bem como não haja desrespeito à carta constitucional. Nesse sentido, no caso das candidaturas avulsas o caminho adotado pelo judiciário foi pautado na chamada abstrativização/objetivização do controle difuso de constitucionalidade.

Assim, COSTA (2018), diz que:

Nos moldes em que formulado, o modelo brasileiro prevê fundamentais diferenças no que se refere à extensão subjetiva de suas decisões declaratórias de inconstitucionalidade, uma vez que no controle abstrato sua decisão, por si só, terá eficácia erga omnes, porquanto seu efeito principal será a exclusão da norma inconstitucional do ordenamento jurídico, enquanto no controle difuso, sendo a questão constitucional somente uma questão prejudicial ao mérito, a declaração de inconstitucionalidade do ato normativo não valerá para outros senão os sujeitos parciais do processo, salvo se nos moldes do art. 52, X, da CRFB/88, o Senado Federal determinar a suspensão da execução da lei declarada inconstitucional.<sup>39</sup>

Porém, o STF, a partir do entendimento exarado pelo Ministro Gilmar Ferreira Mendes na Reclamação Constitucional nº 4.335 de 04 de maio de 2006, passou a conferir efeitos erga omnes às decisões da Corte que, mesmo em sede de controle difuso, declarasse a inconstitucionalidade de uma norma.

Tal atecnia legislativa, conhecida como teoria da abstrativização ou objetivização do controle concreto ou difuso de constitucionalidade, propõe a mudança da sistemática da extensão subjetiva dos efeitos da decisão de inconstitucionalidade proferida pelo Supremo Tribunal Federal, em controle difuso de constitucionalidade, no sentido de dispensar a participação do Senado Federal para dar efeitos erga omnes a essa decisão, atribuindo ao órgão legislativo tão-somente o papel de dar publicidade à decisão da Corte Constitucional, numa interpretação do inciso X do art. 52 da CRFB/88, resultante de suposta mutação constitucional.

É inegável o fato de que a objetivização do controle difuso de constitucionalidade seja atraente pela praticidade que proporciona ao sistema de jurisdição constitucional, tendo em vista o uso de ferramentas que tornem possíveis o alcance de valores processuais buscados pela CRFB/88 como economia processual, celeridade na tutela jurisdicional constitucional, a isonomia entre os jurisdicionados, e a segurança jurídica.

Contudo, seu fundamento jurídico é pautado no “manejo” do texto constitucional, que passa a ser utilizado para servir a interesses incompatíveis ao Estado Democrático de Direito, acarretando a invalidade do novo sentido normativo que se extraiu do art. 52, X, da CRFB/88.

Não se pode olvidar de dizer que tal debate tivesse que ser realizado em outros poderes legitimados para tal, tendo em vista que o assunto é amplamente divulgado embora

---

<sup>39</sup> STF, RE nº611.023, Rel. Min. Joaquim Barbosa, J. 15.5.2012, DJU 4.6.2012

tenha escopo para impactar a sociedade brasileira em todas as esferas possíveis. É importante que o judiciário de um passo atrás para que a democracia de dois passos para frente.

#### 4.4.2. Origem do caso e o caminho até o STF

O caso é um agravo interposto contra decisão denegatória de recurso extraordinário, no qual se discute a possibilidade de se ter a candidatura sem filiação partidária, a chamada candidatura avulsa ou independente no cenário político brasileiro. Contudo, é notório que tal discussão não foi iniciada no Supremo Tribunal Federal. Houve um percurso em diversas instâncias do poder judiciário, sendo evidenciado aqui que o caminho percorrido, no que tange o debate constitucional, se enquadra no controle de constitucionalidade pela via difusa (incidental), como já apresentado.

Nas eleições municipais de 2016, na cidade do Rio de Janeiro, o advogado Rodrigo Mezzomo tentou se candidatar de forma avulsa, ou seja, sem filiação político-partidária, para a prefeitura municipal. Contudo, a Justiça Eleitoral indeferiu sua candidatura sob o entendimento de que a Constituição Federal no artigo 14, §3º V, vedaria expressamente a candidatura independente (avulsa). Nesse sentido, importa apresentar tal artigo da Constituição Federal, que diz:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

§ 3º São condições de elegibilidade, na forma da

lei: I - a nacionalidade brasileira;

II - o pleno exercício dos direitos

políticos; III - o alistamento eleitoral;

IV - o domicílio eleitoral na

circunscrição; V - a filiação partidária;

VI - a idade mínima de:

a) trinta e cinco anos para Presidente e Vice-Presidente da República e Senador;

b) trinta anos para Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal;

c) vinte e um anos para Deputado Federal, Deputado Estadual ou Distrital, Prefeito, Vice-Prefeito e juiz de paz;

d) dezoito anos para Vereador<sup>40</sup>. (grifos nossos)

Rodrigo Mezzomo e Rodrigo Barbosa impetraram um Mandado de Segurança sob o número 285-97.2016.6.19.0000 no Tribunal Regional Eleitoral (TRE) do Rio Janeiro, sendo

---

<sup>40</sup> Disponível em: [https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/con1988\\_15.12.2016/art\\_14\\_.asp](https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/con1988_15.12.2016/art_14_.asp) acessado em: 26/11/2018

também negada a candidatura avulsa.

O caso foi para Tribunal Superior Eleitoral (TSE), que indeferiu também a candidatura, além disso, com fundamento no art. 1.030, V, do CPC<sup>41</sup>. O referido tribunal superior inadmitiu o recurso extraordinário, sob o mesmo argumento constitucional pautado no artigo 14, §3º. Mais uma vez, evidenciado o inciso V do artigo, o qual estabelece expressamente a filiação partidária como condição de elegibilidade.

O Ministro Tarcísio Vieira de Carvalho Neto, que foi relator do caso no TSE negou provimento ao feito e disse:

Como é cediço, há tempos está sedimentado neste Tribunal Superior o entendimento segundo o qual, no sistema eleitoral brasileiro vigente, não existe a previsão de candidatura avulsa, de modo que somente os filiados que tiverem sido escolhidos em convenção partidária podem concorrer a cargos eletivos<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup> Art. 1.030. Recebida a petição do recurso pela secretaria do tribunal, o recorrido será intimado para apresentar contrarrazões no prazo de 15 (quinze) dias, findo o qual os autos serão conclusos ao presidente ou ao vice-presidente do tribunal recorrido, que deverá: (Redação dada pela Lei nº 13.256, de 2016) (Vigência)

I – negar seguimento: (Incluído pela Lei nº 13.256, de 2016) (Vigência)

a) a recurso extraordinário que discuta questão constitucional à qual o Supremo Tribunal Federal não tenha reconhecido a existência de repercussão geral ou a recurso extraordinário interposto contra acórdão que esteja em conformidade com entendimento do Supremo Tribunal Federal exarado no regime de repercussão geral; (Incluída pela Lei nº 13.256, de 2016) (Vigência)

b) a recurso extraordinário ou a recurso especial interposto contra acórdão que esteja em conformidade com entendimento do Supremo Tribunal Federal ou do Superior Tribunal de Justiça, respectivamente, exarado no regime de julgamento de recursos repetitivos; (Incluída pela Lei nº 13.256, de 2016) (Vigência)

II – encaminhar o processo ao órgão julgador para realização do juízo de retratação, se o acórdão recorrido divergir do entendimento do Supremo Tribunal Federal ou do Superior Tribunal de Justiça exarado, conforme o caso, nos regimes de repercussão geral ou de recursos repetitivos; (Incluído pela Lei nº 13.256, de 2016) (Vigência)

III – sobrestar o recurso que versar sobre controvérsia de caráter repetitivo ainda não decidida pelo Supremo Tribunal Federal ou pelo Superior Tribunal de Justiça, conforme se trate de matéria constitucional ou infraconstitucional; (Incluído pela Lei nº 13.256, de 2016) (Vigência)

IV – selecionar o recurso como representativo de controvérsia constitucional ou infraconstitucional, nos termos do § 6º do art. 1.036; (Incluído pela Lei nº 13.256, de 2016) (Vigência)

V – realizar o juízo de admissibilidade e, se positivo, remeter o feito ao Supremo Tribunal Federal ou ao Superior Tribunal de Justiça, desde que: (Incluído pela Lei nº 13.256, de 2016)

a) o recurso ainda não tenha sido submetido ao regime de repercussão geral ou de julgamento de recursos repetitivos; (Incluída pela Lei nº 13.256, de 2016) (Vigência)

b) o recurso tenha sido selecionado como representativo da controvérsia; ou (Incluída pela Lei nº 13.256, de 2016) (Vigência)

c) o tribunal recorrido tenha refutado o juízo de retratação. (Incluída pela Lei nº 13.256, de 2016) (Vigência)

§ 1º Da decisão de inadmissibilidade proferida com fundamento no inciso V caberá agravo ao tribunal superior, nos termos do art. 1.042. (Incluído pela Lei nº 13.256, de 2016) (Vigência)

§ 2º Da decisão proferida com fundamento nos incisos I e III caberá agravo interno, nos termos do art. 1.021. (Incluído pela Lei nº 13.256, de 2016) (Vigência)

<sup>42</sup>Disponível em: <http://www.justicaeleitoral.jus.br/tse/imprensa/noticias-tse/2018/Setembro/negado-seguimento-a-primeiros-pedidos-de-registro-de-candidatura-avulsa-a-presidente> Acessado em: 27/11/2018

Tal julgamento foi realizado em junho de 2018 e o Plenário do TSE reafirmou o entendimento de que o inciso V, do parágrafo 3º, do artigo 14 da Constituição Federal é claro ao fixar, como condição de elegibilidade, a filiação partidária, sendo determinado então, na ordem jurídico-eleitoral brasileira, o monopólio das candidaturas em favor dos partidos políticos. Tendo em vista tal entendimento, insta observar que pela Lei 13.488/2017, o Congresso Nacional reafirmou o princípio de vinculação das candidaturas aos partidos políticos, ao acrescentar o §14 ao artigo 11 da Lei das Eleições (Lei nº 9.504/1997), asseverando que “é vedado o registro de candidatura avulsa, ainda que o requerente tenha filiação partidária”.

Com isso, os recorrentes opuseram embargos de declaração à decisão e, não surtindo os efeitos desejados, surgiu o agravo em recurso extraordinário a seguir analisado, em conformidade com o §1º do Art. 1030 do Código de Processo Civil, que versa “da decisão de inadmissibilidade proferida com fundamento no inciso V caberá agravo ao tribunal superior, nos termos do art. 1.042”<sup>43</sup>.

Diante disso, surge o ARE 1054.490 com relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso.

#### **4.4.3. A tese principal defendida pelos recorrentes**

Preliminarmente faz-se mister verificar aquilo que foi apresentado pelo professor Eduardo Val em estudos sobre a Declaração Universal de Direitos Humanos:

Na América latina houve duas vias de promoção dos direitos humanos universais: a primeira através de um sistema regional próprio de direitos humanos tendo como eixo principal a Organização de Estados Americanos (OEA) que funcionou desde seu início como espelho da ONU como observamos na Carta de Bogotá (1948), elaborando também sua própria Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem e a segunda via foi através da incorporação dos direitos humanos na condição de direitos fundamentais nos textos constitucionais dos Estados da região. Ainda que a Declaração Americana seja anterior a Declaração Universal, já que foi assinada em abril de 1948, ela está claramente imbuída do mesmo espírito que a Carta de São Francisco (ONU). Espelha as mesmas intenções e objetivos e, sobretudo, propõe a centralidade dos direitos humanos, associando o direito internacional ao constitucional como o caminho da construção de um futuro para a sociedade. Nesse sentido o “considerando” inaugural da Carta Americana é claramente explícito: Considerando que os povos americanos dignificaram a pessoa humana e que suas constituições nacionais reconhecem que as instituições jurídicas e políticas, que regem a vida em sociedade, têm como finalidade principal a proteção dos direitos essenciais do homem e a criação de circunstâncias que lhe permitam progredir espiritual e

---

<sup>43</sup> BRASIL. Lei Nº 13105 Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm) Acessado em: 26/11/2018

materialmente e alcançar a felicidade (...) (VAL, 2018, p. 178)

Com base em tal pensamento, os recorrentes sustentam que a norma brasileira deve ser interpretada pela lente da Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH) que evidencia, em seu artigo 23, que todos os cidadãos devem gozar de direitos e oportunidades de votarem e serem eleitos em eleições periódicas autênticas realizadas por sufrágio universal e igual por voto secreto que garanta a livre expressão da vontade dos eleitores e de ter acesso, de maneira isonômica, as funções públicas dentro do Estado.

Nesse sentido, o mesmo artigo acentua que:

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

Com isso, os recorrentes sustentam que não há na literalidade do texto do art. 14, § 3º, da Constituição vedação expressa à candidatura avulsa. Na verdade: o que o dispositivo em questão prevê é a exigência da filiação partidária na forma da lei. Confira-se a sua redação:

Art. 14.....  
§ 3º São condições de elegibilidade, **na forma da lei**: I - a nacionalidade brasileira;  
II - o pleno exercício dos direitos políticos; III - o alistamento eleitoral;  
IV - o domicílio eleitoral na circunscrição;  
V - **a filiação partidária;**” (Grifos nossos)

Por isso, os recorrentes apresentam a ideia de que se cabe à lei regulamentar a filiação partidária como condição de elegibilidade e se o Pacto de São José da Costa Rica (Decreto nº 678/1992) impede que o direito político dos cidadãos de concorrerem em eleições seja limitado com base em critérios diversos daqueles previstos em seu art. 23, a decisão judicial que impõe a filiação partidária em toda e qualquer hipótese viola o status supralegal reconhecido aos tratados.

Sendo assim, a discussão sobre as candidaturas avulsas, postas nestes termos, é vista como algo inédito perante o Supremo Tribunal Federal.

#### 4.4.4 A questão de ordem suscitada no Recurso Extraordinário com agravo 1.054.490

Diante de todo o cenário apresentado, impende observar a questão de ordem e a repercussão geral do recurso extraordinário 1054.490. Ressalta-se que o ministro relator, Luís Roberto Barroso, suscitou questão de ordem e verificou que o recurso estava prejudicado, contudo, o referido ministro votou no sentido de reconhecer a repercussão geral.

Com isso, após calorosos debates entre os ministros Barroso e Marco Aurélio, o relator afirmou que:

Há muitas visões sobre o tema e eu acho que nós precisamos aprofundar esse debate. (...), no Brasil, as pessoas acham muitas coisas sem nunca terem procurado. Assim, creio que este é o momento oportuno para nós iniciarmos este debate. E é esta a razão da questão de ordem – é a atribuição de repercussão geral a essa questão. Reconhecendo a repercussão geral, nós teremos tempo de nos preparar, de estudar e de marcar um encontro com esse assunto um pouco mais à frente. Acho que essa não é uma questão que possa ser decidida de um golpe jurisdicional, acho que é preciso debatê-la com a sociedade debatê-la com o Parlamento. Há uma grande insatisfação com o modelo político, mas, evidentemente, nós não queremos substituir por qualquer coisa, é preciso amadurecer as ideias, pesar os prós e contras e, só então, tomar uma decisão. Eu acho que a vida institucional não é feita nem de arroubos nem de oba-oba. As ideias e as questões precisam de um tempo de amadurecimento que permita que se olhe o passado, que se olhe para o mundo, que se considerem todas as variáveis e, até mesmo, que se considere se aqui é a instância ideal para este debate. Evidentemente, apreciar recursos em que há pretensões envolvidas, este é um papel do Supremo<sup>44</sup>(grifos nossos)

Em diversos casos<sup>45</sup> o Supremo Tribunal Federal julgou de maneira a negar

---

<sup>44</sup> Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=313861274&ext=.pdf> acesso em: 20/12/2018

<sup>45</sup> STF - AG.REG.NO AGRAVO DE INSTRUMENTO AI 727250 DF (STF)

Data de publicação: 28/10/2009

Ementa: PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. RETORNO DOS AUTOS PARA NOVO JULGAMENTO. PREJUDICIALIDADE DO RE. 1. O recurso especial parcialmente provido determinou o retorno dos autos ao Tribunal de origem para novo julgamento da apelação em relação ao prazo prescricional 2. Prejudicialidade do recurso extraordinário em razão da perda do objeto. 3. Agravo regimental a que se nega provimento.

STF - AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO RE 541376 RS (STF)

Data de publicação: 17/09/2012

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO PREJUDICADO EM VIRTUDE DO PROVIMENTO DO RECURSO ESPECIAL. PERDA DO OBJETO. ALEGAÇÃO DE EXISTÊNCIA DE REPERCUSSÃO GERAL RELATIVA À MATÉRIA DE FUNDO. Nos termos da norma do art. 323 do RISTF, a existência do requisito especial da repercussão geral será aferida quando não for caso de inadmissibilidade do recurso por outra razão. Agravo regimental a que se nega provimento. Encontrado em: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO RE 541376 RS (STF) Min. JOAQUIM BARBOSA

STF - AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO RE 268674 SP (STF)

provimento pelo fato de que com a perda do objeto o recurso extraordinário estaria prejudicado, sendo observado, portanto, uma atuação distinta no presente caso das candidaturas avulsas, tendo em vista que a perda do objeto aconteceu, pois as eleições de 2016 já ocorreram, restando assim o recurso prejudicado, contudo, o ministro Barroso entendeu da existência da repercussão geral, sendo aberto um novo caminho a ser desbravado no tocante a seara procedimental dos recursos extraordinários junto ao STF.

Portanto, tendo em vista a abstrativização/objetivização do controle difuso, a repercussão geral foi reconhecida pois o caso concreto, na análise feita pelos ministros, havia sido superado.

---

Data de publicação: 14/08/2012

Ementa: EMENTA Agravo regimental no recurso extraordinário. Suspensão de mandato de vereador. Período da legislatura exaurido. Perda de objeto. Recurso extraordinário prejudicado. 1. Encontram-se prejudicados o mandado de segurança e, em consequência, o recurso extraordinário, haja vista que o término da legislatura municipal torna sem efeito o ato que suspendeu o mandato de vereador pelo prazo de noventa dias. 2. Agravo regimental não provido.

Encontrado em: E OUTROS. ANTONIO LORENZATO E OUTRA. JOEL AHOLIAB E SILVA AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO RE 268674 SP (STF) Min. DIAS TOFFOLI

Ementa: PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. RETORNO DOS AUTOS PARA NOVO JULGAMENTO DOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. PREJUDICIALIDADE DO RE. NÃO-RATIFICAÇÃO DO APELO EXTREMO. PETIÇÃO DE REMESSA DOS AUTOS A ESTA CORTE. APRECIÇÃO DE RECURSO QUE PERDEU OBJETO. PRECLUSÃO. INOBSERVÂNCIA DO NOVO REQUISITO DE ADMISSIBILIDADE. REPERCUSSÃO GERAL. ARTIGOS 102, § 3º, DA CF E 543 DO CPC. 1. Recurso especial provido no sentido de determinar o retorno dos autos ao Tribunal de origem para renovação do julgamento dos embargos de declaração visando suprir as omissões apontadas. 2. Prejudicialidade do recurso extraordinário anteriormente interposto em razão da perda de objeto. Não-interposição pela parte recorrente de novo apelo extremo ou de sua ratificação já nos moldes exigidos pelo art. 102, § 3º, da CF (introduzido pela EC 45/2004) e 543 do CPC, referente ao instituto da repercussão geral. 3. Agravo regimental a que se nega provimento. Encontrado em: E OUTRO(A/S). MARCUS VINÍCIUS FURTADO COELHO AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO RE 628820 PI (STF) Min. ELLEN GRACIE

## **5. CONCLUSÃO: A CANDIDATURA AVULSA COMO UM DIREITO FUNDAMENTAL**

Nesse capítulo pretende-se apresentar um cenário pragmático no que tange a forma como a candidatura avulsa poderia ser considerada um direito fundamental sob a égide da Constituição de 1988, consonante à democracia e aos parâmetros interamericanos.

Pois, tem-se demonstrado o relevante cenário atual da democracia brasileira. Indistintamente, ainda que conformado como um fenômeno intrínseco à era das Constituições, dispõe-se, no país, um ambiente de desconfiança generalizada, dos representados com os representantes, dos representantes com os representantes e dos representados com os representados. Tornou-se nítida uma polarização indiscriminada nos vieses políticos fomentada por um desconhecimento e, a todo que serve o neologismo, uma deseducação massificada a respeito da participação política.

Inviável dizer que a representação política brasileira acontece de forma eficaz. Tal como disposto, o contexto democrático prescinde de diálogos entre minorias e majorias, de modo que as majorias, por estarem consolidadas nas bases da estrutura política, conformam suas vontades por meio do Estado, tornando o contexto político um embate fático, nos quais se mantém um jogo de poder que não beneficia, em qualquer momento, uma democracia em crise.

A respeito disto, o presente trabalho, ao realizar um paralelo entre a realidade democrática com os meios de legitimação dessa democracia, buscou alternativas viáveis a serem colocadas neste ordenamento jurídico, com a finalidade de que seja consolidada, ainda que por maneiras enviesadas, uma democracia no cenário atual.

Antes, fez-se necessária a abordagem de duas perspectivas que permitem consolidar a conclusão apresentada acima, isto é, que atualmente o cenário brasileiro perpetua uma desconfiança generalizada. Por esta razão, buscou-se nos primeiros momentos a compreensão do que é a democracia enquanto campo de ação para conformar a soberania popular e a legitimidade governamental. Disto, tomou-se como base a ideia de democracia moderna enquanto uma democracia representativa consolidada em crises, culminando em tipos distintos de participação – o que viria a ser fundamental para a análise do escopo jurídico brasileiro.

Assim que se buscou a ideia da contrademocracia para solidificar o sentimento das minorias na representação da busca por alternativas para uma reação representativa. A

participação democrática pode assumir diversas e indistintas formas, desde que se conformem na participação e paridade igualitária dentre aqueles que são sujeitos participativos. A participação é um pressuposto fundamental da democracia representativa e, na mesma medida, não podem ser cerceados determinados grupos minoritários da igualdade da escolha de candidatos.

Disto, passou-se à análise do escopo jurídico brasileiro, em conjunto com o indissociável panorama histórico, dos quais se depreendeu que o cenário social de descontentamento atual tem raízes muito anteriores, presumidas de um processo de continuação e não participação social constantes da formação brasileira. Do mesmo modo, compreendeu-se que o atual modelo político partidário fora desenvolvido ao longo de duros embates ideológicos mas que, dentro de uma história republicana certamente manipulada pelas maiorias sociais, foi em 1946 que, consolidado na Constituição Federal, o termo partidos, fora utilizado na legislação brasileira, consolidando o sistema de oligárquico partidário.

Assim, já na primeira parte do trabalho foi possível compreender que as bases da democracia brasileira foram sujeitadas ao que se conformou como democracia das maiorias. Retomaram-se autores que teorizam a respeito do que se traduz em um Estado democrático para buscar, talvez, o que se almeja – ou, quiçá, como uma solução pode ser contruída, dentro da opção de método hipotético-dedutivo, para o cenário brasileiro.

Pois, viu-se que BOBBIO (1988), ao traçar o futuro da democracia, também reforça a ideia de que a democracia fracassa tão logo tem-se promessas não cumpridas; no mesmo teor, HESSE (1998) afirma que o desenvolvimento técnico moderno e suas repercussões conduziram alguns problemas, dentre as quais: estreitamento sensível do espaço de formação da vontade política, que deve possibilitar a abertura da ordem democrática e conduziu a deslocamentos dos pesos entre o parlamento e governo/administração, dificultando portanto o papel da oposição. Assim, a consistência nuclear restante da ordem democrática torna-se problemática, em especial, a participação de todo o povo no processo político, sendo a democracia dependente de cidadãos ativos e responsáveis.

Nesse sentido, necessário demonstrar que os parâmetros da Corte Interamericana de Direitos Humanos indicam caminhos para que mais uma reação seja colocada em jogo: a representação política independente, ou, simplesmente, a candidatura avulsa. Talvez, este seja o modo de formar mais representatividade no cenário brasileiro e, quem sabe, despertar nos cidadãos a quebra do padrão de desinteresse pelo seu Estado.

Em que pesem às críticas e momentos referentes ao caso *Castañera vs. México*, é imperioso ressaltar e assumir os que se determinou no caso *Yatama vs. Nicaraguá*: mais do que a representação político partidária determinada em lei, é preciso verificar se há, na prática, prejuízo para algum grupo minoritário e/ou vulnerável com as normas que definem a elegibilidade naquele ordenamento jurídico.

Como o cenário de construção cultural brasileira é permeado por descontinuidades e pluralidades, o país acaba por consolidar-se em uma sociedade complexa e permeada de minorias. Traduz-se, ainda atualmente, o cenário apresentado por NABUCO (2013), que remete ao caos em razão dos percursos históricos assumidos que moldaram a sociedade brasileira. É pela mesma razão que a candidatura avulsa já fora colocada em pauta no ordenamento jurídico brasileiro.

No caso trazido à tela, vê-se que a candidatura avulsa já é uma questão levantada por aqueles que se sentem mal representados – ou, ainda, não representados – no cenário político brasileiro. Desta forma, a demanda jurídica que existiu acerca da matéria buscou determinar uma via contrária àquela constitucionalmente apresentada, entendendo, principalmente, que a norma brasileira deve ser interpretada pela lente da Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH), de modo que a igualdade – que, no cenário atual, não parece ser garantida no sistema político partidário – seja garantida por meio da participação cidadã, isto é, de modo que todos os cidadãos devem gozar de direitos e oportunidades de votarem e serem eleitos em eleições periódicas autênticas realizadas por sufrágio universal e igual por voto secreto que garanta a livre expressão da vontade dos eleitores e de ter acesso, de maneira isonômica, as funções públicas dentro do Estado.

Assim, traz-se à evidência o dispositivo 23 da Convenção Americana que demonstra que todos os cidadãos devem gozar de direitos e oportunidades de votarem e serem eleitos em eleições periódicas autênticas realizadas por sufrágio universal e igual por voto secreto que garanta a livre expressão da vontade dos eleitores e de ter acesso, de maneira isonômica, as funções públicas dentro do Estado, mitigando o dispositivo constitucional que exigiria a filiação partidária pelo simples fato de não condizer com o objetivo maior da igualdade no cenário social.

Com isso, o regime democrático não pode ser reduzido a um simples princípio constitucional. Evidente salientar que a democracia deve ser cumprida em nome da efetivação dos direitos fundamentais. Assim sendo, o regime democrático em união com a soberania

popular findam em presumir a titularidade do poder estatal, o qual advém, em termos decisórios e legítimos, diretamente do povo.

O que isso quer dizer efetivamente?

A democracia, em especial a brasileira, vem agonizando e cada vez mais conseguimos aplicar no campo prático aquilo que observamos no campo teórico. As democracias morrem, fracassam, falham, sendo evidente a necessidade de atuação efetiva e prática contra isso.

Retomando BOBBIO (1988), o modelo ideal da sociedade democrática deveria ser centrípeta, ter um mandato vinculado ao eleitor; derrotar o poder oligárquico alicerçado em diversas instituições; dentre elas nos próprios partidos políticos; a eliminação da relação entre governantes e governados; o aumento dos espaços democráticos, que hoje se apresentam como limitados.

Deve-se compreender ainda, consonante ao disposto por aquele autor e conforme demonstrado no presente trabalho, que há um lapso de espaços nos quais democracia não conseguiu ocupar, mas onde é exercido um poder que toma decisões vinculativas para a sociedade. Com isso, a ampliação democrática em determinada região pode ser vista quando se verifica o aumento dos espaços em que é possível o exercício democrático, ou seja, quando há necessidade de ampliação espaços democráticos e não restrições e limitação ou até mesmo na relação de aumento dos números dos que têm direito a participar nas decisões democráticas..

É nesta consolidação democrática que a candidatura avulsa consegue ser posta como mais um mecanismo para auxiliar tanto nas perpetuações democráticas, quanto nos movimentos contrademocráticos que possam interessar para a consolidação de uma democracia moderna que tenha, de fato, legitimidade. A solução dos problemas sempre será o diálogo e a expansão do ideal democrático; restringir e sufocar avanços democráticos em um cenário de crise Estatal não faz bem para a recuperação social e muito menos para uma resposta efetivamente social.

O povo é quem detêm o poder legítimo dentro da democracia, contudo, como apresentado no panorama atual – ainda que seja produto de uma continuação histórica – apresenta-se, dentro do cenário brasileiro, enquanto uma mentira. Não por acaso, observam-se as representações políticas como falaciosas, corruptas, ilegítimas do ponto de vista de representação e, sobretudo, sem representatividade à pluralidade social que constitui o país.

Assim, fundamentalmente um percalço que se esconde no debate dos partidos políticos se vincula ao direito de todos os cidadãos participarem diretamente da vida pública é a instauração de uma democracia de massas. Observe-se a soberania popular se relaciona com a atuação de indivíduos em consonância com os organismos de funcionamento estatal em todas esferas. A crise político partidária e toda estrutura oligárquica permeada nessa estrutura contribui insistentemente para o afastamento dos cidadãos nos campos políticos.

Além disso, importante frisar que, como anteriormente dito, os espaços precisam ser ocupados democraticamente de maneira efetiva, pois, no caso de não haver esta ocupação democrática, haverá um direto comprometimento da garantia dos direitos fundamentais. Utilizar as candidaturas avulsas como mais uma ferramenta em prol de grupos marginalizados e vulnerabilizados é uma resposta concreta a crise democrática global; consonante a este entendimento, tem-se o disposto no estudo de casos da Corte IDH, garantindo o que se prevê na CADH, principalmente no caso YATAMA X NICARÁGUA, ao demonstrar a maneira como a efetivação dos direitos políticos está intrinsecamente relacionada à democracia e, principalmente, ao direito de isonomia.

Com isso, tem-se que a isonomia é a chave da participação e consolidação de um ambiente democrático e, no Brasil, é gravemente ferida pelo sistema oligárquico político partidário existente. Assim, a candidatura avulsa surge como um fenômeno contrademocrático, um instrumento das massas minoritárias para garantirem a isonomia da representação no ambiente democrático.

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, R. **Inventing local democracy: grassroots politics in Brazil**. Boulder: Lynne Rienner, 2000.

ABERS, R.; VON BÜLOW, M. **Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade?** Sociologias, 2011, n. 28, pp. 52-84.

ALBACETE, G. M. G. **Towards equivalent measures of political participation**. Paper prepared to Cinefogo. WP 11 WORKSHOP: "Methodological Challenges in Cross-National Participation Research". The Hague, 16-19 January, 2009. Disponível em [http://cinefogo.cuni.cz/index.php?&l=0&w=16&id\\_event=92](http://cinefogo.cuni.cz/index.php?&l=0&w=16&id_event=92). Acesso em novembro de 2010.

ALDRICH, J. H. **"Racional choice and turnout"**. American Journal of Political Science. 37, 1993, p. 246-278.

ALMOND, G. A.; VERBA, S. **The civic culture: political attitudes and democracy in five nations**. Boston: Little, 1963, Brown.

\_\_\_\_\_. **The civic culture: Political attitudes and democracy in five nations**. Newbury Park: Sage, 1989.

ALVES, J. (2005). **Os Direitos humanos na pós modernidade**. São Paulo: Perspectiva.

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. 38ª ed., São Paulo: Globo, 1998, p.

ARAGON, Manuel. **Constitucion y democracia**. Madrid: Tecnos, 1989, p. 17-19.

ARAÚJO, L. A. D. e VIDAL, S.. **Curso de Direito Constitucional**. – 21. Ed. – São Paulo: Editora Verbatim, 2017.

AVRITZER, L. **Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação**. Dados, 2007, v. 50, n. 3, pp. 443-64.

\_\_\_\_\_. **Teoria democrática e deliberação pública**. Lua Nova, 2000, n. 50, pp. 25-46.

AZAMBUJA, D. **Teoria geral do Estado** 27. ed. Rio de Janeiro: Globo, 1988. p. 228 apud OLIVEIRA, Régis Fernandes de; FERREIRA, José Rodrigues, 1996, p. 97

BACHRACH, P.; BOTWINICK, A. **Power and empowerment: a radical theory of participatory democracy**. Philadelphia: Temple University Press, 1992.

BAIERLE, S. G. **A explosão da experiência: emergência de um novo princípio ético-político nos movimentos populares urbanos** em Porto Alegre. In: ALVAREZ, S.; DAGNINO, E.; ESCOBAR, A. (orgs.). *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2002.

BARBER, B. R. **Strong democracy: participatory politics for a new age**. Berkeley: University of California Press, 1984.

BARNES, S.H.; KAASE, M (org.). **Political action: Mass participation in five Western democracies**. Beverly Hills: Sage, 1979.

BARROSO, L. R. **Ética e jeitinho brasileiro: Por que a gente é assim?** Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/palestra-barroso-jeitinho-brasileiro.pdf>> Acesso em: 01/07/2018, Harvard Brazil Conference, em Cambridge, MA, no dia 8 de abril de 2017

BERELSON, B. R., LAZARFELD, P.; MCPHEE, W. **Voting: A Study of Opinion Formation in a Presidential Campaign**. Chicago: University of Chicago Press, 1954.

BIROLI, F. **Autonomia e desigualdades de gênero: contribuições do feminismo para a crítica democrática**. Rio de Janeiro: EdUFF, 2013.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G.. **Dicionário de política**. v. I. 9ª ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1997, p. 328-329. Verbetes "democracia".

BOBBIO, N. **A era dos Direitos**. Tradução Carlos Nelson Coutinho; apresentação de Celso Lafer. – Nova ed. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. – 7ª reimpressão. P.12

\_\_\_\_\_,. **Teoria geral da política**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

\_\_\_\_\_,. **O Futuro da Democracia**. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1988.

\_\_\_\_\_,. **Estado Governo e Sociedade: Para uma teoria geral da política**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995 – 5ª reimpressão.

BOEHRER, George C.A. **Da Monarquia à República: História do Partido Republicano do Brasil (1870-1889)**. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura, 1954

BOIX; STOCKES, D. **The oxford handbook of comparative politics**. Oxford: Oxford University Press, 2007.

BONAVIDES, P. **Curso de direito constitucional**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

BOOTH, J.; SELISON, M. A. **Political participation in Latin America**. Vol. 1: Citizen and State. Holmes & Meyer Publishers, 1978.

BORBA, J. "Apresentação". In: Scherer-Warren, I. e Lüchmann, L. H. . (Org.). **Movimentos Sociais e participação: abordagens e experiências no Brasil e na América Latina**. 1 ed. Florianópolis: Editora UFSC, 2011, v. 1, p. 9-16.

\_\_\_\_\_. **"Participação política como resultado de instituições participativas: oportunidades políticas e o perfil da participação"**. In: Pires, R. R. C. . (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. 1 ed. Brasília: Ipea (Diálogos para o Desenvolvimento), 2011, v. 7, p. 65-76.

BOUDON, Raymond; BOURRICAUD, François. **Dicionário crítico de sociologia**. São Paulo: Ática, 1993, p. 129. Verbetes "democracia".

BOURDIEU, P. **La distinction: critique sociale du jugement**. Paris: Minuit, 1979.

BRADY, H. E. **"Political participation"**. In: Robinson, J. P. (eds.), *Measures of political attitudes*. San Diego, CA: Academic Press, 1999, p. 737-801.

BRASIL, Constituição (1824), Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm) Acesso em:  
20/08/2018

BRASIL, Constituição (1891), Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm) Acesso em:  
20/08/2018

BRASIL, Constituição (1934), Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm) acessado em:  
20/08/2018

BRASIL, Constituição (1937), Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm) acessado em:  
25/08/2018

BRASIL, Constituição (1946), Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm) acessado em:  
25/08/2018

BRASIL, Constituição (1967), Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm) acessado em:  
25/08/2018

BRASIL, Constituição (1988), Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm) acessado em:  
25/08/2018

BRASIL, Emenda Constitucional nº 1 (1969), Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc\\_antecedente1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_antecedente1988/emc01-69.htm) acessado em: 25/08/2018

BRASIL. Lei Nº 13105 Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm) Acessado em: 26/11/2018.

BRITTO, L. **O mandato imperativo partidário**. Revista de informação legislativa, v.20, nº 77, jan./mar. de 1983, p. 254-255. Disponível em: <http://www2.senado.gov.br/bdsf/bitstream/id/181395/1/000398251.pdf>

BURNS, N.; SCHLOZMAN, K. L; VERBA, S. **The private roots of public action: gender, equality, and political participation**. Cambridge, Massachusetts, London, England, 2001.

CABRAL, M. V. "**Civic and political participation: a new culture shift? - evidence from 12 countries**". Conferência proferida no XIV Congresso da Sociedade Brasileira de Sociologia. Rio de Janeiro, 2009.

CAMPBELL, A., CONVERSE, P. E. MILLER, W. E, STOKES, D. **The American Voter**. New York: John Wiley, 1960.

CARLOS, E. **Movimentos sociais: revisitando a participação e a institucionalização**. Lua Nova, n. 84, pp. 315-48, 2011.

CARVALHO, A. **As atividades político partidárias e a produção de consentimento durante o regime militar brasileiro**. P. 219-250. In: A Construção Social dos regimes autoritários: Legitimidade, consenso e consentimento no século XX. Org. Denise Rollenberg, Samantha Viz Quadrat. Pg 71 – 96. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2010.

CARVALHO, J. M. de **Desenvolvimento de la ciudadanía en Brasil**. 1.ed, México: Fideicomiso Historia de las Américas / El Colegio de México, 1995

\_\_\_\_\_. **Radicalismo e republicanismo**. In: CARVALHO, José Murilo de e NEVES, Lúcia Maria Bastos Pereira das. (orgs.) Repensando o Brasil do Oitocentos: cidadania, política e liberdade. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009, p.19-48.

CASTRO, C. A noite das garrafadas. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2013, p. 122

CAUSANILHAS, T; LEGALE, S.;. **A opinião consultiva n. 01/82 da Corte IDH: uma “metaopinião”?**. Disponível em: <https://nidh.com.br/a-opiniao-consultiva-n-1-82-da-corte-idh-uma-metaopiniao/> Acesso: <03 de setembro de 2018>.

CIDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Disponível em: [https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao\\_americana.htm](https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm). Acessado em 20/12/2018

CLARK, T. N.; HOFFMANN-MARTINOT, V. *The new political culture*. Boulder: Westview Press, 1998. [ Links ]

CLÈVE, C. M. **A fiscalização abstrata de constitucionalidade no direito brasileiro**, Revista dos Tribunais, 1995, p. 97

COMPARATO, F. K. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010.

CONSANI, C. F. **“Liberdade política e formação da opinião pública: os desafios da democracia representativa na contemporaneidade”**. PERI, v.08, n.02, 2016, pp.119-145.  
DAHL, Robert A. **Um prefácio à democracia econômica**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1990.

COSTA, L. da S.; SANTOS, A. R. A.; TEIXEIRA, V. F. A. TEIXEIRA, Y. P. **A objetivação do controle difuso de constitucionalidade**. <https://jus.com.br/artigos/29402/a-objetivacao-do-controle-difuso-de-constitucionalidade> acessado em: 20/12/2018

\_\_\_\_\_. **A objetivação do controle difuso de constitucionalidade**. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/29402/a-objetivacao-do-controle-difuso-de-constitucionalidade> acessado em: 20/12/2018

COSTA, S. **Categoria analítica ou passe-partout político-normativo: notas bibliográficas sobre o conceito de sociedade civil**. BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, n. 43, pp. 3-26, 1997.

CROZIER, M, HUNTINGTON, S.; WATANUKI, J. **The crisis of democracy: Report on the governability of democracies to the Trilateral Commission UP**. New York: 1975.

DAGNINO, E. **Cultura, cidadania e democracia: a transformação dos discursos e práticas na esquerda latino-americana**. In: ALVAREZ, S.; DAGNINO, E.; ESCOBAR, A. (orgs.). *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000 [1998].

DAHL, R. **On political equality**. Yale University Press, 2006.

\_\_\_\_\_. **Polyarchy: participation and opposition**. New Haven: Yale University Press. 1971.

\_\_\_\_\_. **Um prefácio à democracia econômica**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1990 [1985].

\_\_\_\_\_. **Sobre a democracia**. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.

DALLARI, D. A. **A Constituição de Cádiz: valor histórico e atual**. Reb. Revista de Estudios Brasileños I segundo semestre 2014 i Volumen 1 - número 1.

DALTON, R; SICKLE, V.A.; WELDON, S. "**The individual-institutional nexus of protest**". *British Journal of Political Science*, n. 40, 2009, p. 51-73.

DALTON, R. **Citizen politics: Public opinion and participation in advanced industrial democracies**. 3rd edition. New York: Seven Bridges Press, 2002

\_\_\_\_\_. **The good citizen: how a younger generation is reshaping american politics**. Washington, DC: Congressional Quarterly, 2009.

DALTON, R.; KLINGEMANN, H. H. **Oxford handbook of political behavior**. Oxford: Oxford University Press, 2007.

DALTON, R.; ROHRSCHEIDER, R. "**Political action and the political context: a multi-level model of environmental activism**". In: Fuchs, D.; Roller, E.; Wessels, B. (Eds.). *Citizen and democracy in east and west: studies in political culture and political process*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 2002.

DELLA-PORTA, D. "**Paths to february 15 protest: social or political determinants? To be published**". In: Dieter Rucht and Stefaan Walgrave (eds), *Protest Politics anti-war mobilization in western democracies*, 2008. Disponível em [www.lse.ac.uk/Depts/global/PDFs/Peaceconference/dellaporta.doc](http://www.lse.ac.uk/Depts/global/PDFs/Peaceconference/dellaporta.doc). Acesso em dezembro de 2008.

\_\_\_\_\_. **Introdução a Ciência Política**. Lisboa: Editorial Estampa, 2003.

DUVERGER, Maurice. **Os Partidos Políticos**. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

DWORKIN, Ronald. **O império do direito**. São Paulo: Martins Fontes, 1999, p. 24

FAORO, Raymundo. **A Assembleia Nacional Constituinte: a legitimidade recuperada**. Ed. Brasiliense, 1981, p. 67.

FERREIRA FILHO, M. G. **A democracia no limiar do século XXI**. São Paulo: Saraiva, 2003.

FILLIEULE, O. "**Introduction et propositions pour une analyse processuelle de l'engagement individuel**". In: Fillieule, O. & Mayer, N. *Devenir militants. Revue Française de Science Politique*, 51 (1), 2001, p. 19-25.

FISCHER, Luly. **Proposta para análise jurisprudencial utilizando a metodologia do estudo de caso americana ou case method**. 2007.

FONTES, André e PLEYZY, Viviane. Considerações acerca da candidatura desvinculada de Partidos Políticos. **Revista Justiça Eleitoral em Debate** - v. 8. n. 2, 2 ago. 2018. Disponível em: [http://www.tre-rj.jus.br/eje/gecoi\\_arquivos/arq\\_145170.pdf](http://www.tre-rj.jus.br/eje/gecoi_arquivos/arq_145170.pdf) Acesso em: 26 de maio de

2019

GOMES, J. J. **Direito Eleitoral**. 7. ed. São Paulo: Atlas Jurídico, 2011.

GOULD, C. C. **Rethinking democracy: freedom and social cooperation in politics, economy, and society**. Cambridge: Cambridge University Press. GURZA LAVALLE, A. 2011. Após a participação: nota introdutória. Lua Nova, 1988, n. 84, pp. 13-23.

GUERRA, Sidney; EMERIQUE, Lilian. **A Emenda Constitucional n. 45/2004 e a constitucionalização dos tratados internacionais de direitos humanos no Brasil**. Relatório final apresentado ao Ministério da Justiça – Secretaria de Assuntos Legislativos/PNUD Projeto Bra/07/004, 2007.

GUERRA, Sidney, **O Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos e o Controle de Convencionalidade**, Ed. Atlas, 2013, p. 61.

GURZA LAVALLE, A.; HOUTZAGER, P. P.; CASTELLO, G. **Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade**. RBCS – Revista Brasileira de Ciências Sociais, 2006, n. 60, pp. 43-66.

GURZA LAVALLE, A.; ISUNZA VERA, E. **A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability**. Lua Nova, 2011, n. 84, pp. 95-139.

HAMILTON, A.; MADISON, J.; JAY, J. **O Federalista**. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 2ª ed, 2011.

HAFNER-FINK, M. **Using cluster analysis to discover political participation typologies in a comparative context**. Paper prepared to CINEFOGO WP 11 WORKSHOP: "Methodological Challenges in Cross-National Participation Research", 2009. The Hague, 16-19 January, 2009. Disponível em em [http://cinefogo.cuni.cz/index.php?&l=0&w=16&id\\_event=92](http://cinefogo.cuni.cz/index.php?&l=0&w=16&id_event=92). Acesso em novembro de 2010.

HERMAN-CAGGIANO, M. **Democracia x constitucionalismo: um navio à deriva?** Mackenzie: São Paulo, 2011.

\_\_\_\_\_. **Oposição na política**. São Paulo: Angelotti, 1995.

HESSE, K. **Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998.

HIRSCHMAN, A. O. **Exit, voice, and loyalty - responses to decline in firms organizations, and states**. Harvard University Press: Cambridge, 1970.

HITTERS, J. C. **¿Son vinculantes los pronunciamientos de la Comisión y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos? (control de constitucionalidad y**

**convencionalidad**). In Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional, nº 10, 2008. Disponível em: < <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r25295.pdf>> Acesso em 01

HUNTINGTON, S.; NELSON, J. M. **No easy choice: political participation in developing countries**. Cambridge, Harvard University Press, 1977.

HUSTIN, L.; DENK, T. **The black box problem in the study of political participation**. Paper prepared to CINEFOGO WP 11 WORKSHOP: "Methodological Challenges in Cross-National Participation Research". The Hague, 16-19 January, 2009. Disponível em em [http://cinefogo.cuni.cz/index.php?&l=0&w=16&id\\_event=92](http://cinefogo.cuni.cz/index.php?&l=0&w=16&id_event=92). Acesso em novembro de 2010.

INGLEHART, R.; CATTERBERG, G. **"Trends in political action: the development trend the post-honeymoon decline"**. In: International Journal of Comparative Sociology IJCS, Vol. 43 (3-5), 2002, p. 300-316.

INGLEHART, R.; WELZEL, C. **Modernização, mudança cultural e democracia: a sequência do desenvolvimento humano**. São Paulo: Francis, 2009.

JENNINGS, M. K. et al. **"Continuities in political action: a longitudinal study of political orientations in three western democracies"**. Walter de Gruyter. Berlin, New York, 1990.

JOHNSON, J. **"Problemas conceituais como obstáculos ao progresso em Ciência Política"**. In: Teoria e Sociedade, v. 12, n. 1, 2004.

JONES, M. P. **Beyond the electoral connection: the effect of political parties on the policymaking process**. In How democracy works: political institutions, actors, and arenas in Latin American policymaking. Cambridge: Inter-American Development Bank, 2010.

KALAYCIOGLU, E.; TURAN, I. **"Measuring political participation : a cross-cultural application"**. In: Comparative Political Studies, vol. 14, 1981, p. 123-135.

KATZNELSON, I. ; MILNER, I. V. (Eds.). **Political science: the state of the discipline**. New York: W. W. Norton, 2002, p. 433-461.

KIRCHHEIMER, Otto. **The Transformation of the Western European Party Systems**. In: LAPALOMBARA, Joseph; WEINER, Myron. Political Parties and Political Development. New Jersey: Princeton University Press, 1966.

KRAUT. **O princípio da maioria**. Cadernos da Escola do Legislativo. P. 89-139. Disponível em: < [https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/publicacoes\\_assembleia/periodicas/cadernos/arquivos/pdfs/09/maioria.pdf](https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/publicacoes_assembleia/periodicas/cadernos/arquivos/pdfs/09/maioria.pdf)> Acesso em jan de 2020.

LAZARUSFELD, P. F., BERELSON, B.; GAUDET, H. **The People's Choice: How the Voter Makes Up His Mind in a Presidential Campaign**. New York: Columbia University Press, 2nd Edition, 1948.

LAZARSFELD, P. F.; BERELSON, B.; GAUDET, H. **The people's choice: how the voter makes up his mind in a presidential election**. 3. ed. New York: Columbia University Press, 1969 [1944].

LEGALE, S. **Standards: o que são e como cria-los?** *Revista de Direito dos Monitores da UFF*, ano 3, nº8, p.3 – 28, 2002

LEIGHLEY, J. E. "**Attitudes, opportunities and incentives: a field essay on political participation**". *Political Research Quarterly*, 48, 1995, p. 181-209.

LEMBO, C.. **O Futuro da Liberdade**. São Paulo: Edições Loyola, 1999.

LEWANDOWSKI, E. R. O protagonismo do Poder Judiciário na era dos direitos. **Revista de Direito Administrativo da Fundação Getúlio Vargas**. 2009. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/7529/6043>. Acesso em 20 de novembro de 2018

LIJPHART, A. "**Unequal participation: democracy's unresolved dilemma**". *The American Political Science Review*, V. 91, No. 1 (Mar.), 1997, p. 1-14.

LIMA JUNIOR, O. B. de. **Democracia e Instituições Políticas no Brasil dos Anos 80**. São Paulo: Edições Loyola, 1993.

LIPPMANN, W. **Opinião Pública**. Petrópolis: Vozes, 2008 [1922]. MACPHERSON, C.B. **A democracia liberal: origens e evolução**. Rio de Janeiro: Zahar editores, 1977.

LIPSET, S. (Ed.). **The encyclopedia of democracy**. 4 vols. Londres, 1995.

LÓPEZ, M. J. **Manual de Derecho Político**. 2ª ed. Buenos Aires: Depalma, 1994.

LOSURDO, D. **Democracia ou bonapartismo: triunfo e decadência do sufrágio universal**. Rio de Janeiro/São Paulo: Ed. UFRJ/Ed. Unesp, 2004 [1993].

LÜCHMANN, L. H. H. **A representação no interior das experiências de participação**. *Lua Nova*, n. 70, pp. 139-70, 2007.

MACPHERSON, C. B. **A democracia liberal: origens e evolução**. Rio de Janeiro: Zahar, 1977.

MANIN, B. **As metamorfoses do governo representativo**. *In* *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 10, nº 29. São Paulo: Anpocs, 1995. Disponível em: <[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4418905/mod\\_resource/content/1/Manin%20](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4418905/mod_resource/content/1/Manin%20)

MANIN, B. **The principles of representative government**. Cambridge University Press, 1997.

MASSINI JORGE, D. **Democracia em Crise e o Futuro da Democracia**. Centro de Estudos Políticos e Sociais, São Paulo, p. 1 - 27, 19 nov. 2013

MANSBRIDGE, J. J. **Beyond adversary democracy**. With a revised preface. Chicago: The University of Chicago Press, 1983.

MARTINS, F. **Curso de Direito Constitucional**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva educação, 2020

MARSH, A. **Explorations in unorthodox political behaviour: a scale to measure "protest potential"**. European Journal of Political Research, 2, 1974, p. 107-129.

McCOMBS, M. **A teoria da agenda: a mídia e a opinião pública**. Petrópolis: Vozes, 2009.

MENDES, G. F. **O Controle incidental de normas do direito brasileiro**, RT, 760.

MIGUEL, L. F. **Consenso e conflito na democracia contemporânea**. São Paulo: Ed. Unesp. 2017.

MIGUEL, L. F. **O liberalismo e o desafio das desigualdades**. In: MIGUEL, L. F. (org.). **Desigualdades e democracia: o debate da teoria política**. São Paulo: Ed. Unesp, 2016.

MIGUEL, L. F. **“Mídia e vínculo eleitoral.”** Opinião pública, Campinas, vol.X, n.1, Maio, 2004, pp.91-111.

MIGUEL, L. F. **“Representação política em 3-D – elementos para uma teoria ampliada da representação política”**. RBCS, vol.18, no 51, fevereiro/2003

MIGUEL, L. F. **“Um ponto cego nas teorias da democracia: os meios de comunicação”**. BIB, Rio de Janeiro, no 49, 1o semestre de 2000, pp. 51-77.

MILBRATH, L. W. 1965. **Political participation**. Chicago: Rand McNally. MILL, J. [James]. 1992 [1820]. On government. In: Political writings. Cambridge: Cambridge University Press.

MILBRATH, L. W. **Political Participation**. Chicago: RandMcNally, 1965.

MILL, J. S. **O governo representativo**. São Paulo:Ibrasa. 1985 [1861].

MIRANDA, J. **Ciência política: Formas de governo**. Lisboa: Pedro Ferreira, 1996, p. 172.

\_\_\_\_\_. **O constitucionalismo liberal luso-brasileiro**. Lisboa: Comissão Nacional para as Comemorações dos Descobrimentos Portugueses, 2001.

MOISÉS J. A.; CARNEIRO G. P. **Democracia, desconfiança política e insatisfação com o**

**regime - o caso do Brasil.** 2007 Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762008000100001](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762008000100001), acessado em 23/05/2019

MORAES, A. Reforma política do Estado e democratização. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 7, n. 57, 1 jul. 2002.

MORAES, G. P. **Curso de direito Constitucional.** 9. Ed. – São Paulo: Atlas, 2017

MOTA, M. e MOTTA, L. E. (orgs.) **O Estado democrático de direito em questão: teorias críticas e judicialização da política.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

NABUCO, J.. **O abolicionismo**, editora best-seller: Rio de Janeiro, 2013.

NEWTON, K.; GIEBLER, H. "**Patterns of participation: political and social participation in 22 Nations**". Discussion Paper, Berlin, july, 2008.

NEWTON, K.; MONTERO, J. R.: "**Patterns of political and social participation in Europe**". In: Jowell, R. et al. (Eds.): *Measuring attitudes cross-nationally - Lessons from the European Social Survey.* Sage: London, 2007.

NOËLLE-NEUMANN, E. **La espiral del silencio: opinión pública, nostra piel social.** Barcelona: Paidós, 1995.

NORRIS, P. "**Political activism: new challenges, new opportunities**". In: BOIX & STOKES, D. *The oxford handbook of comparative politics.* Oxford: Oxford University Press, 2007, p. 628-652. Disponível em <http://ksghome.harvard.edu/~pnorris/Acrobat/Boix&stokes-chap26.pdf>. Acesso em fevereiro de 2009.

NORRIS, P. **Democratic Phoenix: reinventing political activism.** Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

PAIVA, C. e HEEMAN, T. A. **Jurisprudencia internacional de direitos humanos.** Editora CEI: São Paulo, 2017

PANIAGUA, E. L. **Constitucionalismo democrático (o los hombres en el centro del sistema político).** Madrid: Colex, 2002.

PASQUINO, G. **Curso de Ciência Política.** 2º ed. Lisboa: Princípia, 2010.

PATEMAN, C. 1992 [1970]. **Participação e teoria democrática.** São Paulo: Paz e Terra.

\_\_\_\_\_. **Democracy versus markets: some reflections on Anglo-American democracy.** Conferência na Universidade de Brasília. 2015.

\_\_\_\_\_. **Participatory democracy revisited**. Perspectives on Politics, v. 10, n. 1, pp. 7-19. 2012.

\_\_\_\_\_. **The problem of political obligation: a critique of liberal theory**. [Reedição com novo posfácio]. Berkeley: University of California Press. 1985 [1979].

\_\_\_\_\_. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1992 Pg 123 <http://dx.doi.org/10.5335/rjd.v32i1.7958>

PETTIT, P. "Depoliticizing democracy". **Ratio Juris**, vol17, n.1, March 2004, pp.52-65.

PITKIN, H. "**Justice: On Relating Public and Private**". Political Theory, n.9 August 1981, pp. 327-352.

PIZZORNO, A. "**Colloquio con Alessandro Pizzorno**". Revista Partecipazione e Conflito. Vol. 1, n. 1, 2007, p. 175-188. [ Links ]

\_\_\_\_\_. **Condizioni della partecipazione politica**. Le radici della politica assoluta e altri saggi. Milano: Feltrinelli. POULANTZAS, N. 2013 [1978]. L'État, le pouvoir, le socialisme. Paris: Les Prairies Ordinaires.

PRESOT, A. **Celebrando a "revolução": As marchas da família com Deus pela liberdade e o golpe de 1964**. In: A Construção Social dos regimes autoritários: Legitimidade, consenso e consentimento no século XX. Org. Denise Rollenberg, Samantha Viz Quadrat. Pg 71 – 96. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2010.

PRZEWORSKI, A.; TEUNE, H. **El declive del capital social**. Barcelona: Galaxia Gutenberg, 2003.

\_\_\_\_\_. **Solo en la bolera**. Colapso y resurgimiento de la comunidade norteamericana. Barcelona: Galaxia Gutenberg, 2002.

\_\_\_\_\_. **The logic of comparative social inquiry**. New York, Wiley, 1970. [ Links ] PUTNAM, R. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1996.

RAMOS, A. de C. **Curso de direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2014.

REIS, Marlon. **O Gigante Acordado: Manifestações, Ficha Limpa e Reforma Política**. São Paulo: Leya, 2013. P. 1080

RIBEIRO, E.; BORBA, J. "**Os determinantes da participação no Orçamento Participativo: uma comparação entre Porto Alegre e Montevideú**". Encontro anual da ANPOCS, GT Comportamento Político, 2010.

\_\_\_\_\_. "Participação e pós-materialismo na América Latina". In: Revista Opinião Pública. Campinas, Vol. 16, nº 1, junho, 2010a, p. 28-63.

ROA, J. E. **La función consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos**. Bogotá: Universidade Externado d Colombia e Instituto de Estudios Constitucionales, 2015.

ROBINSON, J. P. et. al. (eds.), **Measures of political attitudes**. San Diego, CA: Academic Press, 1999.

ROSANVALLON, P. **La démocratie inachevée: histoire de la souveraineté du peuple em France**. Paris: Gallimard. 2000.

\_\_\_\_\_. **La légitimité démocratique: impartialité, réflexivité, proximité**. Paris: Seuil. 2008.

\_\_\_\_\_. **La nouvelle question sociale: repenser l'État-providence**. Paris: Seuil. 1995.

\_\_\_\_\_. **La société des égaux**. Paris: Seuil. 2011.

\_\_\_\_\_. **Le parlement des invisibles**. Paris: Seuil. 2014.

\_\_\_\_\_. **Le peuple introuvable: histoire de la représentation démocratique en France**. Paris: Gallimard. 1998.

\_\_\_\_\_. **La contre-démocratie: la politique à l'âge de la défiance**. Paris: Éditions du Seuil, 2006.

\_\_\_\_\_. **La légitimité démocratique: impartialité, réflexivité, proximité**. Paris: Éditions du Seuil, 2008.

\_\_\_\_\_. **Por uma história do político**. São Paulo: Alameda, 2010.

RUNCIMAN, D. **Como a democracia chega ao fim**. São Paulo: Todavia, 2018.

SABOIA BEZERRA, H. M. . **A Constituição de Cádiz de 1812**. Revista de informação legislativa , v. 198, p. 87-110, 2013.

SABUCEDO J. M.; ARCE, C. "**Types of political participation: a multidimensional analysis**". In: European Journal of Political Research, Vol. 20, Number 1, 1991, p. 93-102.

SAÉZ, M. A. **Sistemas políticos de América Latina**. Tecnos: Madrid, 2013

SANTANO, A. C. **Candidatura Independente no Brasil** 1ª edição. Curitiba, Editora Íthala,

2018.

SARTORI, G. **A teoria da democracia revisitada**. São Paulo: Ática. 2 v. 1998 [1997]. Homo videns: la sociedad teledirigida. Buenos Aires: Taurus.

\_\_\_\_\_. **Social science concepts: a systematic analysis**. Sage Publications, 1984.

SAWARD, M. **The representative claim**. Oxford: Oxford University Press. 2010.

SCHRAMM, L. D. “**O desprezo da política eleitoral: crise de representação e legitimidade contra-democrática na obra de Pierre Rosanvallon**”. Revista Debates, Porto Alegre: , 2016

SCHUMPETER, J. A. **Capitalism, socialism and democracy**. New York: Harper Perennial. 1976 [1942].

SERRA, C. H. A. “**A judicialização da política e o estado punitivo no Brasil contemporâneo**”. In: MOTA, Mauricio e MOTTA, Luiz Eduardo (orgs.) O Estado democrático de direito em questão: teorias críticas e judicialização da política. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011, pp. 136-148.

SOARES, Luiz Eduardo. **O rigor da indisciplina**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994, p. 13

STOLLE, D.; HOOGHE, M.; MICHELETTI, M. "**Politics in the Supermarket: political consumerism as a form of political participation**". International Political Science Review, 26 (3), 2005, p. 245-269.

TARROW, S. **Poder em movimento: movimentos sociais e confronto político**. Petrópolis: Vozes, 2009.

TEORELL, J. "**Political Participation and three theories of democracy: a research inventory and agenda**". European Journal of Political Research, 45(5), 2006, p. 787-810.

TEORELL, J., TORCAL, M.; MONTERO, J. R. "**Political participation: Mapping the terrain**". In: Van Deth, Montero, J. R. & Westholm, A (eds.), Citizenship and involvement in european democracies: a comparative analysis. London: Routledge, 2007, p. 334-357.

TIEFENBRUN, S. “**O que torna a representação democrática?**” Lua Nova, São Paulo, n. 67, 2006, pp.191-228.

\_\_\_\_\_. “**Semiotic Definition of 'Lawfare'**”. Journal of International Law, Vol. 43, June/ 2011.

\_\_\_\_\_. “**The unpolitical democracy**”. Political Theory, vol. 38, n.1, february, 2010.

TILLY, C.; TARROW, S. **Contentious politics**. Boulder: Paradigm Publishers, 2007.

TOCQUEVILLE, A. **Democracia na América**. São Paulo: Nacional, 1969

TOPF, R. "**Beyond electoral participation**". In: Klingemann, H. D. & Fuchs, D. (Eds.). *Citizens and the State*. New York: Oxford University Press, 1995a, p. 53-91.

\_\_\_\_\_. "**Electoral participation**". In: Klingemann, H. D. & Fuchs, D. (Eds.), *Citizens and the State*. New York: Oxford University Press, 1995b, p. 27-51.

TRIEPEL, H. **La Constitución y los partidos políticos**. 1ª edição. Madrid, Tecnos.

URBINATI, N. **Democracy disfigured: opinion, truth, and the people**. Cambridge, Ma: Harvard University Press. 2014.

\_\_\_\_\_. **Representation as advocacy: a study of democratic deliberation**. *Political Theory*, v. 28, 2000, n. 6, pp. 758-86.

\_\_\_\_\_. **Representative democracy: principles & genealogy**. Chicago: The University of Chicago Press, 2006.

\_\_\_\_\_. "**Da democracia de partidos ao plebiscito da *audience***". *Lua Nova*, São Paulo, n. 89 (pp.85-105), 2013.

\_\_\_\_\_. **Democracy disfigured: opinion, truth and the people**. Harvard University Press, 2014.

VAL, E. M.; SILVA, P. J. **Reforma Constitucional para ratificação de tratados internacionais de direitos humanos: o fracasso da Emenda Constitucional 45/2004**. In: REVISTA INTERNACIONAL CONSINTER DE DIREITO Publicação Semestral Oficial do Conselho Internacional de Estudos Contemporâneos em Pós-Graduação ANO III – NÚMERO V 2º SEMESTRE. Porto, Juruá, 2017.

VAL, E. M. **A Declaração Universal dos Direitos Humanos e seu Espelho: a Declaração Americana de Direitos Humanos e seus Reflexos no Constitucionalismo na América Latina**. In: 70º Aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos La Protección Internacional de los Derechos Humanos en cuestión. Tirant lo Blanch. Valencia: 2018.

VAL, E. M; GUERRA, S. C. S.; LEGALE, Siddharta F. ; VASCONCELOS, R. C. **.Comentários à Convenção Americana de Direitos Humanos: Pacto de São José da Costa Rica**. 1. ed. Curitiba, Paraná: Instituto Memória Editora, 2019. v. 1. 638p .

VAL, E. M. ; DELGADO, A. P. T. (Org.) ; SLOBODA, P. M. P. (Org.) . **Efetividade dos Direitos Humanos e Direito Internacional**. 1. ed. Rio de Janeiro: Ágora21, 2017. v. 1. 500p .

VAN DETH, J. W. "A note on measuring political participation". *Quality and Quantity*, 120, 1986, p. 261-272.

\_\_\_\_\_. "Establishing equivalence". In: Landman, T. & Robinson, N. *The sage handbook of comparative politics*. London: Sage, 2009.

\_\_\_\_\_. "Studying political participation: towards a theory of everything?" Paper presented at the ECPR Joint Sessions of Workshops, Grenoble, April 6-11th, 2001.

\_\_\_\_\_. **Participation and political equality - a seven-nation comparison**. The University of Chicago Press: Chicago, 1978.

VAN SCHUUR, W. H. "Mokken Scale Analysis: Between the guttman scale and parametric item response theory". In: *Political Analysis* 11, 2003, p. 139-163.

VERBA, S. "Fairness, equality, and democracy: three big words". In: *Social Research: an international quarterly of Social Sciences*, 73(2), 2006, p. 499-540.

VERBA, S., SCHLOZMAN, K.L.; BRADY, H.E. "Beyond SES: a resource model of political participation". In: *The American Political Science Review*, Vol. 89, No. 2 (Jun., 1995), p. 271-294.

\_\_\_\_\_. **Voice and equality. Civic voluntarism in American politics**. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1995.

VERBA, S.; NIE, N. H. **Participation in America - Political Democracy and Social Equality**. Harper & Row Publishers: New York, 1972.

VERBA, S.; NIE, N. H.; KIM, J. O. **The modes of democratic participation: a cross-national comparison**. Sage: Beverly Hills, California, 1971.

WELZEL, C.; INGLEHART, R., DEUTSCH, F. S. "Social capital, voluntary associations and collective action: Which aspects of social capital have the greatest 'Civic'Payoff?" In: *Journal of Civil Society*, Vol. 1, No. 2, Sept, 2005, p. 121-146

WHITELEY, P. F. "Racional choice and political participation - evaluating the debate". In: *Political Research Quarterly*, 48, 1995, p. 211-233

YIN, R. K.. **Estudo de Caso: planejamento e métodos**. Ed. Bookman, 2ªed. 2000.

YOUNG, I. M. "O ideal da imparcialidade e o público cívico". *Revista Brasileira de Ciência Política*, n.9, Brasília, Setembro - Dezembro, 2012, pp.169-204.

\_\_\_\_\_. "Polity and Group Difference: a critique of the ideal of universal citizenship". *Ethics*, vol.99, n. 2, Jan., 1989, pp.250-274.

## ANEXO I

### Candidaturas avulsas no mundo



Fonte: Politize!<sup>46</sup>

Observação: o percentual total ultrapassa os 100%. Isso porque 17 países ou territórios pesquisados se encaixam em duas ou mais opções elencadas pela Rede de Informações Eleitorais; por isso, figuram duas ou mais vezes nos cálculos. São eles:

<sup>46</sup> Disponível em: <https://www.politize.com.br/tag/candidatura-avulsa/> acessado em: 10/01/2020

Austrália, Bélgica, Bermuda, Itália, Japão, Países Baixos e Espanha (eleição para Câmara baixa; eleição para Câmara alta);

Eslovênia, Wallis e Futuna (território francês) e Polinésia Francesa (território francês) (eleições presidenciais; eleição para Câmara baixa; eleição para Câmara alta);

Cazaquistão, Coreia do Sul, Malawi, Panamá, Sérvia e Nova Caledônia (território francês) (eleições presidenciais; eleições para Câmara alta);

Quênia (eleições presidenciais e eleições legislativas; eleições para Câmara baixa; eleições para Câmara alta);