

# TEMAS CONTROVERSOS DA REFORMA POLÍTICA NO BRASIL



## Jaime Barreiros Neto

Doutor em Ciências Sociais (UFBA). Mestre em Direito (UFBA). Professor dos cursos de Graduação, Mestrado e Doutorado em Direito da UFBA. Professor da Faculdade Baiana de Direito e da Escola dos Magistrados da Bahia. Vice-Presidente do Instituto de Direito Constitucional da Bahia. Membro associado da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADEP). Analista Judiciário do Tribunal Regional Eleitoral da Bahia. Auditor do Tribunal de Justiça Desportiva do Futebol da Bahia.

# TEMAS CONTROVERSOS DA REFORMA POLÍTICA NO BRASIL

SÉRIE DEMOCRACIA E  
REFORMA POLÍTICA

2018



---

**Diagramação:** SO Editoração Eletrônica (soeditoracaoeletronica@gmail.com).  
Capa: Felisberto Bulcão (fbulcao@gmail.com).

---

**Conselho Editorial:**

Profª Drª. Ana Carolina Fernandes Mascarenhas	Prof. Dr. Gabriel Marques da Cruz
Profª Drª. Ana Thereza Meirelles	Prof. Dr. Gamil Föppel el Hireche
Prof. Dr. Antonio Adonias Aguiar Bastos	Profª Drª. Maria Auxiliadora Minahim
Profª Drª. Cláudia Albagli Nogueira	Prof. Dr. Maurício Requião
Prof. Dr. Dirley da Cunha Jr	Prof. Dr. Valton Dória Pessoa
Prof. Dr. Fredie Didier Jr	

---

Todos os direitos desta edição reservados à Faculdade Baiana de Direito.

**Copyright:** Faculdade Baiana de Direito.

É terminantemente proibida a reprodução total ou parcial desta obra, por qualquer meio ou processo, sem a expressa autorização do autor e da Faculdade Baiana de Direito. A violação dos direitos autorais caracteriza crime descrito na legislação em vigor, sem prejuízo das sanções civis cabíveis.



Rua Visconde de Itaborahy 989,  
Amaralina, Salvador – Bahia  
(71) 3205-7700 / Fax: (71) 3240-3552  
contato@faculdadebaianadedireito.com.br  
www.faculdadebaianadedireito.com.br

# SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	7
-----------------	---

## CAPÍTULO I

AS INSTITUIÇÕES E O DILEMA “GOVERNABILIDADE VERSUS REPRESENTATIVIDADE”: UMA SÍNTESE DO DEBATE CONTEMPORÂNEO DA REFORMA DA ENGENHARIA INSTITUCIONAL BRASILEIRA ...	17
---	----

## CAPÍTULO II

AS LIBERDADES DE EXPRESSÃO E INFORMAÇÃO NAS CAMPANHAS POLÍTICAS E A QUESTÃO DA REGULAÇÃO LEGAL DA PROPAGANDA E DAS PESQUISAS ELEITORAIS.....	23
--	----

2.1. Considerações iniciais sobre o conteúdo e a relevância da liberdade de expressão nas democracias. ....	23
2.2. O debate em torno dos limites das liberdades fundamentais nas campanhas políticas: liberdade de informação nas eleições, liberdade de expressão de partidos e candidatos e regulação legal das pesquisas eleitorais. ....	43

## CAPÍTULO III

O FINANCIAMENTO ELEITORAL NO BRASIL E AS SUAS TENDÊNCIAS APÓS O JULGAMENTO DA ADI 4.650 PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL .....	69
---	----

CAPÍTULO IV

A CONTUMAZ POLÊMICA EM TORNO DA OBRIGATORIEDADE DO VOTO: UMA ANÁLISE DOS POSSÍVEIS IMPACTOS POLÍTICOS DA ADOÇÃO DO VOTO FACULTATIVO..... 113

CAPÍTULO V

FIM DA REELEIÇÃO PARA CARGOS EXECUTIVOS E UNIFICAÇÃO DO CALENDÁRIO ELEITORAL NO DEBATE DA REFORMA POLÍTICA . 129

CAPÍTULO VI

A REFORMA POLÍTICA NO BRASIL E O DESAFIO DA AMPLIAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E DA REPRESENTATIVIDADE PLURALISTA: OS INSTITUTOS DA DEMOCRACIA SEMIDIRETA E A REPRESENTAÇÃO PARLAMENTAR FEMININA ..... 143

REFERÊNCIAS..... 181

# INTRODUÇÃO

Definida pelo ex-presidente americano Abraham Lincoln, em famoso discurso realizado em 1863, em Gettysburg, como “o governo do povo, pelo povo e para o povo”, a democracia consagrou-se, ao longo do último século, como o regime político mais adequado à consolidação das liberdades fundamentais e à promoção dos direitos humanos, sendo patente, entretanto, as suas dificuldades e imprecisões, sacramentadas em famosa afirmação atribuída a Sir Winston Churchill, líder político britânico durante a II Guerra Mundial e um dos principais estadistas do século XX, segundo a qual o regime democrático seria “o pior de todos os regimes políticos, à exceção de todos os demais já testados”. Tal conclusão de Churchill denota uma importante característica desse regime político: o seu caráter permanentemente evolutivo.

Como produto da sua imperfeição, a democracia está sempre buscando renovação. Neste sentido, o debate acerca da necessidade de uma ampla reforma política tem se apresentado como constante no Brasil, ao longo de toda a sua história política<sup>1</sup>.

Apresentada como espécie de “fórmula mágica” para a solução de diversos males que acometem o sistema político brasileiro, a exemplo da corrupção, de uma suposta crise de representatividade política, ou mesmo de uma teórica ingovernabilidade, a ideia da necessidade de uma reforma política vem sendo exposta cada vez mais no país, especialmente após a ocorrência de episódios

---

1 De fato, o debate acerca da necessidade de reformas políticas sempre se fez presente no Brasil, como se pôde observar ao longo deste capítulo. Neste sentido, Sylvio Santos Faria (*A emenda parlamentarista*. p. 06, Salvador: S.A. Artes Gráficas, 1954), escrevendo, em 1953, trabalho apresentado ao Instituto dos Advogados da Bahia relativo à proposta de emenda parlamentarista apresentada pelo deputado Raul Pila, já identificava, àquela época, a existência de um “deficit de nossas instituições políticas para com o regime democrático”, fato que demonstra a onipresença do debate relativo à necessidade de reformas políticas no Brasil.

recentes que, de certa forma, abalaram a opinião pública, a exemplo da operação lava-jato ou do processo de *impeachment* sofrido pela ex-presidente da república, Dilma Rousseff. Temas como financiamento de campanhas, cláusula de desempenho partidário, voto distrital, fim da reeleição e, até mesmo, falência da democracia e retorno a um regime político liderado pelas Forças Armadas, se fazem cada vez mais presentes no debate público, ao tempo em que a sociedade questiona quais seriam as soluções hábeis a conter os diversos problemas sociais e políticos vivenciados no país.

Ao contrário do que muitos possam imaginar, contudo, não é recente o debate em torno da necessidade de reformas políticas no Brasil. Para alguns autores<sup>2</sup> o tema da reforma política seria o próprio cerne do pensamento político brasileiro, presente desde os primórdios do Império, quando já eram visíveis no debate público, a partir da ação de personagens como José Bonifácio de Andrada e Silva e Joaquim Nabuco, discussões em torno de questões tais como a natureza e composição das elites governantes, as fontes de legitimidade do poder e a busca de uma aproximação entre os procedimentos institucionais vigentes e a cultura política dominante na sociedade,

Já na República Velha, ante a inexistência de efetivas mudanças na cultura e na realidade política da sociedade brasileira, mesmo após o fim da monarquia e da escravidão, o debate da reforma, construído a partir de diferentes perspectivas, foi mais uma vez retomado. Neste contexto, pensadores como Oliveira Vianna, por exemplo, identificados com o pensamento conservador, se notabilizam como grandes críticos da república, defendendo a ideia de que Dom Pedro II, apesar de eventuais fragilidades, exercia um importante papel na contenção dos interesses das oligarquias regionais, responsáveis, em tese, pelo atraso social do Brasil<sup>3</sup>. Por outro lado, o advento de ideias de cunho socialista

2 Neste sentido, cf. Jawdat Abu-El-Haj, *Agonia e morte da política de clientela: a reforma política e as novas elites do poder no Brasil*. In: *Reforma política no Brasil: realizações e perspectivas*. p. 53. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2003.

3 Em sua obra “Instituições políticas brasileiras”, publicada em 1949, Oliveira Vianna teoriza que haveria, no Brasil, um direito público costumeiro, “preexistente às cartas constitucionais”, consubstanciado em uma “trama costumeira de expressões sociais – de tipos, de costumes, de instituições, de modo de ver e sentir o direito público escrito, criados historicamente pelo próprio povo-massa”, que seria responsável pelo atraso do desenvolvimento do país. Tal “direito público costumeiro”, por sua vez, buscaria suas “razões de vitalidade e dinamismo” nas pequenas instituições de poder locais, nos “partidos de coronéis”, os quais, na sua opinião, constituiriam, à época dos seus escritos, “as unidades elementares da nossa vida política”. Para que houvesse desenvolvimento, portanto, na visão de Oliveira Vianna, seria necessário um rompimento com a estrutura agrária e difusa de organização social e política então vigente no país, a partir do fortalecimento da autoridade central do Estado e da formação de instituições burocratizadas, fundadas na racionalidade (neste sentido, cf. VIANNA, Oliveira. *Instituições políticas brasileiras*. p. 194-197, Brasília: Conselho Editorial do Senado Federal, 1999). Comentando o pensamento político de Oliveira Vianna, Fernando

no Brasil também se dá, com o surgimento do Partido Comunista Brasileiro, em 1922, ano em que a Semana de Arte Moderna e o manifesto dos tenentes contra o presidente Arthur Bernardes completam o contexto de crítica e contestação ao regime político vigente no país, reforçando o argumento da necessidade de substituição das elites dominantes.

Na década de 1930, pensadores de alto relevo, a exemplo de Sérgio Buarque de Holanda e Gilberto Freyre<sup>4</sup>, vêm ao lume no cenário político, social e literário brasileiro, contribuindo para o arrefecimento das teses eugênicas, até então preponderantes, inaugurando uma tendência de busca de construção de uma identidade cultural nacional. O realismo de autores filiados ao elitismo político, a exemplo do já citado Oliveira Viana, termina, contudo, dando o tom das perspectivas de reforma política aventadas após o fim da Velha República.

---

Henrique Cardoso (*Pensadores que inventaram o Brasil*, 1. ed. p. 102, São Paulo: Companhia das Letras, 2013) destaca que, para esse autor, o mal do Brasil não seria a centralização política, mas sim a descentralização e a debilidade de um Executivo forte, inapto ao cumprimento da especial missão de enfrentar os localismos geradores do coronelismo e do clientelismo na república.

- 4 Fernando Henrique Cardoso (*Pensadores que inventaram o Brasil*, 1. ed. p. 102, São Paulo: Companhia das Letras, 2013), comentando a importância do legado de Gilberto Freyre para o pensamento social brasileiro, destaca que o intelectual pernambucano, autor de “Casa Grande & Senzala”, dentre outras obras, exerceu um relevante papel na valorização da sociedade e da cultura brasileiras, ao não aceitar a teoria, até então predominante no país, segundo a qual existiriam “desigualdades naturais” entre brancos e negros, ao fundamentar a ideia de que o sistema escravocrata e as instituições domésticas seriam, efetivamente, os fatores responsáveis, historicamente, pela condição social de inferioridade imposta aos negros. Buscando desvendar a formação da estrutura social brasileira, Gilberto Freyre crê que a *célula-mater* dessa sociedade revela-se na “família patriarcal”, força propulsora do sistema de colonização portuguesa no Brasil, na qual os brancos, exercentes do poder político e do poder econômico, se veem instados a “negociar” suas relações sociais e genéticas com índios e africanos, promovendo, assim, uma miscigenação racial que se constituirá na base da formação da sociedade brasileira, “corrigindo”, na sua visão, “a distância social que de outro modo se teria conservado enorme entre a casa-grande e a mata tropical; entre a casa-grande e a senzala”. Para Freyre, assim, “a formação patriarcal do Brasil explica-se, tanto nas suas virtudes como nos seus defeitos, menos em termos de raça e de religião do que em termos econômicos, de experiência de cultura e de organização da família, que foi aqui a unidade colonizadora” (neste sentido, cf. FREYRE, Gilberto. *Casa-grande & senzala*, 51. ed. p. 33-34, São Paulo: Global Editora, 2006). Quanto às contribuições firmadas por Sérgio Buarque de Holanda a partir da sua mais importante e conhecida obra, “Raízes do Brasil”, publicada, em sua primeira edição, no ano de para a formação do pensamento sócio-político brasileiro, entende, ainda, Fernando Henrique Cardoso (op. cit. p. 138-139) que o grande legado firmado pela citada obra e seu autor dizem respeito à abertura do debate sobre a natureza do povo brasileiro (“afinal, o que somos?”), caminho o qual, nas palavras de Cardoso, “engloba a possibilidade de, ao reconhecer o peso do passado, adivinhar também um horizonte alternativo”. Ao consagrar o tipo-ideal do “homem cordial”, Sérgio Buarque de Holanda, na interpretação de Fernando Henrique Cardoso, “quis dizer apenas que, enrascados na visão afetiva dos que convivem proximamente nos círculos familiares, de amigos e inimigos, os brasileiros utilizariam menos a razão abstrata – do que a paixão. E esta leva também à violência e ao arbítrio”. Para Fernando Henrique Cardoso, as lições de Sérgio Buarque de Holanda inspiram a superação do desafio de substituir o personalismo que fundamenta o poder oligárquico pela racionalidade da vida pública, de forma a que a democracia seja fundamentada no Brasil.

A tese da substituição das elites corruptas por novas elites modernas, comprometidas com o interesse nacional, se revela, a partir do pensamento destes autores, como a fórmula a ser seguida pela sociedade brasileira, carente de elites virtuosas e habilitadas a conduzir o país ao desenvolvimento. O fortalecimento do poder central, neste sentido, seria a saída correta para a nacionalização das elites governantes, de forma a permitir a construção efetiva de um Estado nacional moderno, fundado no conhecimento científico e na transformação técnica da burocracia estatal.

A partir de meados da década de 1940, por sua vez, especialmente após a derrubada do governo autoritário de Vargas, o debate em torno da reforma do sistema político brasileiro ganha novos contornos, centrando-se na tentativa de superação da política clientelista, especialmente nas zonas rurais, e na consolidação de uma política ideológica. Neste contexto, o discurso da urbanização e do desenvolvimentismo ganha força, em um país ainda majoritariamente rural e dominado pelo analfabetismo e pelo populismo<sup>5</sup>. A necessidade de modernização do Estado, a ser transformado em elemento catalisador das transformações sociais necessárias ao desenvolvimento, aparece com grande relevância no mundo intelectual, direcionando o debate em torno da importância de reformas políticas no Brasil, entre as décadas de 1940 e 1950.

Na década de 1960, contudo, o debate em torno da reforma política no Brasil ganha um novo enfoque, voltado à busca de estabilidade política, ante a crise de governabilidade instalada no país, que viria a desencadear a implantação do Regime Militar, em 1964. De um lado, os defensores do regime militar, herdeiros de uma tradição já aventada no Brasil desde a República Velha, consubstanciada no já citado pensamento de Oliveira Viana, acreditavam que a saída para o desenvolvimento e a modernização do país passaria, necessariamente, por uma centralização política, capaz de deter os interesses das oligarquias re-

5 Segundo definição de Osvaldo Ferreira de Melo (*Dicionário de direito político*, 1. ed. p. 103, Rio de Janeiro: Forense, 1978), o populismo se revela como uma “ideologia que visa à valorização popular, especialmente da população da área campesina e do operariado, como fonte do poder político”. Ainda segundo o referido autor (*idem*, mesma página), “os movimentos populistas têm sua base numa massa disponível que é composta geralmente de parte da população rural migrada para as cidades e por parte da classe operária. Apresentam fortes apelos nacionalistas mas têm uma ideologia confusa e muitas vezes contraditórias. Seus líderes se valem de elementos carismáticos na busca da agregação dessas massas heterogêneas”. Comentando sobre o caráter ambíguo do populismo, Francisco Corrêa Weffort (*O populismo na política brasileira*, 4. ed. p. 62-63, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980) destaca que o populismo “foi um modo determinado e concreto de manipulação das classes populares mas foi também um modo de expressão de suas insatisfações”, caracterizando-se como “a principal forma de expressão política da emergência popular no processo de desenvolvimento industrial e urbano”, mecanismo por meio do qual os dominantes, ao mesmo tempo em que exerciam o domínio sobre as classes populares, se encontravam potencialmente ameaçados no seu poder.

gionais e o crescente aumento das demandas das classes populares, impossíveis de serem atendidas em um país ainda pouco industrializado e economicamente desenvolvido. A tendência crescente a conflitos sociais, ante o aumento das demandas populares e a baixa capacidade de respostas oferecida por um Estado ainda pouco desenvolvido economicamente, haveria de ser, portanto, corrigida através da autoridade militar, a quem caberia manter a estabilidade política e promover o desenvolvimento social e econômico de forma racionalizada<sup>6</sup>.

Por outro lado, também nos anos 1960, uma outra perspectiva política, de proposta revolucionária, também se apresenta com força, no campo ideológico, refletindo uma tendência global estimulada pela Guerra Fria, então vivenciada no seu auge: trata-se da perspectiva socialista, a qual se opunha à ideia de uma democracia liberal fundada em um “capitalismo dependente”, bem como rechaçava a saída almejada pelos militares, considerados como representantes da elite burguesa autocrática. Uma revolução socialista, para os adeptos desta proposta, seria o único caminho viável ao futuro do país, tendo sido esta tese derrotada no campo de batalha, com a sucumbência imposta pelos militares aos movimentos de guerrilha e aos seus principais líderes, como Marighela e Lamarca.

Finalmente, ainda no contexto do Regime Militar, uma terceira perspectiva de reforma do sistema político brasileiro foi aventada<sup>7</sup>. Tal concepção, fundada por intelectuais como Fernando Henrique Cardoso, se opôs ao modelo autoritário vigente, responsabilizado pelo aumento da concentração de renda, da burocratização da máquina estatal e da corrupção, bem como à proposta de uma revolução socialista. Para esta terceira tendência, o fortalecimento vertical e horizontal das práticas democráticas deveria ser incentivado, sendo um dos pilares desta transformação a reforma do Estado, a partir da sua desburocratização e redução, fundada na guinada de um modelo burocrático de administração pública para um modelo gerencial<sup>8</sup>.

6 Destacando-se como liderança intelectual da Escola Superior de Guerra, o General Golbery do Couto e Silva se torna, então, o principal difusor desta corrente de pensamento, conhecida como “doutrina de segurança nacional”, aventada como tese legitimadora da implantação, no país, do Regime Militar, a partir da crença no egoísmo das elites políticas dominantes, por um lado, e no despreparo das massas para o exercício da política, por outro. Como bem destaca Thiago de Bonfada de Carvalho (*Geopolítica brasileira e relações internacionais nos Anos 50: o pensamento do General Golbery do Couto e Silva*. 1. ed. p. 76, Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009), a Escola Superior de Guerra, adota, como missão, formar uma nova elite brasileira, capaz de conduzir o país à “democracia, ao desenvolvimento e à segurança”.

7 Neste sentido, cf. Jawdat Abu-El-Haj, *Agonia e morte da política de clientela: a reforma política e as novas elites do poder no Brasil*. In: *Reforma política no Brasil: realizações e perspectivas*. p. 67. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2003.

8 Segundo lição de Luís Carlos Bresser Pereira (A reforma gerencial do Estado de 1995. In: *Revista de Administração Pública*. v. 34, n. 04, p. 07-26, Rio de Janeiro, jul./ago. 2000), no modelo geren-

Com o fim do Regime Militar e a redemocratização, a partir de 1985, muitas das ideias defendidas por esta terceira corrente de reforma das instituições brasileiras foram colocadas em prática, especialmente na década de 1990, quando o próprio Fernando Henrique Cardoso chegou, pelo voto popular, à presidência da república. O debate em torno da reforma política, entretanto, ao contrário de ser refreado, ante ao processo de redemocratização do país, se fortaleceu, a partir da promulgação da Constituição de 1988 e, especialmente, nos últimos vinte anos, fundado em demandas como a busca de uma maior representatividade política das instituições, ampliação dos meios de participação política, maior inclusão social e política e resolução de problemas relacionados à governabilidade.

Ao completar trinta anos de sua promulgação, a Constituição Federal de 1988 pode ser apontada como aquela que mais avanços permitiu no campo do desenvolvimento democrático brasileiro. Desde os seus princípios fundamentais, consagrados no artigo 1º, dispõe a carta constitucional vigente que a República Federativa do Brasil constitui-se em um Estado Democrático de Direito fundado em valores como a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana e o pluralismo político, a serem afirmados pelo povo, titular do poder soberano, por meio de representantes eleitos periodicamente e também de forma direta.

Uma rápida leitura dos primeiros enunciados constitucionais, portanto, já é suficiente para constatar a opção do povo brasileiro por um modelo maximalista de democracia, o qual não resume à escolha periódica das elites governantes, em processos eleitorais livres e legítimos, mas sim por um modelo participativo de democracia, o qual engloba, inclusive, preceitos deliberativos. À previsão constitucional de realização de eleições populares periódicas para os cargos de vereador, prefeito, deputado estadual deputado distrital, deputado federal, senador, governador e presidente da república, soma-se a possibilidade de participação direta, ampla e igualitária do povo na vida política do Estado, através dos institutos da democracia semidireta (plebiscito, referendo e iniciativa popular de lei), bem como por meio do incentivo à discussão pública acer-

---

cial de administração pública delega-se, de um lado, autoridade aos administradores e, de outro, exerce-se o controle sobre eles, através da cobrança de resultados e da realização de auditorias, favorecendo o controle social sobre a administração pública, a partir de práticas administrativas que visem a “modernizar o Estado e tornar sua administração pública mais eficiente e voltada para o cidadão-cliente”, a partir da formação de uma burocracia profissional e moderna. No modelo de administração gerencial, o administrador, segundo Bresser Pereira, ganha autonomia, tendo valorizada, assim, a sua capacidade de tomar decisões, inclusive de caráter político, deixando de se submeter a um “controle burocrático vexatório”.

ca das mais diversas questões de interesse coletivo, fundada nas liberdades de pensamento, opinião e imprensa, no incentivo à formação de associações civis para fins lícitos e na previsão constitucional de existência de diversos órgãos e instituições deliberativas populares, atuantes não apenas junto à administração pública, mas também dentro da sua composição formal.

Pode-se afirmar, assim, que a principal decisão tomada pelos legisladores constituintes, atuando em nome do povo soberano, se deu com a clara opção constitucional por um regime de participação política ampla, fato de certa forma inédito na nossa história constitucional, a partir de um modelo maximalista de democracia. A forma de viabilização desta ampla participação, contudo, vem sendo objeto de muitas divergências, nascidas ainda no seio do processo gerador da atual Carta constitucional brasileira.

A atualidade e o caráter controverso do debate em torno da hipotética necessidade de reformas do sistema político no Brasil, somada à dificuldade de observância de estudos que se dediquem a uma análise sistemática dos projetos, propostas e mudanças já efetivadas no âmbito da engenharia institucional brasileira, frente aos ditames ideológicos consagrados na Constituição de 1988, justificam este trabalho, correspondente à reprodução revista e atualizada, de alguns dos principais temas debatidos pelo autor em sua Tese de Doutorado intitulada “A engenharia institucional e o debate contemporâneo da reforma política no Brasil: análise crítica das propostas e tendências”, defendida e aprovada em 24 de maio de 2017, no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal da Bahia.

O tema da reforma política tem se constituído como o grande tema do pensamento político brasileiro desde o Império, tendo convivido, ao longo da história, com diversos enfoques e contornos, a exemplo da preocupação com a formação das elites governantes e da adequação das instituições políticas à realidade social brasileira, firmada nos primeiros anos da monarquia; da discussão travada, na segunda metade do século XIX, em torno do abolicionismo e da proclamação da república; da crítica à forma republicana de governo, firmada por simpatizantes da monarquia, durante a República Velha; do discurso da modernização do Estado, da urbanização e do combate ao clientelismo, a partir de meados da década de 1940; da defesa de reformas políticas como instrumentos de busca de estabilidade, diante de sucessivas crises de governabilidade, na década de 1960; do fortalecimento, com a decadência do Regime Militar, do discurso em torno da redefinição da democracia e da busca de um fortalecimento vertical e horizontal das práticas democráticas, nos anos 1970 e 1980; do incentivo à da ampliação dos meios de participação política, firmado

com a Constituição de 1988; bem como da parêmia governabilidade versus representatividade, robustecida nos últimos anos. Não existe, portanto, uma única forma de se estudar o tema da reforma política, subdividida que é em subtemas, como os da reforma da cultura e comportamento políticos, da reforma dos padrões de interação política e o do funcionamento e aprimoramento das instituições.

Indiscutivelmente, contudo, é em torno da engenharia institucional que tem se centrado a maioria das discussões travadas no âmbito legislativo, judicial, político e social, relativas aos caminhos e obstáculos inerentes ao aprimoramento do regime democrático brasileiro, tendo sido este o enfoque firmado como o principal ao longo da pesquisa desenvolvida. Não se pode olvidar a importância das instituições políticas em um regime democrático. É por meio das instituições que se garante e se viabiliza a igualdade de condições de diálogo entre os diversos grupos e segmentos sociais. É também por intermédio das instituições que se preserva a segurança jurídica e a liberdade de manifestação, pilares da democracia. No mesmo sentido, as instituições, em uma democracia, representam os instrumentos necessários à busca da transparência na administração pública, viabilizando, assim, o controle social do Estado.

Como destacado em várias passagens deste trabalho, a democracia, assim como a própria humanidade, é imperfeita. Longe de se firmar como um regime pleno de virtudes, só possível em utopias, a verdadeira democracia reside na busca incessante, e fundada em percalços, da efetivação de valores como a liberdade e a igualdade política. Neste sentido, as instituições políticas, como parte integrante do regime democrático, sempre carecerão de aperfeiçoamentos, fato que aponta para uma resposta afirmativa quanto à necessidade de realização de reformas político-institucionais no Brasil. Sempre é possível e conveniente se almejar mudanças que possam contribuir para o desenvolvimento democrático, no caminho da inclusão, da soberania popular e do respeito à liberdade.

Acreditar, contudo, que a reforma política é “a mãe de todas as reformas” e que mudanças institucionais amplas teriam o condão de resolver todos os problemas brasileiros é, sem dúvidas, uma grande ilusão, senão uma armadilha que, com seu poder simbólico, só tem contribuído para a preservação de um estado de exclusão e desrespeito à pluralidade democrática, à liberdade e à soberania popular.

Inegavelmente, algumas poucas mudanças estruturais no sistema político brasileiro, como o fortalecimento do sistema partidário, com o fim das coligações eleitorais e a efetivação de princípios substanciais de fidelidade partidária, o estabelecimento de uma maior igualdade de condições de disputa nas elei-

ções, a partir da criação de tetos razoáveis de gastos em campanhas eleitorais e do fortalecimento de instrumentos de transparência e controle de tais gastos, a ampliação e valorização dos instrumentos já existentes de participação direta na política, inclusive com o uso de novas tecnologias, e a busca de uma maior inclusão e reconhecimento político de grupos e segmentos sociais considerados vulneráveis, se apresentam como relevantes, merecendo uma maior atenção do povo e dos seus legisladores. Outras possibilidades, contudo, muitas vezes defendidas como soluções para os problemas brasileiros, mas que, na prática, apenas contribuem para uma retração da representatividade pluralista em nossa democracia, em nome de uma suposta maior governabilidade, precisam ser combatidas, sob pena de desrespeito aos princípios e objetivos fundamentais da ordem política brasileira estabelecida na Constituição de 1988, pautada, como observado ao longo deste trabalho, em uma perspectiva maximalista.

É preciso coerência com os preceitos fundantes da sociedade brasileira quando se pensa em uma reforma das instituições políticas. Além disso, a engenharia institucional precisa erigir, em uma perspectiva sistemática, um edifício político efetivamente harmônico, evitando, assim, contradições que possam vir a prejudicar a unidade do sistema político. Por isso mesmo, é de grande relevância a análise e a projeção de possíveis impactos passíveis de ser gerados por mudanças, por exemplo, nos sistemas eleitorais, no sistema partidário e nos sistemas de governo.

Finalmente, para além do debate institucional clássico, faz-se necessária a observância da relação umbilical entre cultura política e instituições. O fomento de uma cultura democrática, a partir da inclusão, no debate político, dos mais diversos grupos de interesse existentes no seio social, e, fundamentalmente, do incentivo à educação cívica, deve ser considerado um requisito essencial e ponto de partida para toda e qualquer discussão relativa a reformas políticas no Brasil, assim como em qualquer país do mundo. Aprimorar, de forma cirúrgica, instituições políticas que, inobstante o senso comum, têm funcionado a contento na maior parte do tempo, em um natural processo de construção de um regime democrático ainda jovem, e incentivar, cada vez mais, a formação de uma cultura política democrática, são os grandes e necessários caminhos para a elevação da qualidade da democracia no Brasil, objetivo maior de uma reforma política.



## AS INSTITUIÇÕES E O DILEMA “GOVERNABILIDADE VERSUS REPRESENTATIVIDADE”: UMA SÍNTESE DO DEBATE CONTEMPORÂNEO DA REFORMA DA ENGENHARIA INSTITUCIONAL BRASILEIRA

O debate em torno da reforma política, como já destacado neste trabalho, tem se revelado como um dos mais férteis no pensamento político brasileiro, encontrando-se no centro das discussões travadas na esfera pública, embora com enfoques que foram variando ao longo da história, desde os primórdios da independência do país.

Nos últimos anos, contudo, após a promulgação da Constituição Federal de 1988 e, em especial, como reflexo de um suposto colapso da democracia brasileira, simbolizado em uma teórica perda de laços de representatividade política entre o povo e as instituições, bem como em uma hipotética crise de governabilidade, tem se tornado cada vez mais constante, como já observado, a apologia à realização de amplas reformas políticas no país que venham a oferecer, especialmente, novos contornos à engenharia institucional, a partir da promoção de ajustes e/ou alterações no sistema partidário, nos sistemas eleitorais, no sistema presidencialista de governo, nas regras relativas à possibilidade de reeleição, no calendário eleitoral, nas normas eleitorais relativas à propaganda política e ao financiamento de campanhas e partidos, ou mesmo na questão, sempre aventada, da obrigatoriedade do voto.

Muitas são as perguntas, e as possibilidades de resposta, que envolvem o debate em torno da engenharia institucional ideal. Sem sombra de dúvidas, qualquer discussão em torno das tendências e possibilidades de uma reforma

política deve, necessariamente, perpassar pelo debate relativo ao funcionamento sistemático, coerente e constitucional das instituições.

Vale destacar, entretanto, antes de se buscar um aprofundamento das reflexões que envolvem a discussão em torno dos principais aspectos do aprimoramento da engenharia institucional, que uma antiga e também onipresente polêmica tem se revelado, de maneira pressuposta, nos debates relativos a reformas políticas e das instituições em todo o mundo, sendo tal querela, também, um dos cerne de toda a discussão que envolve a temática da reforma política no Brasil: o que é mais importante em um sistema político, a busca da governabilidade ou a garantia de representatividade das mais diversas tendências e interesses que se encontram difusos na sociedade?

Representatividade, como bem observa Lúcio Rennó<sup>9</sup>, é um conceito relacionado à relação entre eleitores e eleitos, que tem como bases o chamado “*accountability* vertical”, a responsividade às demandas populares, a busca da representação dos mais variados interesses da sociedade, a garantia da pluralidade de visões e opiniões e a ampliação da participação política. Já a governabilidade, segundo Rennó, diz respeito à “eficiência decisória do sistema político”, ou seja, à busca de sustentação política na formação de maiorias parlamentares, coalizões de governo e existência de um eficiente sistema de freios e contrapesos que permeie as relações entre os poderes executivo, legislativo e judiciário.

Durante o século XIX, na Inglaterra, o debate em torno do conflito entre governabilidade e representatividade ganhou importantes contornos, principalmente após a publicação das obras “Considerações sobre o governo representativo”, de John Stuart Mill, em 1861, e “*The English Constitution*”, de Walter Bagehot, em 1867.

Para Walter Bagehot, a principal função da Câmara dos Comuns seria formar ou, eventualmente, destituir o gabinete, e não necessariamente garantir a representatividade dos diversos grupos políticos, sendo, por isso mesmo, na sua visão, relevante a preservação, pelos ingleses, de um sistema eleitoral que permitisse a construção de maiorias sólidas e compactas na Câmara dos Comuns, aptas a garantir a governabilidade, uma vez que, na sua ótica, o segredo eficiente da Constituição inglesa poderia ser descrito a partir da união próxima, ou da fusão quase completa, entre os poderes executivo e legislativo. Garantir a estabilidade desta fusão, portanto, deveria ser o objetivo mais importante a ser

9 Lúcio Rennó, Reformas políticas no Brasil: realizadas e prováveis. In: MULHOLLAND, Timothy; RENNÓ, Lúcio R. (org.). *Reforma Política em questão*. p. 18, Brasília: UNB, 2008.

almejado pela sociedade inglesa. Afinal, para Bagehot<sup>10</sup>, “nem os homens nem a nação podem ser vigorosos, exceto sob um credo definido e estabelecido”.

Notório estudioso do sistema político britânico, Bagehot, em sua clássica obra “*The English Constitution*”, defendeu, por exemplo, a ideia segundo a qual a governabilidade não conviveria bem com uma multiplicidade de partidos. Por isso mesmo, Bagehot era contrário ao sistema eleitoral proporcional, por considerar que tal sistema multiplicava partidos e grupos de interesse, tendendo, assim, a propiciar conflitos e desentendimentos no âmbito do parlamento. Acreditava Bagehot que o sistema político deveria ser bipartidário, apto a garantir a formação de governos sólidos e estáveis, apoiados em maiorias parlamentares extensas e disciplinadas. Para Bagehot, o melhor método para a construção deste sistema político bipartidário seria a preservação do sistema eleitoral majoritário, com voto distrital.

Contemporâneo e conterrâneo de Walter Bagehot, John Stuart Mill se notabilizou, por outro lado, como um grande defensor do sistema eleitoral proporcional, difundido entre os ingleses a partir de 1859, quando foi publicada, pelo jurista Thomas Hare, a obra “Tratado sobre eleição de representantes, parlamentar e municipal”, na qual o citado autor faz uma veemente defesa da necessidade de se assegurar a representação das mais diversas opiniões individuais.

Acreditando que o mais importante em uma democracia seria a garantia da representatividade, a partir da concessão de voz às minorias, Mill escreveu, em 1861, a obra “O governo representativo”, quando fez uma defesa importante da teoria desenvolvida por Hare<sup>11</sup>. Segundo Stuart Mill<sup>12-13</sup>:

10 Walter Bagehot, *The English Constitution*. 1. ed. p. 334, Londres: Chapman and Hall, 1867.

11 Curiosamente, John Stuart Mill não era simpático aos partidos políticos, defendendo, dessa forma, as candidaturas avulsas. Como bem salienta Carlos Luiz Strapazzon (*Princípios dirigentes dos sistemas eleitorais: teoria clássica e contemporânea sobre sistemas eleitorais de representação majoritária e proporcional e suas consequências*. In: GONÇALVES, Guilherme de Salles; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; STRAPAZZON, Carlos Luiz (org.). *Direito Eleitoral Contemporâneo*, 1. ed. p. 21. Belo Horizonte: Fórum, 2008), Mill acreditava que a existência de candidaturas independentes era a única forma possível de combate ao chamado “Sistema de Hobson”, modelo de escolha conhecido na literatura inglesa do século XIX alusivo ao método adotado por um famoso proprietário de cavalos de Cambridge que não permitia que seus clientes escolhessem os cavalos que desejassem alugar: eles eram obrigados a tomar o primeiro cavalo mais próximo da porteira, ou não havia negócio.

12 John Stuart Mill, *Considerações sobre o governo representativo*. Tradução Jacy Monteiro. p. 89, São Paulo - SP: IBRASA, 1964. (Clássicos da Democracia)

13 É de se destacar que foi com a Revolução Francesa, em 1789, que surgiu o ideal do sistema eleitoral proporcional. Coube a Mirabeau, um dos líderes do Terceiro Estado, defender, na Assembleia Constituinte de Provença, a tese de que “o Parlamento deveria expressar o mais fielmente possível, o perfil do eleitorado (neste sentido, cf. José Dirceu & Marcos Ianoni, *Reforma política: instituições e democracia no Brasil atual*. 1. ed. p. 22, São Paulo – SP: Perseu Abramo Editora, 1999).

Em qualquer democracia realmente igual, toda ou qualquer seção deve ser representada, não desproporcionalmente, mas proporcionalmente. Maioria de eleitores terá sempre maioria de representantes, mas a minoria dos eleitores deverá ter sempre uma minoria de representantes. Homem por homem, deverá ser representada tão completamente como a maioria. A menos que se dê, não há governo igual, mas governo de desigualdade e de privilégio: uma parte do povo manda na outra; retirar-se-á de certa porção da sociedade a parte justa e igual de influência na representação, contrariamente a todo governo justo, mas acima de tudo, contrariamente ao princípio da democracia, que reconhece a igualdade como o próprio fundamento e raiz.

Entre muitos defensores da reforma política no Brasil, vislumbram-se claras tendências na defesa de agendas voltadas, essencialmente, à garantia de uma suposta governabilidade, em detrimento de uma proposta de maior participação política da sociedade, tal como a que anuncia a Constituição de 1988. Neste sentido, vale destacar ensaio publicado, em 02 de julho de 2005, pelo jurista e filósofo Miguel Reale<sup>14</sup>, que, durante toda a sua vida, nunca escondeu sua simpatia pelo movimento integralista, vivenciado no Brasil na década de 1930 e que tinha como maior bandeira, justamente, o fortalecimento do poder do Estado. Na sua proposta de reforma política, Reale defende que a Constituição de 1988 teria sido infeliz na sua missão de garantir um eficaz sistema de governo, ao implantar ideias como a do sistema proporcional, do voto dos analfabetos e dos jovens de 16 anos (grupos de eleitores que, na sua visão, não teriam o alto preparo e discernimento necessários à participação política) e da ampla liberdade para a formação de partidos políticos e registro de candidaturas, a qual estaria possibilitando, em sua ótica, a indesejável presença nos pleitos de “candidatos caricatos”, “destituídos manifestamente de aptidão” para o exercício de cargos eletivos. Como contraponto a estas supostas distorções, propõe Reale que, dentre outras medidas, se estabeleça, no Brasil, o voto distrital misto, inspirado no modelo alemão, o sistema exclusivamente público de financiamento de campanhas, a fidelidade partidária e a cláusula de barreira, excluindo do processo político os partidos que venham a obter menos de 5% dos votos do eleitorado. Com essas medidas, acreditava Reale, o Brasil poderia ingressar em um processo de “depuração da sua democracia”, regime que, na sua visão, “tem como pressuposto a deliberação da maioria, que se supõe dotada de um mínimo de capacidade seletiva”.

Vale destacar, contudo, como já observado no capítulo anterior, no qual se apresentou um cenário histórico-evolutivo da democracia no Brasil, que a op-

14 Miguel Reale, *A reforma política*. Disponível em: [www.miguelreale.com.br](http://www.miguelreale.com.br). Capturado em 02 nov. 2016.

ção evidente do legislador constituinte de 1988, no que se refere ao perfil ideológico do sistema político nacional, se deu no sentido do pluralismo político e da adoção de um modelo maximalista de democracia, fundado na garantia de uma ampla participação política e, conseqüentemente, no respeito à representação dos interesses das minorias.

Evidentemente, a governabilidade é também um objetivo a ser almejado pelo sistema político brasileiro, uma vez que a eficiência administrativa também se apresenta como um princípio basilar a ser observado pelo Estado, expressamente previsto no texto constitucional. Para que tal eficiência seja alcançada, se faz necessária a garantia da governabilidade, não podendo esta, portanto, ser negligenciada, quando da execução de propostas que visem ao aprimoramento das instituições políticas e da democracia brasileiras.

Não se pode perder de vista, contudo, em qualquer debate relativo à reforma política, quais são os princípios fundamentais firmados, em assembleia constituinte popular, pelo povo brasileiro, princípios estes que são fundantes da nossa ordem social e que, portanto, devem servir de inexorável paradigma nos processos de aprimoramento das instituições nacionais, dos padrões de interação política e da cultura democrática: soberania popular, cidadania, dignidade da pessoa humana, pluralismo político, representatividade dos mais diversos interesses, liberdades de expressão, reunião e informação, igualdade social e política e maximização da participação popular nos destinos nacionais.

A garantia e realização dos referidos princípios pode se dar por meio de diversos caminhos, não havendo uma fórmula institucional mágica única, dotada de um encantamento e de um caráter inquestionável. A própria tensão entre governabilidade e representatividade, presente há séculos no debate político, revela a dificuldade inerente à busca de soluções institucionais que sejam aptas a garantir o aprimoramento da política e do regime democrático. O ideal democrático não se confunde com a realidade democrática, sendo esta fundada em uma lógica dinâmica e processual, uma vez que a democracia se perfaz, necessariamente, como um projeto em permanente construção.

Diante de tantas tendências possíveis, caminhos e descaminhos se revelam no debate relativo à construção da estrada da democracia, apresentando-se, como não poderia deixar de ser, no onipresente debate relativo à reforma política no Brasil, especialmente no que se refere às discussões em torno da engenharia institucional.



## AS LIBERDADES DE EXPRESSÃO E INFORMAÇÃO NAS CAMPANHAS POLÍTICAS E A QUESTÃO DA REGULAÇÃO LEGAL DA PROPAGANDA E DAS PESQUISAS ELEITORAIS.

### 2.1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE O CONTEÚDO E A RELEVÂNCIA DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO NAS DEMOCRACIAS.

O regime político da democracia, cara conquista da modernidade, se fundamenta, dentre outras questões, na busca da garantia da igualdade política, bem como na preservação da liberdade de expressão e opinião, dirigida aos cidadãos, órgãos de comunicação e agentes públicos. Ocorre que, em muitos momentos, na eterna gangorra verificada na ponderação dos valores da liberdade e da igualdade em uma democracia, o suposto “abuso da liberdade de expressão” é apontado como pernicioso fator de desequilíbrio social. Diante de tal fato, como deve agir o Estado e o direito, no âmbito de uma reforma política, visando a garantir a liberdade de imprensa e de opinião ante a necessidade de se garantir o equilíbrio entre as mais diversas tendências e interesses protagonistas do jogo democrático? Quais seriam os limites da liberdade de expressão nas campanhas eleitorais, envolvendo candidatos, institutos de pesquisa, imprensa e sociedade em geral? Restrições às liberdades de expressão política e informação, relacionadas à divulgação de pesquisas eleitorais, diminuição do tempo de propaganda política e proibição de financiamento empresarial de campanhas eleitorais e partidos políticos, encontram respaldo jurídico na Constituição de 1988?

Essencial para a consagração da cidadania e para a preservação do regime político democrático é a existência de eleições legitimadas pela preservação da

normalidade e da supremacia do poder de sufrágio popular. As liberdades de expressão da imprensa, de candidatos, agentes políticos e institutos de pesquisa, neste diapasão, são consideradas importantes garantias democráticas, ao mesmo tempo em que, em sentido inverso, são apontadas, por muitos, como elementos de desequilíbrio do mesmo regime político, quando não sujeitas a limitações.

Para Theóphilo Cavalcanti Filho<sup>15</sup>, “o reconhecimento da liberdade de manifestação de pensamento se liga, diretamente, ao reconhecimento da personalidade individual, como centro de direitos próprios, independente do Estado”. Já para Nicholas Capaldi<sup>16</sup>, o principal argumento em prol da liberdade de expressão se confunde com o maior pilar do regime democrático: “comunidade alguma terá pleno êxito em alcançar o interesse comum, muito menos em sobreviver indefinidamente, a não ser que possa conhecer deveras qual o interesse comum”. Para conhecer qual é este interesse comum, por sua vez, é necessário que haja diálogo, que haja debate, que haja liberdade de expressão.

Márlon Reis<sup>17</sup>, por sua vez, leciona que em uma democracia, deve ser assegurado a qualquer cidadão “o direito de se manifestar publicamente sobre os fatos que têm ciência, formal ou informal, acerca dos seus líderes institucionais”. Defendendo a necessidade de preservação da liberdade de expressão em todos os âmbitos da sociedade e meios de comunicação, acredita o referido autor que não há validade no argumento, por vezes suscitado, segundo o qual seria preciso prevenir danos à imagem das pessoas públicas, tendo em vista uma suposta impossibilidade de reparação do abalo sofrido, ante uma reportagem investigativa empreendida pela mídia. Na sua visão, “todos os membros da sociedade que têm interesse e direito à informação pública de qualidade” devem ser valorizados, sendo a liberdade de imprensa, portanto, um instrumento fundamental à democracia.

Ainda na ótica de Márlon Reis, é nas eleições que a liberdade de expressão deve ser mais robustecida, como instrumento de proteção do regime democrático. Contraditoriamente, contudo, é nesse momento em que mais se vivenciam casos de restrição a tal liberdade fundamental, verificando-se uma tendência cada vez mais cerceadora da autonomia das pessoas por parte de decisões des-

15 Theóphilo Cavalcanti Filho, A liberdade de imprensa na formação constitucional brasileira. In: CLÉVE, Clêmeron Merlin; BARROSO, Luís Roberto (org.). *Direito Constitucional: teoria geral da constituição*. 2ª tiragem, p. 739, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. (Coleção Doutrinas Essenciais; v. 1).

16 Nicholas Capaldi, Introdução. In: CAPALDI, Nicholas (org.). *Da liberdade de expressão: uma antologia de Stuart Mill a Marcuse*. p. XII, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1974.

17 Márlon Reis, *O gigante acordado: manifestações, ficha limpa e reforma política*. 1. ed. p. 169-172, Rio de Janeiro: Leya, 2013

proporcionais da Justiça Eleitoral, em nome de uma suposta preservação da igualdade de armas entre candidatos e partidos políticos. Para Reis, a legislação eleitoral, ao estabelecer restrições exageradas à liberdade de expressão dos cidadãos no período das pré-campanhas, adotou um “cinismo” institucionalizado, uma vez que, a certa altura do ano, todos já sabem quem serão os candidatos, mas ninguém pode, livremente e explicitamente, debater, na esfera pública, o futuro pleito e suas tendências. Dessa forma, na sua opinião, “o desafio de exercitar a igualdade deveria vir através da autorização para que todos os brasileiros possam falar livremente sobre a política”<sup>18</sup>.

Comentando sobre os riscos do fanatismo político e da intolerância, e ressaltando a importância do livre debate de ideias em uma democracia, M. Seabra Fagundes<sup>19</sup> recorda que “o fanatismo nazista, que desencadearia os maiores morticínios de civis, que a história da humanidade assinala, nasceu da certeza da verdade política”. Da mesma forma, destaca Seabra Fagundes, na União Soviética os rebeldes ao sistema político vigente eram internados em sanatórios para doentes mentais, sob o argumento justificador de que a recusa aos preceitos do comunismo “como única modalidade sadia da estrutura político-social” seria prova inequívoca da insanidade mental do “rebelde”.

Quando não há liberdade de expressão, o terreno da intolerância ante as críticas se pavimenta, dando margens a abusos de poder incomensuráveis, como os ilustrados por Seabra Fagundes.

A defesa histórica da liberdade de expressão, como fundamento basilar da organização social, começou a se desenvolver ainda nos primórdios da Idade Moderna, consagrando-se na Era Contemporânea como um dos pilares da democracia. Segundo Jônatas Machado, a Reforma Protestante, ocorrida no início da Idade Moderna, exerceu um fundamental papel na construção e difusão do direito fundamental à liberdade de imprensa e opinião, ao defender o direito da livre interpretação das escrituras pelos crentes, rompendo a tradição cristã da verdade revelada imposta pelo catolicismo dominante no período medieval. Para Machado, a transformação do Cristianismo em religião oficial, com o advento da Igreja Católica, “havia comprometido decisivamente a possibilidade de desenvolvimento de uma tradição de livre criação intelectual”<sup>20</sup>. Os Tribu-

18 Idem, p. 174.

19 M. Seabra Fagundes, Estrutura constitucional brasileira. In: CLÉVE, Clémerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto (org.). *Direito Constitucional: teoria geral da constituição*. 2ª tiragem, p. 197-212, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. (Coleção Doutrinas Essenciais; v. 1)

20 Jônatas Machado, *Liberdade de expressão: dimensões constitucionais da esfera pública no sistema social*. p.19, Coimbra, Portugal: Coimbra Editora, 2002.

nais de Inquisição e a rede de censura criada pelo clero seriam a maior prova deste fato.

A sociedade medieval, marcada pela hierarquia e estratificação, neste contexto, pouco contribuiu para o desenvolvimento da crítica e da liberdade de consciência. Com a Reforma Protestante e, pouco antes, em 1450, com a criação da imprensa, por Johann Gutemberg, teria sido despertada, de acordo com o citado autor português, a “consciência individual manifesta em seu vigor crítico e emancipatório”<sup>21</sup>, com a desvalorização da verdade objetiva e a busca da verdade como objetivo.

Fo no século XVII, contudo, que, como bem destaca L. G. Grandinetti Castanho de Carvalho<sup>22</sup>, uma cultura de liberdade de imprensa passou a ser efetivamente cultuada, de forma pioneira na Inglaterra, especialmente após o ano de 1695, quando o Parlamento britânico tomou a paradigmática decisão de não renovar o “*Licensing Act*”, que previa a censura prévia aos escritos jornalístico.

Antes desse fato, contudo, também na Inglaterra, John Milton publicou, em 1644, a célebre obra “*Areopagítica: discurso pela liberdade de imprensa ao parlamento da Inglaterra*”, considerada um marco histórico fundamental na história da conquista da liberdade de expressão como valor fundamental, quando ao questionar sobre “quem jamais ouviu dizer que a verdade perdesse num confronto em campo livre e aberto?”, afirmou que a refutação dessa suposta verdade “é a melhor e mais eficaz das proibições”<sup>23</sup>.

Como bem destaca Felipe Fortuna<sup>24</sup>, *Areopagítica* é produto de um drama pessoal vivenciado pelo autor, John Milton, a partir de 1642. Naquele ano, Milton casara-se com Mary Powell, uma jovem de apenas 17 anos, que, após o casamento, fugiu para a casa dos seus pais, só retornando ao lar matrimonial três anos depois. Tal episódio, gerador de grande constrangimento para Milton, o motivou a escrever, em 1643, a obra “*The Doctrine and Discipline of Divorce*”, na qual defendeu a possibilidade do desfazimento do vínculo conjugal em virtude da incompatibilidade de temperamentos entre o homem e a mulher, entendendo que o casamento seria uma união espiritual e não apenas física, passível de ser rompido apenas em virtude de adultério. Como reação à sua obra, o Parlamento Inglês retomou a defesa da censura prévia à imprensa,

21 Idem, p. 22.

22 L. G. Grandinetti Castanho de Carvalho. *Liberdade de informação e o direito difuso à informação verdadeira*. 1. ed. p. 23, Rio de Janeiro: Renovar, 2003

23 John Milton, *Areopagítica: discurso pela liberdade de imprensa ao parlamento da Inglaterra*. p. 173, Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.

24 Felipe Fortuna, John Milton e liberdade de imprensa. In: MILTON, John. *Areopagítica: discurso pela liberdade de imprensa ao parlamento da Inglaterra*. p. 13. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.

a ponto de, em 13 de agosto de 1644, o então líder da Assembleia de Westminster, Herbert Palmer, exigir em público a queima de toda a edição do “livro perverso” de Milton.

Segundo Fortuna<sup>25</sup>, são quatro os principais argumentos trazidos por Milton em Areopagítica, a fim de defender o seu ponto de vista a favor da liberdade de imprensa e contra a censura: a demonstração histórica de que a censura seria um produto da inquisição católica, incompatível com a Inglaterra protestante; a afirmação de que o bem e o mal estão intrinsecamente ligados, não sendo possível coibir um sem atingir o outro, de forma que somente o leitor está apto a filtrar o que lhe é útil ou não; a condenação da censura prévia, por acreditar que os maus livros somente são verdadeiramente combatidos quando suas ideias são expostas; e a demonstração de que é impossível tornar as pessoas virtuosas pela coerção externa, uma vez que a censura impede o exercício da faculdade do juízo e da escolha e o combate à corrupção moral somente se realiza com o poder da escolha racional.

Ironicamente, John Milton, em várias passagens da sua vida, revelou-se como intolerante com os católicos, além de favorável à destruição de livros, desde que não de forma prévia (era favorável à censura posterior, e não à censura prévia). Tal fato leva à interpretação cunhada por muitos críticos da sua obra, que entendem que Milton não era, de fato, liberal nem mesmo libertário. Independentemente de tal fato, contudo, é indiscutível que a obra de Milton é um importante marco na história da discussão sobre o conceito e as dimensões da liberdade.

Ainda na Inglaterra, grande destaque merece a atuação de John Stuart Mill em favor da liberdade de expressão. Em sua clássica, “Sobre a Liberdade”, Mill defende que o silenciamento de uma opinião minoritária verdadeira tem como consequência a definitiva perda da oportunidade de substituição do erro pela verdade, fazendo com que heresias sejam perpetuadas. Ainda para Mill, uma vez que não existe um critério externo apto a aferir a infalibilidade de qualquer autoridade humana, somente um procedimento dialógico livre e aberto tem o condão de proporcionar a justiça. Nas suas palavras<sup>26</sup>:

O mal peculiar de silenciar a expressão de uma opinião é o de espoliar a raça humana, tanto na posteridade quanto na geração presente; mais aos que discordam da opinião do que aos que a sustentam. Se a opinião é correta,

25 Idem, p. 17-19.

26 John Stuart Mill, Liberdade de pensamento e discussão. . In: CAPALDI, Nicholas (org.). *Da liberdade de expressão: uma antologia de Stuart Mill a Marcuse*. p. 04, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1974.

acham-se privado da oportunidade de trocar o erro pela verdade; se errônea, perdem – o que é benefício quase do mesmo valor – a percepção mais nítida e a impressão mais vigorosa da verdade, produzida por sua colisão com o erro.

Na França, por sua vez, a partir da publicação da Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 26 de agosto de 1789, consagra-se a ideia de que a liberdade de expressão e de imprensa é um direito de todos os homens, como se observa da leitura dos artigos 10º e 11 da Declaração, que assim dispõem:

**Art. 10º.** Ninguém pode ser incomodado por causa das suas opiniões, mesmo religiosas, contanto que não perturbem a ordem pública estabelecida pela lei.

**Art. 11.** A livre manifestação de pensamento e opinião é um dos direitos mais preciosos do homem; todo cidadão pode falar, escrever, imprimir livremente, salvo quando tiver de responder ao abuso dessa liberdade nos casos previstos pela lei.

É de se destacar, contudo, que, apesar de consagrada na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, a liberdade de expressão e de imprensa logo veio a sofrer fortes oposições e restrições no território francês, não tendo sido, portanto, tarefa fácil a sua consolidação. Neste sentido, em 08 de maio de 1793, meses antes da instalação, na França, do período conhecido como “Terror”, em que os girondinos são suplantados pelos jacobinos, tornando o processo revolucionário francês cada vez mais violento e sangrento, Maximiliano Robespierre, principal líder jacobino, incitando os “revolucionários” a continuarem no curso da revolução, expurgando todos os “inimigos do povo”, elege, em manifesto denominado “Revolução, povo e imprensa” os jornalistas como alvo, alegando que tal classe seria um “obstáculo” à instrução popular, ao divulgar, reiteradamente, “informações falsas e irresponsáveis”. Para Robespierre<sup>27</sup>, os jornalistas seriam “os mais perigosos inimigos do país”, devendo, portanto, ser confinados, a fim de que sejam vinculadas amplamente as “corretas espécies de informação”, em um claro ataque à liberdade de imprensa e ode à censura.

Na Alemanha, por sua vez, a liberdade de expressão foi consagrada como direito fundamental em 1919, com a promulgação da Constituição de Weimar. Antes disso, porém, é válido destacar a luta empreendida por Karl Marx contra a censura e a favor da liberdade de imprensa.

27 Maximiliano Robespierre, *Revolução, povo e imprensa*. In: CAPALDI, Nicholas (org.). *Da liberdade de expressão: uma antologia de Stuart Mill a Marcuse*. p. 105-108, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1974.

Constatando que “o homem é imperfeito por natureza, como indivíduo e como massa”, e que, de acordo com o princípio da imperfeição humana, todas as instituições criadas pelo homem são imperfeitas, Karl Marx, defendendo a liberdade de imprensa e atacando a censura, questionou, em artigo escrito em 1842 para o jornal “Gazeta Renana”, a razão pela qual se exigiria perfeição da liberdade de imprensa, ante todas as imperfeições da humanidade. Para ele não haveria sentido em se exigir uma imprensa perfeita “em um sistema de Estado imperfeito”<sup>28</sup>. Ainda segundo Marx<sup>29</sup>:

Uma imprensa censurada é ruim mesmo se produzir bons produtos, pois estes produtos só são bons na medida em que eles exibem uma imprensa livre dentro de uma censurada, e na medida em que não está em seu caráter serem produtos de uma imprensa censurada. Uma imprensa livre é boa mesmo quando produz frutos ruins, pois estes produtos são apóstatas da natureza de uma imprensa livre. Um homem castrado sempre será um mau macho, mesmo se tiver uma boa voz. A natureza continua sendo boa, mesmo se produzir abortos. A essência da imprensa livre é a essência característica, razoável e ética da liberdade. O caráter de uma imprensa censurada é a falta de caráter da não-liberdade; é um monstro civilizado, um aborto perfumado.

Em 07 de fevereiro de 1849, na cidade alemã de Colônia, Karl Marx, então editor do jornal “*Neue Rheinische Zeitung*”, foi julgado e absolvido pelo Tribunal de Justiça local por ter publicado críticas a funcionários públicos. Na sua defesa, Marx proferiu um importante discurso, publicado dias depois no mesmo jornal, intitulado “O papel da imprensa como crítica de funcionários governamentais”, no qual afirmou que “a função da imprensa é ser o cão de guarda público, o denunciador incansável dos dirigentes, o olho onipresente, a boca onipresente do espírito do povo que guarda com ciúme sua liberdade”. Em defesa intransigente do papel da imprensa como crítica dos governos, sob fortes aplausos do tribunal, Marx encerrou o seu discurso afirmando que “o primeiro dever da imprensa, portanto, é minar todas as bases do sistema político existente”<sup>30</sup>.

Ainda na Alemanha, como mais um exemplo da luta travada pela liberdade de expressão por seu reconhecimento como liberdade humana, é de se destacar a publicação, durante a II Guerra Mundial, de manifesto intitulado “A conspiração da imprensa judaica internacional”, escrito por Adolf Hitler, em que o líder germânico, em uma suposta defesa da “verdadeira democracia”,

28 Karl Marx, *Liberdade de Imprensa*, p. 46, Porto Alegre: L&PM, 2000.

29 Idem, p. 54-55.

30 Karl Marx, *Liberdade de Imprensa*, p. 114, Porto Alegre: L&PM, 2000.

defende que a liberdade de expressão deveria ser consubstanciada na presença de um líder, a quem incumbiria a responsabilidade pela condução do Estado, em substituição às grandes assembleias populares, as quais seriam facilmente manipuláveis, ante a falta de conhecimento e experiência da maioria diante das “mentiras jornalísticas”. Para Hitler, a liberdade de imprensa exercida pelos judeus, proprietários da maior parte dos veículos de comunicação e, na sua opinião, inimigos mortais, por princípio, de todos os Estados nacionais, teria sido o principal fator motivador da entrada dos Estados Unidos na II Guerra Mundial, bem como da deflagração do próprio conflito bélico global. Nas suas palavras, em forte ataque à liberdade de imprensa, “cada agência de propaganda e mentira”, liderada por judeus, “entrou brutalmente em ação contra o Estado dos últimos idealistas, os alemães”, minando, assim, a democrática República Alemã de Weimar, instalada em 1919, uma “falsa democracia”, na sua visão, em virtude do “controle da opinião pública” exercido pela imprensa “dominada pelos judeus”<sup>31</sup>. A plena liberdade de imprensa, dessa forma, seria um mal à estabilidade política da sociedade alemã, que deveria ser combatido.

Depois da II Guerra Mundial, ainda na Alemanha, destaque merece a paradigmática decisão tomada pelo Tribunal Constitucional, em 1958, no famoso “Caso Lüth”, marco histórico do advento da técnica de ponderação como método de solução de conflitos jurídicos de maior complexidade, envolvendo direitos fundamentais, bem como da consagração da liberdade de expressão como valor fundamental.

Como destaca Eduardo Cambi<sup>32</sup>, Erich Lüth, em conferência realizada entre produtores e distribuidores de filmes para cinema, convocou todos os alemães a boicotarem os filmes produzidos por Veit Harlan, diretor de cinema fortemente identificado com o passado recente nazista e antissemita. Em resposta à ação de Lüth, o Tribunal Distrital de Hamburgo, fundamentado no art. 826 do Código Civil alemão, decidiu que o boicote promovido deveria ser imediatamente encerrado. Vale destacar que, no momento da decisão, Lüth comandava um movimento de forte oposição ao novo filme de Harlan, *Amante Imortal (Unser Blicke Geliebte)*.

Em resposta à decisão do Tribunal Distrital de Hamburgo, Lüth recorreu à Corte Constitucional Federal Alemã, que então considerou que a incitação con-

31 cf. HITLER, Adolf. A conspiração da imprensa judaica internacional. In: CAPALDI, Nicholas (org.). *Da liberdade de expressão: uma antologia de Stuart Mill a Marcuse*. P. 109-113, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1974.

32 Eduardo Cambi, *Neoconstitucionalismo e neoprocessoalismo: direitos fundamentais, políticas públicas e protagonismo judiciário*, 1. ed. p. 451, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

tra os filmes de Harlan, promovidas por Lüth, estava protegida pelo princípio da liberdade de expressão, garantido no artigo 5º da Constituição da Alemanha Ocidental (Lei Fundamental de Bonn, de 1949). Assim, segundo Cambi<sup>33</sup>:

Apesar de considerar que Lüth não poderia evitar o soerguimento de Harlan, como grande diretor de cinema, o qual teria passado por um processo de “desnazificação”, e não havia sido condenado criminalmente por nenhum crime de guerra, entendeu a Corte Constitucional que Lüth tinha razão e que o art. 826 do Código Civil alemão deveria ser interpretado no sentido de dar prioridade ao princípio da liberdade de expressão, em detrimento de considerações constitucionais colidentes.

A partir do julgamento do caso Lüth, a Corte Constitucional da Alemanha desenvolveu as diretrizes do direito alemão para a ponderação de interesses. São elas: a) quanto maior for a intensidade da restrição, mais significativo devem ser os valores comunitários que a justificam; b) quanto maior for o peso e a premência de realização do interesse comunitário que justifica a restrição, mais intensa ela poderá ser; c) quanto mais diretamente forem afetadas manifestações elementares da liberdade individual, mais exigentes devem ser as razões comunitárias que fundamentam a restrição; d) os direitos fundamentais aplicam-se não apenas nas relações entre os indivíduos e o Estado, estendendo-se a todas as áreas do direito, inclusive nas relações privadas; e) a força normativa da Constituição gera um efeito irradiante dos direitos fundamentais sobre todo o sistema jurídico, tornando-os onipresentes; f) o balanceamento entre princípios constitucionais colidentes representa uma forma indispensável do discurso racional, meio necessário para a garantia da proteção dos direitos fundamentais, uma vez que não existem direitos fundamentais absolutos, tampouco hierarquia entre os princípios<sup>34</sup>.

Na Rússia, por sua vez, Vladimir Ilitch Lênin, em marcante raciocínio contrário à liberdade de expressão, teorizou, no manifesto “Como iludir o povo com slogans de liberdade e igualdade”, em 19 de maio de 1919, que “qualquer espécie de liberdade é uma fraude, se é contrária aos interesses da emancipação do trabalho da opressão do capital”<sup>35</sup>. Para Lênin, toda liberdade que legaliza a propriedade privada é uma fraude a ser combatida, inclusive as liberdades de reunião e manifestação dos capitalistas, uma vez que tais liberdades significariam a “liberdade dos contrarrevolucionários”.

33 Idem, mesma página.

34 Cf. Ana Paula de Barcellos (*Ponderação, Racionalidade e Atividade Jurisdicional*. 1. ed. p. 85, Rio de Janeiro: Renovar, 2005) e Eduardo Cambi (op. cit. p. 452-463).

35 Vladimir Ilitch Lênin, *Como iludir o povo com slogans de liberdade e igualdade*, p.27, São Paulo: Global Editora e Distribuidora, 1979.

Seguindo os ensinamentos de Lênin, Andrei Y. Vishinsky<sup>36</sup>, jurista e diplomata soviético, atuante, entre os anos de 1936 e 1938, na função de promotor nos julgamentos de traição de Moscou e, entre os anos de 1953 e 1954, como representante do seu país na Organização das Nações Unidas, pode ser destacado como mais um intelectual que se opôs à liberdade de expressão própria das democracias, acreditando que, nos países capitalistas, o controle dos meios de comunicação por parte da burguesia dominante reduziria tal liberdade a uma farsa. A imprensa nos países capitalistas, para Vishinsky, estaria escravizada pelo capital, fato que teria transformado a liberdade jornalística em uma ilusão ameaçadora. Ante esta realidade, seria necessário, na sua ótica, reagir duramente a qualquer investida dos interesses capitalistas revestida de uma suposta “imprensa livre”, não devendo existir, assim, na sua opinião, “lugar para a liberdade de palavra, imprensa e demais, em favor dos inimigos do socialismo”, uma vez que, na União Soviética, as “liberdade de palavra, de imprensa, de reunião, de encontros, de passeatas e de manifestações são propriedades de todos os cidadãos”, condicionadas, contudo, “ao interesse dos trabalhadores, com o objetivo de reforçar a ordem social socialista”.

Nos Estados Unidos, por sua vez, a partir da Declaração de Virgínia, de 1776, e, especialmente, da Primeira Emenda à Constituição, de 1791, a liberdade de imprensa também passou a gozar de um status fundamental, firmando historicamente o direito americano como paradigma histórico de constitucionalização das liberdades fundamentais, muito embora muitos percalços à plena realização de tais prerrogativas tenham desafiado a jurisprudência da Suprema Corte desde então, em um longo caminho, ainda em construção, de afirmação da liberdade de expressão, em suas mais diversas facetas e dimensões.

Como bem destaca Edward Gerard Hudon<sup>37</sup>, a Primeira Emenda à Constituição dos Estados Unidos, ao consagrar a liberdade de imprensa, revelou uma preocupação com o combate à censura, prática observada à época da colonização inglesa, vivenciada, em especial, no período anterior à Revolução Gloriosa, de 1688. Ainda em 1787, quatro anos antes da publicação da Primeira Emenda, Thomas Jefferson<sup>38</sup>, opinando sobre a importância da liberdade de imprensa e da educação para a construção de uma sociedade democrática, já afirmava que: “fosse deixado a mim decidir se deveriam ter um governo sem jornais ou

36 Andrei Y. Vishinsky. A lei do Estado soviético. In: CAPALDI, Nicholas (org.). *Da liberdade de expressão: uma antologia de Stuart Mill a Marcuse*. p. 147-156, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1974.

37 Edward Gerard Hudon, *Imprensa e liberdade*. 1. ed. p. 216, São Paulo: Lidador, 1965.

38 Thomas Jefferson. *Escritos políticos*. p. 89, São Paulo: IBRASA, 1964.

jornais sem um governo, não hesitaria um momento em preferir este último. Mas insistiria em que todo homem recebesse esses jornais e os soubesse ler”. A Primeira Emenda à Constituição dos Estados Unidos da América, ao dispor que o Congresso tem o dever de não aprovar qualquer lei que restrinja a liberdade de palavra ou de imprensa, almejou firmar o entendimento segundo o qual não conceder liberdade de expressão a alguém de quem se discorda significa negar a liberdade de todos.

Apesar da consagração das liberdades de expressão e informação na Primeira Emenda, publicada em 1791, poucos anos depois, ainda na última década do século XVIII, fortes ataques a estas liberdades fundamentais foram verificados nos Estados Unidos. Como bem destaca Andrew Weinberger<sup>39</sup>, em 1798 o Partido Federalista, composto, fundamentalmente por componentes da aristocracia fundiária e por comerciantes ricos, tendo a maioria parlamentar a seu favor, aprovou a “Lei de Sedição”, a qual considerava crime “excitar contra o governo federal, o presidente da república ou o Congresso, o ódio das pessoas de bem dos Estados Unidos”, em um claro ataque à liberdade de expressão, firmado a partir de uma tentativa de imposição de silêncio ao Partido Republicano, liderado por Thomas Jefferson. Com base na referida lei, um número considerável de pessoas veio a responder processos criminais, algumas delas, inclusive, tendo, contra si, declarações de prisão.

A Lei de Sedição, segundo Edward Gerard Hudon<sup>40</sup>, representou uma reminiscência cultural do estatuto inglês denominado *De Scandalis Magnatum*, oriunda do século XIII, o qual tinha como pressuposto a supremacia do direito e da soberania da coroa inglesa sobre a palavra e a imprensa, de forma a evitar qualquer espécie de crítica ao governo. A negação da liberdade de expressão, mesmo que temporária (o prazo de validade da Lei da Sedição seria de cerca de três anos), gerou grandes tumultos, os quais, no final das contas, terminaram por conduzir Jefferson à presidência dos Estados Unidos, em lugar dos conservadores federalistas.

A falta de uma “filosofia básica que servisse como influência estabilizadora da Primeira Emenda” é apontada por Hudon<sup>41</sup> como a principal razão para a instabilidade histórica relativa à interpretação da abrangência jurídica do princípio da liberdade de expressão nos Estados Unidos. Durante a I Guerra Mundial, em 1918, nova Lei de Sedição viria a ser aprovada, vigendo até ser

39 Andrew Weinberger, *Liberdade e garantias: a declaração de direitos*. 1. ed. p. 98-99, Rio de Janeiro: Forense, 1965.

40 Edward Gerard Hudon, *Imprensa e liberdade*. 1. ed. p. 217, São Paulo: Lidador, 1965.

41 Idem, p. 220.

revogada, três anos depois. Como bem destaca Weinberger<sup>42</sup>, neste curto período trienal, centenas de processos foram instalados, tendo como mote, principalmente, o combate à manifestação de opiniões contrárias à participação dos Estados Unidos na guerra. Foi justamente em virtude desta nova Lei de Sedição que veio ao lume o famoso caso Schenck, oportunidade para o desenvolvimento, pela Suprema Corte Americana, da “Teoria do Perigo Atual e Evidente”, desenvolvida a partir de um famoso voto do juiz Oliver Holmes.

O caso Schenck versus Estados Unidos, julgado em 1919 pela Suprema Corte Americana, tendo como relator o juiz Oliver Wendell Holmes, envolveu uma discussão em torno dos limites da liberdade de expressão, a partir de um episódio em que Charles T. Schenck, secretário geral do Partido Socialista da Filadélfia, enviou pelo correio mais de quinze mil cartas a cidadãos convocados pelas Forças Armadas a servir na I Guerra Mundial com o intuito de convencê-los a não se submeter ao recrutamento promovido, no que foi considerado, pelo governo, um ato subversivo e conspiratório. Assim, instalou-se um conflito jurídico entre Schenck e o governo dos Estados Unidos, no qual de um lado se argumentava a liberdade de expressão de Schenck como fundamento da sua inocência, e, de outro, a natureza subversiva e contrário ao interesse público da qual seu ato, supostamente, se revestiria.

Responsável por relatar o caso na Suprema Corte, o juiz Holmes, então, desenvolveu a “Teoria do Perigo Atual e Evidente”, para votar pela condenação de Schenck, alegando, como fundamento da sua decisão, que a liberdade de expressão encontra, excepcionalmente, limites ante a possibilidade de geração de um “perigo atual e evidente” ao interesse público, que possa vir a ocasionar males concretos à sociedade. Nas palavras de Holmes, “a mais escrupulosa proteção da liberdade de expressar-se não caberia a um homem que falsamente bradasse ‘fogo’ num teatro, causando pânico. Nem mesmo resguardaria um homem de uma injunção contra palavras extremadas que podem ter todo o efeito de força”. Para o juiz americano, em tempos de guerra, enquanto homens lutam, coisas que poderiam ser ditas em tempos de paz “constituem tão grande obstáculo a seu esforço que não se tolerará sua expressão”<sup>43</sup>.

Comentando sobre a “Teoria do Perigo Atual e Evidente”, Nelson de Sousa Sampaio destaca que a referida tese serviu, historicamente, de parâmetro para

42 Andrew Weinberger, *Liberdade e garantias: a declaração de direitos*. 1. ed. p. 99-100, Rio de Janeiro: Forense, 1965.

43 Oliver Wendell Holmes. Perigo atual e evidente. In: CAPALDI, Nicholas (org.). *Da liberdade de expressão: uma antologia de Stuart Mill a Marcuse*. p. 52, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1974.

a imposição de limitações à liberdade de propaganda, ante à possibilidade de subversão. Segundo Sampaio, a partir desta doutrina passou-se, de forma mais clara, a se distinguir três momentos diferentes na trajetória firmada entre uma ideia subversiva e o crime de subversão: o enunciado, exposição ou mesmo a apologia, em termos abstratos, da ideia; a propaganda, ou o trabalho de doutrinação de terceiros, na ideia subversiva; e, finalmente, a incitação à ação subversiva concreta. Para Holmes, como observa Sampaio<sup>44</sup>, os dois primeiros momentos estariam situados no campo do lícito, como exercício das liberdades de pensamento e manifestação, enquanto que o terceiro já “ingressaria no reino do ilícito”, desde que fosse comprovado “um perigo claro e iminente”, uma vez que “o simples incitamento portador de uma ameaça imprecisa, remota ou distante não bastaria para torna-lo delituoso”.

Destaca, por sua vez, Nicholas Capaldi, que a “Teoria do Perigo Atual e Evidente” terminou por suscitar, historicamente, a defesa de abusos no poder de contenção à liberdade de expressão, distorcendo a interpretação do que, de fato, guardaria em si uma urgente e relevante necessidade de proteção contra a publicidade. É neste sentido que “radicais” da esquerda e da direita, na visão crítica de Capaldi, passaram a reivindicar atos de censura à liberdade de expressão, ameaçando a democracia, sob o pretexto de estarem defendendo o interesse geral<sup>45</sup>. A partir da ascensão política das ideias totalitárias, que vieram a culminar no desencadeamento da II Guerra Mundial, a perspectiva firmada na teoria do “Perigo Atual e Evidente”, dessa forma, passou a sofrer oposição, uma vez que restou comprovado que, por meios democráticos, seria possível pôr fim à democracia. Tal fato, segundo Nelson de Sousa Sampaio<sup>46</sup>, possibilitou uma paulatina substituição da perspectiva de uma democracia neutra de valores por uma ideia de “democracia militante”, “vigilante”, “na defesa dos valores que formam a sua essência”, conforme destaca Sampaio.

As críticas aos abusos praticados contra a liberdade de expressão, em nome da “Teoria do Perigo Atual e Evidente”, entretanto, não impediram que outras decisões violadoras das liberdades fundamentais, ou, no mínimo, suscitadoras de polêmicas quanto aos limites dessas liberdades, continuassem a ser tomadas, no direito americano. Em 1951, por exemplo, a Lei Smith, aplicada contra os líderes do Partido Comunista nos Estados Unidos, condenados, no caso *Dennis vs. Estados Unidos*, tão somente pela atitude “subversiva” de defender ideais

44 Nelson de Sousa Sampaio. *A propaganda e o direito*. p. 63, Rio de Janeiro: [s.n.], 1969.

45 Nicholas Capaldi. Introdução. In: CAPALDI, Nicholas (org.). *Da liberdade de expressão: uma antologia de Stuart Mill a Marcuse*. p. XVII, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1974.

46 Nelson de Sousa Sampaio, op. cit. p. 65.

comunistas, representou, como bem destaca Andrew Weinberger<sup>47</sup>, um retrocesso nos princípios da citada teoria, ao substituir o requisito do “perigo atual e evidente” pelo argumento da “probabilidade atual de grave dano para o Estado”, ou seja, o perigo presente foi substituído pelo perigo provável.

Vinte e três anos antes da Lei Smith, em 1928, por sua vez, julgando o caso *Bryant vs. Zimmerman*, a Suprema Corte dos Estados Unidos decidiu validar lei de Nova York que exigia de organizações como a Ku-Klux-Klan a revelação dos nomes dos seus membros, em atitude que foi contestada pela referida associação, sob o argumento de que tal obrigação colocaria em risco a liberdade de expressão, protegida pela Primeira Emenda, especialmente no que se refere à liberdade de associação que lhe é inerente. Na visão da Corte, há possibilidade de uma mitigação dos preceitos da Primeira Emenda quando os membros de uma associação forem suspeitos de estar envolvidos em atividades antissociais ou antidemocráticas, dentro de uma perspectiva de um perigo evidente, que deve ser combatido. Questionando a validade de tal critério, Andrew Weinberger<sup>48</sup> suscita uma importante reflexão: embora seja aparentemente razoável que a liberdade de expressão seja restringida em nome da proteção da sociedade contra eventuais perigos relativos à possibilidade de ocorrência de condutas antissociais ou antidemocráticas assumidas por determinados grupos, quem determinará o que seja uma atividade antissocial ou antidemocrática?

No emblemático caso Estado da Virgínia Ocidental *vs. Barnette*, julgado em 1943, A Suprema Corte dos Estados Unidos declarou a inconstitucionalidade de uma lei estadual da Virgínia Ocidental que obrigava estudantes a saudar a bandeira nacional e jurar lealdade, nas escolas do estado. No *leading case*, crianças filhas de pessoas Testemunhas de Jeová se recusaram a cumprir a referida lei, alegando que tal saudação seria contrária aos preceitos da Bíblia. Em represália, aplicando a lei estadual, a escola expulsou as crianças e apresentou notícia-crime em face dos seus pais, que, então, foram ameaçados de prisão, nos termos da lei, por incentivar a criminalidade, bem como em face das próprias crianças, acusadas de delinquência juvenil. Na sua decisão, pela invalidade da lei, a Suprema Corte fundamentou-se, como bem destaca Andrew Weinberger<sup>49</sup>, na Primeira e na Décima Quarta Emenda à Constituição dos Estados Unidos, declarando que:

47 Andrew Weinberger, *Liberdade e garantias: a declaração de direitos*. 1. ed. p. 102, Rio de Janeiro: Forense, 1965.

48 *Idem*, p. 113.

49 *Ibidem*, p. 115.

se alguma estrela fixa existe em nossa constelação constitucional, é a de que nenhum funcionário, categorizado ou subalterno, possa decidir o que será ortodoxo em política, patriotismo, religião e outros problemas de consciência, ou forçar os cidadãos a confessar, por palavras ou atos, as suas convicções.

Já em 1958, foi aprovada no estado de Arkansas a lei nº. 10, a qual previa que qualquer funcionário de instituições públicas de ensino locais estaria obrigado a preencher uma ficha, declarando sua ideologia e se participava ou tinha participado de associações nos últimos cinco anos. Três professores, então foram demitidos, por se recusarem a prestar as referidas informações. Instada a decidir sobre a constitucionalidade das demissões e da própria lei, a Suprema Corte dos Estados Unidos decidiu pela anulação das demissões, alegando que a referida norma violava o direito constitucionalmente protegido de liberdade de palavra e associação, muito embora tenha admitido, no mesmo julgamento, que os estados teriam direito a investigar a aptidão de seus professores para o exercício das funções, sem, contudo, interferir na vida privada desses indivíduos, em questões que não têm direta relação com a análise da competência do professor para o exercício do cargo.

O debate em torno dos limites da liberdade de expressão, como se observa, sempre foi permeado de muita polêmica, suscitando em todo o mundo, até os dias de hoje, decisões judiciais contraditórias, ora no sentido da preservação de uma liberdade mais ampla como condição de existência da própria democracia, ora no sentido oposto, restringindo de forma desarrazoada e desproporcional, direitos fundamentais de associação, reunião, pensamento e informação, em práticas ameaçadoras da soberania popular.

Destaca Castanho de Carvalho<sup>50</sup> que, curiosamente, a partir da segunda metade do século XIX, mesmo após a ocorrência da constitucionalização da liberdade de expressão em países como a Suíça, em 1809, a Noruega, em 1814, a Holanda, em 1815, e a Bélgica, em 1831, verificou-se uma tendência de retração do avanço de tal processo, observada a partir do surgimento de cartas constitucionais na Grécia, em 1911, na Alemanha, em 1919, em Portugal, em 1933, na Irlanda, em 1937, na Espanha, em 1945, e na Itália, em 1947, que, de forma geral, admitiam práticas de censura, em nome da preservação da ordem pública, da moralidade e da autoridade do Estado, em uma clara demonstração das dificuldades históricas enfrentadas, em todo o mundo, relativas ao reconhecimento das liberdades de imprensa, informação, opinião e reunião.

50 L.G. Castanho de Carvalho. *Liberdade de informação e o direito difuso à informação verdadeira*. 1. ed. p. 26, Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

A partir da publicação, em 1948, da Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU, por outro lado, a tendência mundial, ao menos nos chamados “países democráticos” passou a ser a do reconhecimento da liberdade de expressão, em suas mais variadas consequências, como pressuposto fundamental da democracia, a ser preservado e incentivado na convivência entre todos os seres humanos, em todos os tempos e lugares, como algo inerente à própria condição humana.

No Brasil, o caminho da construção da liberdade de expressão como um dos pilares da democracia, como não poderia deixar de ser, também foi, e continua sendo, pavimentado a partir de uma série de percalços, em uma sociedade que conviveu, na maior parte da sua história com o autoritarismo e a ausência substancial da democracia<sup>51</sup>, características essas que ainda se refletem na cultura política dominante.

Logo após a independência brasileira, durante os debates travados durante a primeira Assembleia Nacional Constituinte (que terminaria sendo dissolvida pelo Imperador D. Pedro I, como já estudado neste trabalho), em 1823, José Bonifácio de Andrada e Silva foi banido do país, por realizar manifestações contrárias ao imperador (vale destacar que, anos depois, José Bonifácio faria as pazes com o monarca, tendo, inclusive, exercido a função de tutor do futuro imperador D. Pedro II, quando esta ainda era uma criança, após a abdicação de D. Pedro I). A Constituição outorgada de 1824, por sua vez, previu a liberdade de imprensa como princípio, porém em 1830, durante o período regencial, restrições a tal liberdade foram empreendidas, através do Código Criminal. Na vigência da Constituição de 1891, por sua vez, ainda que de forma precária, a liberdade de imprensa foi consagrada, tendo sido neste período, mais precisamente na década de 1920, que o rádio chegou ao país, tendo se constituído

51 Como destaca Luís Milanese (*O que é biblioteca*. 1. ed. p. 29, São Paulo: Brasiliense, 1983), até a chegada da família real portuguesa ao Brasil, em 1808, o funcionamento de oficinas tipográficas estava vetado na então colônia. Junto com a família real, contudo, desembarcou nas terras brasileiras a tipografia para a constituição da “Imprensa Régia”, fator determinante para a eclosão da edição e publicação de uma grande diversidade de obras (1154, entre os anos de 1808 e 1822, quando foi proclamada a independência política brasileira). O corpo censório da corte portuguesa, contudo, segundo Milanese, já havia se estabelecido no Brasil muito tempo antes da chegada da imprensa, a fim de dar cumprimento às determinações da coroa, relativas à proibição de publicações de quaisquer espécies no território, que vigoraram até o ano de 1808. Assim, a tradição da censura no Brasil, herdada de Portugal, país em que, desde o século XVI, qualquer livro para ser publicado passava por uma avaliação de conteúdo por parte da Igreja Católica, do Desembargo do Paço e, desde a era pombalina (a partir de 1768), pela chamada “Real Mesa Censória”, é mais antiga do que a própria existência da imprensa, fato que leva Milanese a, ironicamente, afirmar que “a imprensa nasceu no Brasil depois da censura”, fato que simboliza marcadamente o apego cultural da sociedade brasileira a práticas violadoras da liberdade de expressão.

também, a partir dessa década, os “Diários Associados” que, sob a liderança de Assis Chateaubriand, se tornaria, por muitos anos, o maior conglomerado de comunicação da América Latina.

Com a promulgação da Constituição de 1934, já na Era Vargas, a liberdade de imprensa foi, mais uma vez, consagrada formalmente. Porém a mesma carta constitucional que autorizava a liberdade de imprensa, dava margem à censura prévia para espetáculos e diversões públicas, em uma clara contradição. Já a autoritária Constituição de 1937, por sua vez, permitiu, em nome da defesa da ordem pública, da paz e da segurança pública, a censura prévia para a imprensa. Foi na vigência desta carta constitucional, braço jurídico da ditadura do Estado Novo, que em dezembro de 1939, foi criado o DIP, Departamento de Imprensa e Propaganda, instituição oficial da censura, o qual promoveu a intervenção na direção do Jornal “O Estado de São Paulo”, de 1940 a 1945.

Com a redemocratização, a Constituição de 1946 aboliu a censura prévia, exceto para espetáculos e diversões públicas, proibindo propaganda de guerra ou de processos subversivos que pudessem ameaçar a ordem política e social. A partir de 1964, contudo, com a deflagração do Regime Militar, a censura voltou a atuar com força, vetando previamente programas, espetáculos teatrais, filmes, músicas, poesias e livros, e instituindo a Lei de Imprensa, extremamente autoritária e limitadora da autonomia da mídia.

Com o fim do Regime Militar e a promulgação da Constituição de 1988, finalmente, a liberdade de expressão foi erigida a direito fundamental de todos e pilar do Estado democrático de direito. Violações a esta liberdade, contudo, especialmente, no campo eleitoral, ainda são constantes, em decorrência, principalmente, da ausência histórica de uma cultura democrática e mesmo de uma cultura constitucional no país. Neste sentido, vale destacar análise de Manoel Jorge e Silva Neto<sup>52</sup>, para quem o Brasil vivencia um constitucionalismo tardio, fenômeno multifacetado, decorrente de fatores históricos, políticos e jurídicos, revelados a partir da ausência de uma cultura constitucional, que conduz a uma ineficácia social dos textos constitucionais.

De acordo com Manoel Jorge e Silva Neto, por cultura constitucional pode-se compreender um conjunto de comportamentos e condutas, públicas ou privadas, tendentes a preservar a “vontade da constituição”, efetivar, ao máximo, os princípios e regras constitucionais e disseminar o conhecimento acerca do conteúdo do texto constitucional. Há, na visão do autor, um “círculo vicioso

52 Manoel Jorge e Silva Neto, *O constitucionalismo brasileiro tardio*. 1. ed. p. 19, Brasília: ESMPU, 2016.

e dialético da ausência de cultura constitucional” no Brasil, materializado em uma vacilante jurisprudência dos tribunais, no comportamento fisiológico dos governantes e na ausência de uma cultura de participação política.

Um dos motivos para a inexistência de uma efetiva cultura constitucional no Brasil, na visão de Manoel Jorge e Silva Neto, decorreria da ausência da “ideia de pertencimento e responsabilidade pelo destino do Estado”, oriunda da própria forma como se deu a colonização no país e, conseqüentemente, a formação do povo brasileiro. Aqueles que constituíram a nação brasileira não se enxergavam, na ótica de Manoel Jorge, como integrantes da sociedade, em virtude da forma coativa e violenta com a qual se procedeu a colonização do Brasil, diferentemente, por exemplo, do ocorrido nas colônias britânicas da América do Norte, onde este sentimento de pertencimento foi construído desde os primórdios da colonização.

A percepção trazida pela análise realizada por Manoel Jorge e Silva Neto, exposta, corrobora com outros importantes estudos realizados, nas últimas décadas, relativos ao comportamento político do brasileiro, e que demonstram uma tendência nacional a uma cultura política refratária à liberdade. Neste sentido, Nestor Duarte<sup>53</sup>, analisando as dificuldades inerentes à formação de um “povo político brasileiro”, apto a exercer, soberanamente, o poder, entende, em clássico estudo sobre a influência da ordem privada na organização política nacional, que as bases históricas da vida da nação brasileira se movimentaram no sentido contrário à construção de um “povo político”, sendo o Brasil, na sua visão, “um Estado com um passado contra, dentro de uma organização econômica hostil aos próprios requisitos e fundamentos do exercício do poder político”.

Na visão de Nestor Duarte<sup>54</sup>, “foi sempre o interior rural que teve força de refletir-se sobre o país”, estabelecendo uma cultura política dominada pela ordem privada, a qual transformou o Estado em mero instrumento para a preservação dos seus interesses. As instituições políticas no Brasil, como bem destaca Duarte<sup>55</sup>, evoluíram “sob condições penosas e desfavoráveis”, decorrentes, dentre outros fatores, da descontinuidade territorial inerente a um território de grande extensão geográfica; da “dissociação social”, fundada em um “profundo espírito privado” e de um espírito de “feudalidade” imposto a partir da classe senhorial.

53 Nestor Duarte, *A ordem privada e a organização política nacional: contribuição à sociologia política brasileira*. 2. ed. p. 93, São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1966.

54 Idem, p. 105.

55 Ibidem, p. 117.

Entende Nestor Duarte<sup>56</sup> que a história do Brasil é marcada por uma ordem política “imperfeita e inacabada”, à qual se contrapõe uma ordem privada “viva e extensa”, gerando, assim, um grande desequilíbrio e uma forte ausência do Estado, retirando dos indivíduos “os ensejos de atingir aquela condição de cidadania, de categoria política”, a qual, uma vez alcançada, “marca o nascimento e a construção social do homem público”.

Concordando com o pensamento de Nestor Duarte, Orlando Gomes<sup>57</sup>, ao estudar as raízes sociológicas do Código Civil de 1916, considera que o “privatismo doméstico parece ser a nota dominante em nossa legislação”, com fortes repercussões nas tradições políticas da sociedade brasileira, historicamente fundada pelas “famílias que detinham a propriedade territorial e o monopólio de mando”, produtos e produtoras de uma organização social “infensa à politização”, movidas fundamentalmente pelo interesse de conservação dos seus poderes e interesses.

Para Eugênio Bucci<sup>58</sup>, “a mentalidade brasileira, pelos sinais que ela deixa em seus movimentos, tem por marca identitária o gosto especial que acalenta pela ilusão do controle prévio sobre a circulação das ideias e da informação”. Tendo realizado amplo levantamento estatístico, entre os anos de 2009 e 2011 acerca do que pensava o público em geral sobre a censura em apresentações teatrais, a pesquisadora Maria Cristina Castilho Costa<sup>59</sup>, coordenadora do Observatório de Comunicação, Liberdade de Expressão e Censura (OBCOM) da Universidade de São Paulo, chegou à estarrecedora conclusão de que as ações estatais de censura de tais manifestações artísticas não são, efetivamente, ações isoladas, firmadas à revelia do público, mas sim atitudes apoiadas e até mesmo provocadas por parte considerável da sociedade, fato que revela a presença de um forte aspecto cultural relacionado ao autoritarismo no Brasil. Como exemplo, indica a pesquisadora a existência de um documento público, datado de 1957, no qual mais de três mil pessoas apoiavam, em abaixo-assinado, a censura à peça “Perdoa-me por me traíres”, de autoria do dramaturgo Nelson Rodrigues.

56 Nestor Duarte, *A ordem privada e a organização política nacional: contribuição à sociologia política brasileira*. 2. ed. p. 122, São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1966.

57 Orlando Gomes. *Raízes históricas e sociológicas do Código Civil brasileiro*. 2. ed. p. 18, São Paulo: Martins Fontes, 2006.

58 Eugênio Bucci. Censura: personagem onipresente na história do Brasil. In: COSTA, Maria Cristina Castilho (org.). *Diálogos sobre censura e liberdade de expressão: Brasil e Portugal*. 1. ed. p. 106, São Paulo: ECA/USP, 2014.

59 Maria Cristina Castilho Costa. Arte, poder e política: uma breve história sobre a censura. In: COSTA, Maria Cristina Castilho (org.). *Diálogos sobre censura e liberdade de expressão: Brasil e Portugal*. 1. ed. p. 17, São Paulo: ECA/USP, 2014.

Em amplo estudo quantitativo realizado acerca do comportamento político e social do povo brasileiro, Alberto Carlos Almeida<sup>60</sup> apresenta dados interessantes, que demonstram que há, no Brasil, uma cultura majoritária de cunho autoritário, antiliberal, estatizante e refratária a uma maior liberdade de expressão. Como dado ilustrativo desta conclusão, revela Almeida, a partir de dados estatísticos colhidos por meio de questionários aplicados pela “Pesquisa Social Brasileira”, que 56% dos brasileiros sem instrução formal apoiam a censura de críticas ao governo, percentual reduzido para o ainda elevado patamar de 45% entre os brasileiros com escolaridade até o quinto ano do ensino fundamental. Entre os mais instruídos, com nível superior, por sua vez, o percentual de apoio à censura cai consideravelmente, para um patamar de cerca de 8%, número que, entretanto, não deixa de ser significativo, por se tratar de um dado aplicado ao grupo de pessoas com mais acesso à educação e que, portanto, não deveria ser vulnerável ao apoio à censura a um comportamento tão basilar a uma democracia, a liberdade à realização de críticas aos governantes.

Não restam dúvidas de que a liberdade de expressão, em suas mais diversas dimensões (liberdade de reunião, liberdade de pensamento, liberdade de informação, liberdade de associação, liberdade de imprensa) se constitui como uma das bases constitutivas do regime político democrático. Como leciona Marcello Caetano<sup>61</sup>, a opinião pública cumpre três fundamentais funções políticas: a função motora, ao reclamar iniciativas ou exigir reformas; a função refreadora, traduzida na fiscalização da vida pública, a qual obriga governantes e funcionários públicos a pesar e ponderar seus atos e resoluções; e a função sancionadora, ao aprovar ou condenar atitudes, decisões e personalidades. Não se pode olvidar, neste sentido, o ensinamento de John Stuart Mill<sup>62</sup>, para quem “na ausência de discussão, não apenas se esquecem os fundamentos da opinião, mas, com demasiada frequência, o significado da própria opinião”<sup>63</sup>.

Não existem, contudo, princípios absolutos em uma ordem jurídica. Estabelecer os limites à liberdade de expressão em uma democracia, neste sentido, se torna um desafio constante, vivenciado no âmbito dos tribunais e também

60 Alberto Carlos Almeida. *A cabeça do brasileiro*. 8. ed. p. 199, Rio de Janeiro: Record, 2015.

61 Marcello Caetano, *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*. 6. ed. Tomo I. p. 383-384, Lisboa: Almedina, 2009.

62 John Stuart Mill, Liberdade de pensamento e discussão. . In: CAPALDI, Nicholas (org.). *Da liberdade de expressão: uma antologia de Stuart Mill a Marcuse*. p. 25, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1974.

63 No mesmo sentido, Pontes de Miranda (*Democracia, liberdade, igualdade: os três caminhos*. 1. ed. p. 364, Rio de Janeiro; São Paulo, 1945) leciona que “se falta liberdade de pensamento, todas as outras liberdades humanas estão sacrificadas, desde os fundamentos. Foram os alicerces mesmos que cederam. Todo o edifício tem de ruir. Dá-se a tentativa de fazer o homem parar: voltar ao infracultural, ou ao infra-humano. Todo Prometeu, que descubra o fogo, será punido”.

do Poder Legislativo, fato que revela a necessidade de estudos relativos à compreensão do conteúdo e da aplicabilidade deste fundamental postulado democrático também no debate relativo à reforma política brasileira.

Doravante, serão analisados aspectos relacionados às liberdades de expressão e informação no exercício da atividade política, com destaque inicialmente, para as discussões em torno das questões da regulação legal da propaganda política e, também, das pesquisas eleitorais, temas recorrentes quando se discute reformas da legislação eleitoral, em busca, teoricamente, de uma elevação da qualidade democrática, a qual, contudo, nas práticas legislativa e, principalmente, jurisdicionais, muitas vezes é negligenciada e vilipendiada, abalando os alicerces do Estado democrático de direito.

## **2.2. O DEBATE EM TORNO DOS LIMITES DAS LIBERDADES FUNDAMENTAIS NAS CAMPANHAS POLÍTICAS: LIBERDADE DE INFORMAÇÃO NAS ELEIÇÕES, LIBERDADE DE EXPRESSÃO DE PARTIDOS E CANDIDATOS E REGULAÇÃO LEGAL DAS PESQUISAS ELEITORAIS.**

A discussão em torno dos limites da liberdade de atuação dos meios de imprensa na cobertura do processo eleitoral constitui o primeiro dos três eixos temáticos vinculados à discussão acerca dos limites da liberdade de expressão nas campanhas eleitorais, objeto deste tópico. Afinal, como bem suscita Ronald Dworkin<sup>64</sup>, qual é o objetivo de uma garantia especial oferecida à liberdade de expressão e à imprensa? Será que a justiça exige que todos aqueles sobre os quais o governo democrático exerceu seu domínio, mesmo os que têm opiniões minoritárias, de mau gosto ou preconceituosas, tenham a oportunidade ilimitada de influenciar os processos formais e informais pelos quais se tomam as decisões coletivas e se forma o ambiente político e moral?

Na ocasião da sua edição, em 1791, a Primeira Emenda à Constituição dos Estados Unidos, buscou resguardar, fundamentalmente, a liberdade de publicação de panfletos e pequenas publicações, típicos da época. Tal fato, diante das transformações sofridas pela imprensa nos últimos séculos, decorrentes da sua massificação, serve, muitas vezes de suporte teórico aos críticos do citado dispositivo normativo, que acreditam que, com o alargamento do poder dos meios de comunicação, uma nova leitura da Primeira Emenda, restritiva do amplo poder deferido à imprensa pela interpretação tradicional, impõe-se<sup>65</sup>. Desenvol-

64 Ronald Dworkin, *O Direito da liberdade: a leitura moral da Constituição norte-americana*. Trad. Marcelo Brandão Cipolla. p. 263, São Paulo: Martins Fontes, 2006.

65 Sobre esta questão, opina Ronald Dworkin (*O Direito da liberdade: a leitura moral da Constituição norte-americana*. Trad. Marcelo Brandão Cipolla. p. 299, São Paulo: Martins Fontes, 2006): “se a imprensa, em seu poder, seus recursos e sua influência, já ultrapassou em muito a situação em

ve-se, assim, um amplo debate entre os chamados “liberais”, defensores de uma ampla e, praticamente, irrestrita liberdade de imprensa, propugnada a partir da chamada “Regra Sullivan”, construída a partir de um famoso *leading case* julgado pela Suprema Corte americana<sup>66</sup>, e os chamados comunitaristas, defensores da ideia de que “o indivíduo é um ser inerentemente social, não podendo ser pensado independentemente de sua inserção comunitária, a partir da qual se estrutura a sua própria identidade e autoconsciência”<sup>67</sup> e propugnadores da necessidade de imposições de certas objeções ao pleno exercício da liberdade de imprensa, em face de valores como o respeito à ordem pública, a conciliação com os princípios republicanos e o respeito ao pluralismo<sup>68</sup>.

---

que estava no século XVIII, a verdade é que o Estado também se desenvolveu sobremaneira, não só no âmbito de suas operações e empreendimentos como também na capacidade de manter na surdina seus crimes e abusos. Com efeito, as duas instituições aumentaram seu poder juntas, numa espécie de simbiose constitucional: a influência da imprensa decorre em grande parte da justificada crença do público de que uma imprensa livre e poderosa serve para impor bem-vindas restrições às atitudes de segredo e desinformação por parte do Estado. A intenção mais básica dos autores da Constituição era a de criar um sistema equilibrado de restrições ao poder; o papel político da imprensa, agindo dentro de uma imunidade limitada em relação aos seus próprios erros, parece agora um elemento essencial desse sistema – pelo fato mesmo de a imprensa ser a única instituição dotada da flexibilidade, do âmbito e da iniciativa necessárias para descobrir e publicar as mazelas secretas do Executivo, deixando a cargo das outras instituições do sistema a tarefa de saber o que fazer com essas descobertas”.

- 66 Segundo lição de Ronald Dworkin (idem, p. 260), “no dia 29 de março de 1960, o *New York Times* publicou um anúncio de página inteira intitulado ‘Ouvi as vozes que se alteiam’ no qual se descrevia o tratamento dado pela polícia do Alabama a crianças negras que faziam um protesto. O anúncio continha alguns erros factuais. Dizia que alguns estudantes negros de Montgomery haviam sido expulsos da escola depois de cantar ‘My Country Tis of Thee’ nos degraus da sede da assembléia legislativa estadual, ao passo que, na verdade, eles haviam sido expulsos depois de realizar um protesto pacífico no restaurante do tribunal; dizia ainda que o refeitório dos estudantes havia sido trancado para que fossem “reduzidos à submissão pela fome”, o que aparentemente não era verdade. L. B. Sullivan, servidor público e chefe da guarda municipal de Montgomery, alegou que o anúncio seria entendido como uma crítica a ele, embora não fosse mencionado pessoalmente, e faria mal à sua reputação. Processou assim o *Times* num tribunal do Alabama. Depois de um julgamento em que o juiz ordenou a segregação do público presente e louvou a “justiça do homem branco” levada ao país pela “raça anglo-saxônica”, um júri composto exclusivamente por brancos, cujos nomes e fotografias haviam sido publicados no jornal local, decidiu por unanimidade que Sullivan de fato havia sido objeto de calúnia e difamação pela imprensa e lhe concedeu uma indenização compensatória e punitiva de 500.000 dólares. O *Times*, por fim, apelou à Suprema Corte”. Na Suprema Corte, a decisão terminou por ser revertida a favor do jornal, estabelecendo-se, assim, a chamada “Regra Sullivan”, segundo a qual, informa Dworkin (op. Cit., p. 311), “a Corte afirmou que, a partir desse dispositivo constitucional, se conclui que nenhum servidor público ou ocupante de cargo público pode ganhar uma ação contra a imprensa, a menos que prove não só que a acusação feita contra ele era falsa e nociva, mas também que o órgão de imprensa fez essa acusação com “malícia efetiva” – que os jornalistas não só foram descuidados ou negligentes ao fazer as pesquisas para a reportagem, mas que também a publicaram sabendo que ela era falsa ou com ‘temerária desconsideração’ (reckless disregard) pela veracidade ou falsidade das informações ali contidas”.
- 67 Jônatas Machado, *Liberdade de expressão: dimensões constitucionais da esfera pública no sistema social*. p. 157, Coimbra, Portugal: Coimbra Editora, 2002.
- 68 Neste sentido, afirma o jurista argentino Fernando Toller (*O Formalismo na liberdade de expressão*, 1. ed. p. 113-114. Trad. Frederico Bonaldo. São Paulo: Saraiva, 2010): “Absolutamente ina-

No Brasil, durante as últimas campanhas eleitorais, o tema da liberdade de imprensa, de forma recorrente, suscitou polêmicas<sup>69</sup>. Uma das maiores envolveu a questão da liberdade dos programas humorísticos para a realização de sátiras e piadas envolvendo candidatos a cargos eletivos, em face das vedações à imprensa decorrentes do artigo 45 da Lei das Eleições.

Segundo o artigo 45 da Lei nº. 9.504/97: “é vedado às emissoras de rádio e televisão, em sua programação normal e noticiário usar trucagem, montagem ou outro recurso de áudio ou vídeo que, de qualquer forma, degradem ou ridicularizem candidato, partido ou coligação, ou produzir ou veicular programa com esse efeito”. A referida norma, embora prevista desde 1997, foi, nas eleições de 2010, pela primeira vez efetivamente posta em prática pelo Tribunal Superior Eleitoral, o que gerou protestos das mais diversas ordens, a exemplo de uma grande passeata na praia de Copacabana, no Rio de Janeiro, realizada na manhã do dia 22 de agosto, um domingo. Ante as supostas violações à liberdade de imprensa promovidas pela referida lei, a ABERT (Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e TV), promoveu, junto ao Supremo Tribunal Federal, a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 4.451 (ADI 4451), questionando a compatibilidade da norma legal que proibia o humor nas eleições em face da Constituição de 1988.

Em julgamento de medida cautelar relativa à referida ADI, o Supremo Tribunal Federal, por maioria, suspendeu a eficácia dos incisos II e III do artigo 45 da Lei das Eleições, os quais vedavam o uso de trucagem e montagem que viessem a degradar ou ridicularizar partido, candidato ou coligação, bem como a veiculação ou difusão de opinião acerca de candidato, partido, coligação, seus órgãos ou representantes, liberando, assim, o humor nas eleições e, ao mesmo

---

ceitável é que a pessoa que quer publicar esteja subordinada à condição de se submeter à censura arbitrária e não razoável possa impor, ou a uma aplicação judicial errônea de uma legislação correta, nestes últimos casos tanto porque a lei ou o juiz considerem ilícito o substancialmente legítimo como pela severidade das sanções que se estabeleçam ou se apliquem a expressões legitimamente declaradas ilícitas. A forma que o direito adotar para intervir tem o seu interesse, mas não pode ser decisiva para determinar que uma expressão ou uma publicação não podem ser impedidas antecipadamente, para o que se devem analisar o caráter das mesmas, o bem tutelado e a natureza e intensidade do dano que, provavelmente, infligirão. A liberdade de imprensa de modo algum pode excluir a submissão da mídia às regras gerais do Direito. Por isso, quando se pretende um concreto exercício do direito à liberdade de informação que seja claramente antijurídico – e, por conseguinte, como é abusivo, se trata só de uma aparência de realização desse direito – poderia justificar-se, em certas hipóteses, que seja detido por uma medida judicial. Naturalmente, tal medida pode ser ditada sempre e quando se dêem as devidas condições de adequação, necessidade e proporcionalidade, isto é, toda uma série de garantias substanciais e processuais à expressão e à informação, pois estas liberdades impedem, para além da censura prévia, todo limite arbitrário à comunicação.

69 Como destaca Aline Osorio (*Direito eleitoral e liberdade de expressão*. 1. ed. p. 30, Belo Horizonte: Fórum, 2017), somente no pleito de 2014, mais de 400 ações judiciais foram propostas com o objetivo de impedir divulgações de informações.

tempo, permitindo uma maior liberdade no exercício da cobertura jornalística das mesmas por parte de emissoras de rádio e TV. Para o Supremo Tribunal Federal (ADI 4.451), a liberdade de imprensa deve ser plena em todo o tempo, lugar e circunstâncias, tanto no período não eleitoral como também em período de eleições, devendo, portanto, ser assegurado, em qualquer ocasião, o direito das emissoras de rádio e TV de “produzir e veicular charges, sátiras e programas humorísticos, pré-candidatos e autoridades em geral”.

Relatada pelo Ministro Carlos Ayres Britto, a decisão tomada pelo STF na ADI 4.451 fundamentou-se na concepção segundo a qual “não cabe ao Estado, por qualquer dos seus órgãos, definir previamente o que pode ou o que não pode ser dito por indivíduos e jornalistas”, devendo, em virtude de tal fato, ser respeitado um “dever de omissão que inclui a própria atividade legislativa, pois é vedado à lei dispor sobre o núcleo duro das atividades jornalísticas, assim entendidas as coordenadas de tempo e de conteúdo da manifestação do pensamento, da informação e da criação *lato sensu*”.

No seu voto condutor, o relator do processo, Ministro Ayres Britto, firmou o entendimento de que<sup>70</sup>:

Programas humorísticos, charges e modo caricatural de pôr em circulação ideias, opiniões, frases e quadros espirituosos compõem as atividades de “imprensa”, sinônimo perfeito de “informação jornalística” (§ 1º do art. 220). Nessa medida, gozam da plenitude de liberdade que é assegurada pela Constituição à imprensa. Dando-se que o exercício concreto dessa liberdade em plenitude assegura ao jornalista o direito de expender críticas a qualquer pessoa, ainda que em tom áspero, contundente, sarcástico, irônico ou irreverente, especialmente contra as autoridades e aparelhos de Estado. Respondendo, penal e civilmente, pelos abusos que cometer, e sujeitando-se ao direito de resposta a que se refere a Constituição em seu art. 5º, inciso V. A crítica jornalística em geral, pela sua relação de inerência com o interesse público, não é aprioristicamente suscetível de censura. Isso porque é da essência das atividades de imprensa operar como formadora de opinião pública, lócus do pensamento crítico e necessário contraponto à versão oficial das coisas, conforme decisão majoritária do Supremo Tribunal Federal na ADPF 130. Decisão a que se pode agregar a ideia de que a locução “humor jornalístico” enlaça pensamento crítico, informação e criação artística.

Ainda segundo a ementa do julgado, relatado pelo Min. Ayres Britto:

A liberdade de imprensa assim abrangentemente livre não é de sofrer restrições em período eleitoral. Ela é plena em todo o tempo, lugar e circunstâncias. Tanto em período não-eleitoral, portanto, quanto em período de eleições

<sup>70</sup> Disponível em <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/VOTOHUMORISTASX.pdf>. Acesso em 01 fev. 2017.

gerais. Se podem as emissoras de rádio e televisão, fora do período eleitoral, produzir e veicular charges, sátiras e programas humorísticos que envolvam partidos políticos, pré-candidatos e autoridades em geral, também podem fazê-lo no período eleitoral. Processo eleitoral não é estado de sítio (art. 139 da CF), única fase ou momento de vida coletiva que, pela sua excepcional gravidade, a Constituição toma como fato gerador de “restrições à inviolabilidade da correspondência, ao sigilo das comunicações, à prestação de informações e à liberdade de imprensa, radiodifusão e televisão, na forma da lei” (inciso III do art. 139).

Defendendo a preservação e ampliação de garantias para o exercício do humor nas eleições, como inexorável corolário da liberdade de expressão, Luiz Fernando Marrey Moncau<sup>71</sup>, seguindo a linha da decisão do STF proferida na ADI 4.451, propõe alteração na legislação eleitoral, com a inclusão de previsão normativa expressa no sentido de excluir das limitações impostas à propaganda eleitoral os discursos, críticas e debates realizados por cidadãos comuns na internet, bem como as manifestações de conteúdo humorístico, veiculadas por qualquer meio, salvo quando de autoria ou patrocínio de partido político.

Já Luiz Márcio Pereira e Rodrigo Molinaro<sup>72</sup>, também comentando a decisão do STF na ADI 4.451, defendem que, não obstante a liberdade de expressão deva ser assegurada como um valor fundamental da democracia, fato que justifica a relevância da decisão firmada pelo STF, o exercício de críticas humorísticas no período eleitoral “não deve ser tomado como uma espécie de salvo-conduto para que as emissoras de rádio e televisão comentem abusos durante o período eleitoral”, uma vez que “ridicularizar ostensivamente e de forma contumaz determinado candidato” é uma prática que pode caracterizar lesão ao princípio da isonomia, de forma a abalar a imparcialidade e a equidistância das emissoras em relação aos processos eleitorais. Tal opinião, como se percebe, demonstra que ainda está longe de ser pacificado qual o efetivo limite à liberdade de atuação da imprensa nas eleições, se é que é possível se estabelecer tal limite.

Prova maior da ausência de um entendimento pacífico acerca dos limites da liberdade da imprensa na cobertura das eleições (incluindo, no conceito de liberdade de imprensa, a liberdade artística dos meios de comunicação de massa), mesmo depois do julgamento, pelo STF, da ADI 4.451, se deu por meio

71 Luiz Fernando Marrey Moncau. Mais garantias para o humor na internet: delimitando o conceito de propaganda eleitoral. In: FALCÃO, Joaquim (org.). *Reforma eleitoral no Brasil: legislação, democracia e internet em debate*. 1. ed. p. 192, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

72 Luiz Márcio Pereira e Rodrigo Molinaro. *Propaganda política: questões práticas e temas controversos da propaganda eleitoral*. 2. ed. p. 264, Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

de nova polêmica envolvendo a questão do uso do humor como instrumento de crítica no processo eleitoral, durante as eleições de 2014, desta vez envolvendo decisão da Coordenadoria de Fiscalização da Propaganda Eleitoral do TRE-RJ que, após denúncias de um eleitor, determinou a retirada de dois vídeos do grupo humorístico “Porta dos Fundos”, veiculados no YouTube, que indiretamente satirizavam o então candidato a governador do estado do Rio de Janeiro, Anthony Garotinho. Os vídeos, divulgados a poucos dias do pleito, chegaram a ser retirados do ar, porém, ainda antes do julgamento de um Mandado de Segurança impetrado pela Google Brasil Internet Ltda., responsável pelo YouTube, em que a decisão da Coordenadoria de Fiscalização da Propaganda Eleitoral do TRE-RJ foi questionada, os vídeos voltaram ao ar, uma vez que o candidato Garotinho foi derrotado no pleito, fazendo com que a decisão tomada pelo Tribunal perdesse o seu objeto, uma vez constatada a perda da suposta potencialidade lesiva dos vídeos para o equilíbrio do pleito. O mérito da decisão tomada pela Coordenadoria de Fiscalização da Propaganda Eleitoral do TRE-RJ, contudo, não chegou de fato a ser definitivamente apreciado.

Defendendo a necessidade de uma legislação específica para disciplinar a atuação dos meios de comunicação, como forma de proteção ao exercício da liberdade de expressão, Freitas Nobre<sup>73</sup>, em trabalho escrito em 1987, quando se desenrolavam os debates da Assembleia Nacional Constituinte, acreditava que sem tal disciplina jurídica, “que abranja desde o registro da empresa até o procedimento penal e o ressarcimento do dando material e moral”, abre-se espaço para a pulverização de leis esparsas e deficientes, ou mesmo para um ativismo judicial sem parâmetros, “que em nada contribuem para garantir a liberdade de expressão”.

Já para João Roberto Marinho<sup>74</sup>, vice-presidente das Organizações Globo, grupo de comunicação considerado um dos mais influentes do país há mais de 50 anos, a condição imposta às emissoras de rádio e TV de atuarem como concessões públicas não deve servir de motivo para a imposição de restrições à liberdade de expressão desses veículos de comunicação nos processos eleitorais. Para Marinho, rádio e TV no Brasil são concessões tão somente em virtude da limitação e escassez do espectro de ondas eletromagnéticas por onde trafegam seus sinais, fato que termina por exigir a realização de licitações para a escolha de empresas que apresentem as melhores condições de operação de tal espec-

73 Freitas Nobre, *Imprensa e liberdade: os princípios constitucionais e a nova legislação*. 1. ed. p. 93, São Paulo: Summus, 1988.

74 João Roberto Marinho, Democracia é liberdade de expressão In: KOTSCHO, Ricardo (coord.). *Autorregulamentação e liberdade de expressão: a receita do Conar*. p. 41, São Paulo: CONAR, 2011.

tro. Assim, na sua ótica, muito embora o Estado possa exercer sua soberania na imposição de condições gerais para a exploração, por particulares, desses meios de comunicação, a exemplo da obrigatoriedade de destinação de parte da programação para o jornalismo ou para o incentivo a produções culturais nacionais, “obtidas as concessões, as empresas devem desfrutar plenamente da liberdade de expressão garantida pela Constituição”, sendo inconstitucionais, portanto, na sua visão, as restrições à emissão, pelas empresas de radiodifusão, de opiniões, críticas e juízos de valor relativos a candidatos e partidos políticos, ou mesmo as limitações, também impostas pela legislação eleitoral, aos formatos dos debates entre candidatos a cargos eletivos. Para Marinho, tal sistema restritivo à livre atuação das emissoras de rádio e TV na cobertura das eleições se revela como autoritário e paternalista, dissociado de qualquer incentivo à emancipação crítica e democrática dos cidadãos.

A fim de evitar a censura e, ao mesmo tempo, proteger a sociedade dos excessos eventualmente praticados pela liberdade de expressão, Eugênio Bucci defende que o único caminho possível é o do aperfeiçoamento da justiça para lidar com o fenômeno da imprensa, não no sentido de cercear o exercício da liberdade dos meios de comunicação, mas sim no de eventualmente comparecer aos efeitos do exercício desta liberdade, “assegurando agilidade e efetividade nas responsabilizações dos culpados por abusos, sem tocar jamais no uso”<sup>75</sup>. Para Bucci, a importância da imprensa reside na sua independência em relação aos poderes do Estado, bem como na sua disposição por “descobrir o que, neles, é guardado a sete chaves”.

No mesmo sentido do pensamento exposto por Eugênio Bucci, André de Carvalho Ramos<sup>76</sup> acredita que, no Brasil, a liberdade de expressão foi moldada constitucionalmente a partir da visão da “liberdade de expressão responsável”, passível, portanto, de submissão a limites explícitos como a vedação ao anonimato, o direito de resposta e a indenização proporcional ao dano, bem como a limites implícitos, vinculados à ponderação da liberdade de expressão com outros valores fundamentais, como o relativo à proteção às minorias.

Também advogando a favor da liberdade de imprensa, condicionada, contudo, a uma proteção à liberdade de expressão das minorias, suscitada por André

75 Eugênio Bucci, *Censura: personagem onipresente na história do Brasil*. In: COSTA, Maria Cristina Castilho (org.). *Diálogos sobre censura e liberdade de expressão: Brasil e Portugal*. 1. ed. p. 109, São Paulo: ECA/USP, 2014.

76 André de Carvalho Ramos, *Liberdade de expressão e ideais antidemocráticos veiculados por partidos políticos – tolerância com os intolerantes?* In: RAMOS, André de Carvalho (org.). *Temas de Direito Eleitoral no Século XXI*. 1. ed. p. 19, Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2012.

de Carvalho Ramos, Isabel Ferin<sup>77</sup> ressalta a importância de que seja garantida uma maior pluralidade dos meios de comunicação, de forma a se reduzir o impacto da mercantilização da informação centrada em poucos grupos de mídia, os quais, muitas vezes, atuam cooptados por uma dependência econômica a interesses externos, do capital financeiro ou mesmo do governo, que lhes retira autonomia. Não é possível que os meios de informação, na visão de Ferin, se reduzam à participação de veículos de comunicação dependentes financeiramente dos governos ou do patrocínio de empresas públicas e privadas, interessados, muitas vezes, na deturpação das mensagens que alcançam a população consumidora da mídia.

Independentemente da profícua discussão em torno da democratização dos meios de comunicação, suscitada na análise de Isabel Ferin, destacada acima, mas que não compõe, especificamente, o debate em torno dos limites a serem impostos, por uma reforma política conduzida pelo Poder Legislativo ou mesmo pelo Poder Judiciário, à liberdade de imprensa na cobertura das eleições, é de se ressaltar, mais uma vez, afirmação já realizada neste trabalho segundo a qual a liberdade de expressão é um dos pilares do Estado democrático de direito. A liberdade de imprensa, portanto, neste diapasão, ao atuar como um dos corolários da liberdade de expressão, não apenas no sentido da garantia da autonomia jornalística dos meios de comunicação, mas, principalmente, no caminho da preservação da liberdade de informação do público, deve ser a mais ampla possível, condição que impõe o acesso dos diversos segmentos representativos da sociedade ao uso desses meios, seja na imprensa escrita, na internet, no rádio ou na TV, bem como a adoção de uma perspectiva de interpretação preferencial da liberdade de expressão, por parte dos poderes legislativo e judiciário, frente outros princípios e valores democráticos, fato gerador, como bem leciona Aline Osorio<sup>78</sup>, de uma “presunção de vedação à censura”, bem como do “abrandamento da presunção de constitucionalidade das medidas restritivas”, as quais, portanto, deverão ficar sob suspeita.

No que se refere, por sua vez, à liberdade de expressão de partidos e candidatos nas campanhas eleitorais e no debate político como um todo, várias têm sido as discussões e polêmicas suscitadas na jurisprudência e no processo legislativo brasileiro nos últimos anos, sendo o tema da propaganda eleitoral aquele que mais tem sofrido reformas na legislação e na interpretação dos tribunais, de eleição para eleição.

77 Isabel Ferin, *Percursos das democracias: da liberdade de expressão*. In: COSTA, Maria Cristina Castilho (org.). *Diálogos sobre censura e liberdade de expressão*: Brasil e Portugal. 1. ed. p. 11, São Paulo: ECA/USP, 2014.

78 Aline Osorio, *Direito eleitoral e liberdade de expressão*. 1. ed. p. 94, Belo Horizonte: Fórum, 2017.

Que tipos de limites devem ser impostos à liberdade de expressão dos candidatos a cargos eletivos durante a campanha eleitoral? É lícito que um candidato, como fez o deputado federal Tiririca nas campanhas eleitorais de 2010 e 2014, utilize o horário eleitoral gratuito para debochar das instituições republicanas? Pode um candidato formular propostas que atentem contra os direitos de minorias, pregando, por exemplo, ideias neonazistas e/ou xenófobas, algo já muito comum em alguns países europeus? Qual a razão da existência de um lapso temporal específico para a realização da propaganda eleitoral? Deve ser autorizada a propaganda eleitoral no âmbito da propaganda partidária, realizada fora do período das eleições? Como se observa, muitas são as dúvidas surgidas a partir das necessidades de regramento das limitações ao exercício do direito de propaganda nas campanhas eleitorais, em face da necessidade premente de ponderações de interesses entre a liberdade de expressão, a preservação da intimidade das pessoas, o chamado “discurso de ódio”, o discurso “politicamente correto” e o princípio da igualdade de oportunidades entre partidos e candidatos.

Por propaganda, podemos compreender, nas palavras de Fávila Ribeiro<sup>79</sup>, um “conjunto de técnicas empregadas para sugestionar pessoas na tomada de decisão”. Segundo Olivar Coneglian<sup>80</sup>, a propaganda é espécie dentro do gênero publicidade. Assim, enquanto a publicidade é “o meio utilizado para dar conhecimento público a qualquer elemento do conhecimento humano”, com o objetivo levar o fato ao conhecimento de todos, “a propaganda busca fazer com que o destinatário dela aceite o bem divulgado”.

Desde o século XVII que o termo “propaganda”, popularizou-se e difundiu-se no continente europeu, a partir do momento em que o papa Gregório XV criou a “Congregação da Propaganda da Fé”, no que foi seguido pelo papa Urbano VIII, fundador do “Colégio de Propaganda”, que tinha por objetivo preparar sacerdotes para a doutrinação em todo o mundo<sup>81</sup>.

No mesmo século XVII, na França, já é possível vislumbrar-se o surgimento do marketing político, com o rei Luís XIV. É notório que o histórico monarca, conhecido como “O Rei Sol”, buscava, meticulosamente, associar sua imagem à de um herói, comparando-se a deuses da mitologia grega, como Zeus, o maior de todos os deuses, em esculturas e pinturas, de forma a manipular a opinião pública, construindo a imagem de um monarca divino e invencível. Também na França, mas já no início do século XIX, Napoleão Bonaparte destacou-se como

79 Fávila Ribeiro. *Direito Eleitoral*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

80 Olivar Coneglian. *Propaganda eleitoral*. 9. ed. p. 19, Curitiba: Juruá, 2008.

81 Darcy Azambuja, *Introdução à Ciência Política*. 13. ed. p. 339-340, São Paulo - SP: Globo, 2001.

adepto da propaganda como meio de fortalecimento do seu poder. Assim é que funcionava, junto ao seu governo, um serviço de imprensa chamado “Bureau de Opinião Pública”, cuja função era fabricar e ajudar a fortalecer a imagem do célebre estadista francês.

Durante o domínio nazista na Alemanha, a ideia da utilização da propaganda como instrumento de domínio das massas e fortalecimento do poder político se fortalece definitivamente. Com Adolf Hitler e seu ministro da propaganda, Joseph Paul Goebbels, segundo homem da hierarquia nazista, fundam-se os parâmetros da moderna propaganda política: objetividade, através da restrição da propaganda a poucos pontos a serem valorizados; direção da mesma às massas, e não aos intelectuais; e a necessidade da repetição, uma vez que para Hitler, toda publicidade teria seu êxito assegurado na constância e na continuidade de sua aplicação.

A partir da década de 1950, ganhou impulso, nos Estados Unidos, a ideia de que a publicidade poderia influenciar, decisivamente, eleitores indecisos ou indiferentes ao processo eleitoral. Conforme relato de Renan Garcia Miranda<sup>82</sup>:

Em 1952 um diretor de publicidade de Nova York que acompanhava as eleições presidenciais norte-americanas sustentou que se fosse dada plena liberdade aos homens de publicidade, estes poderiam influenciar, com êxito, eleitores indecisos ou indiferentes. Sua agência realizou um estudo durante a campanha eleitoral empregando as mesmas técnicas utilizadas para vender detergentes, móveis ou cervejas. Depois das eleições procurou os mesmos eleitores indecisos que havia submetido ao teste e verificou que havia acertado em 95% dos casos ao prever como cada um deles iria votar. Na época, o porta-voz da agência afirmou que o eleitor indeciso “decide-se devido a algum motivozinho insignificante, como não gostar da esposa do candidato”.

As teses acerca da importância do marketing político nas disputas eleitorais foram definitivamente comprovadas com as eleições do republicano Dwight Eisenhower e do democrata John Kennedy para a presidência dos Estados Unidos, em 1952 e 1960, respectivamente. Ambos os candidatos, com forte apelo midiático, souberam utilizar, com maestria, o espaço que lhes foi deferido na televisão, substituindo os longos e ultrapassados discursos por novas técnicas de convencimento, baseadas no uso da imagem e no dinamismo na comunicação com os seus eleitores, conquistando vitórias marcantes.

No Brasil, a introdução da propaganda eleitoral gratuita na legislação se deu no ano de 1962. Desde então, várias foram as regulamentações acerca

82 Renan Garcia Miranda, Política, mentiras e videotape. *Desvendando a História*, São Paulo – SP, ano 1, n. 5, p. 12-13, jun. 2005.

do tema, dentre as quais se destaca a Lei Falcão, já estudada no capítulo II deste trabalho, que no regime militar restringiu a propaganda política no país. Atualmente, está em vigor, no que se refere à propaganda política, seja ela paga ou gratuita, as leis nº. 9.096/95 (propaganda partidária) e 9.504/97 (propaganda eleitoral).

Vale destacar, ainda, que, de acordo com a legislação eleitoral em vigor no Brasil, três seriam as formas de propaganda política: a propaganda partidária, disciplinada pela Lei nº. 9.096/95 e veiculada nos semestres não-eleitorais com o objetivo de permitir aos partidos políticos a divulgação das suas ideias e programas, bem como a cooptação de novos filiados, sem conotação, portanto, eleitoral; a propaganda intrapartidária, permitida apenas para consumo interno dos partidos políticos, nos quinze dias anteriores às convenções que definirão os candidatos às eleições gerais ou municipais, com o objetivo de divulgar as pré-candidaturas dos filiados que almejam ser indicados como candidatos nessas convenções; e a propaganda eleitoral, voltada à conquista do voto e permitida, nas suas mais diversas modalidades (propaganda na internet, no rádio e TV, mediante comícios, carreatas, passeatas, distribuição de panfletos, uso de carros de som, na imprensa escrita etc.), apenas a partir do dia 16 de agosto do ano eleitoral, conforme calendário oficial estabelecido a partir da publicação, em 2015, da Lei nº. 13.165/2015. Além desses três tipos de propaganda política, disciplinadas pelo direito eleitoral, ainda é possível se falar na propaganda institucional, vinculada ao princípio da publicidade, próprio do direito administrativo, mas que guarda relação, também, com as eleições, uma vez que a Lei nº. 9.504/97 (Lei das Eleições), em seus artigos 73 a 78, dispõe sobre uma série de restrições ao uso da propaganda institucional, como forma de coibir abusos de poder político praticáveis a partir do uso da máquina pública a favor de partidos políticos, coligações e candidatos.

O frágil liame entre as diversas modalidades de propaganda política, aliado ao fato, já destacado neste trabalho, de que a liberdade de expressão se constitui em um pilar do Estado democrático de direito, só restringível de forma excepcional, bem como à necessidade de preservação da igualdade de armas entre partidos políticos, coligações e candidatos nas disputas eleitorais têm servido de combustível principal para uma série de polêmicas e controvérsias envolvendo os limites do exercício da propaganda política, suscitando, muitas vezes, decisões judiciais ou atos normativos que, nas suas essências, terminam por ameaçar ou mesmo violar os princípios democráticos.

Uma das principais dessas controvérsias envolve a questão dos limites da liberdade de discurso dos candidatos nas campanhas eleitorais, diante das cha-

madras “condutas politicamente corretas”, da preservação da intimidade e da vida privada de outras pessoas ou mesmo da ameaça de propagação de “discursos de ódio”.

Harold J. Lasky, famoso político britânico, líder do Partido Trabalhista na década de 1950, escrevendo sobre os limites da liberdade, firmou entendimento no sentido de que “desde que se suprime a liberdade de palavra, suprimida está a possibilidade de crítica das instituições sociais”. Na sua visão, a liberdade de palavra e pensamento seriam bens em si mesmos, uma vez que “a tirania passa sempre pela estrada da supressão da liberdade de pensamento e de expressão”<sup>83</sup>.

Ao mesmo tempo, contudo, em que entende que a liberdade de palavra e pensamento são corolários da vida democrática, Harold J. Lasky também leciona um importante ensinamento relativo aos limites inerentes a estas liberdades, tendo em vista a necessidade, também própria da democracia, de preservação da intimidade: segundo Lasky, “não se deve permitir que um prejuízo inútil seja causado a qualquer pessoa, a menos que o interesse social o exija”. Assim, para Lasky<sup>84</sup>, “ninguém tem o direito de escandalizar pelo mero prazer de falar mal dos outros”, devendo ser assegurada, contudo, a livre divulgação dos assuntos de interesse público.

Em relação à liberdade de divulgação de opiniões políticas, entende Lasky que “não há evidência que justifique a proibição de divulgar quaisquer princípios”. Na sua opinião, quando um governo busca impedir alguém de divulgar uma ideia política, ou mesmo “provocar por escrito uma revolução violenta”, mais cedo ou mais tarde tenderá a querer “impedir qualquer pessoa de provar que a ordem social de que ele emana não teve origem divina”, ou seja, para Lasky, cria-se um precedente perigosíssimo a qualquer forma de manifestação de opiniões políticas a proibição da divulgação de qualquer princípio ou opinião. Se um governo, diz Lasky, “começa por recusar o direito de se exprimirem os princípios do comunismo revolucionário, dia chegará em que, como o mostram os exemplos, o fato de aprender russo passará a ser considerado uma propaganda comunista”<sup>85</sup>.

Respondendo ao argumento de muitos no sentido de que o interesse público deve exigir o controle das ideias “explosivas e perigosas”, capazes de incitar a desordem, Lasky defende ser impossível a delimitação do que seriam tais “ideias perigosas”, senso “ato de monstruosa loucura” a tentativa de imposi-

83 Harold J. Lasky, *A liberdade*. (tradução de Pinto de Aguiar), 1. ed. p. 58, Salvador: Livraria Progresso Editora, 1958.

84 Idem, p. 65-66.

85 Ibidem, p. 68.

ção de tal delimitação. Defendendo a liberdade de expressão de qualquer ideia como o melhor caminho para a estabilidade democrática, acredita Harold J. Lasky que toda liberdade de expressão, em regra, torna possíveis as soluções conciliatórias, algo que não ocorre quando há censura a tal liberdade, censura esta que termina por estabelecer o caminho para a ilegalidade e para o estabelecimento de “perigosas agitações”<sup>86</sup>.

Entende, ainda, Lasky que somente o Judiciário, diante de um eminente risco à sociedade, poderia proibir, um discurso político ou uma reunião pública, uma vez que, no âmbito do Poder Executivo, “existe, em todos os países, uma multidão de imbecis que enxergam em toda atitude não conformista imediato perigo para uma paz social”<sup>87</sup>. O citado autor não concorda com a ideia segundo a qual em épocas em que a segurança do Estado estiver ameaçada seja possível a tomada de decisões que violem as liberdades de expressão e pensamento, sob o argumento de que o objetivo primordial do Estado seria a garantia da segurança, sendo, assim, válida qualquer atitude apta a preservá-la. Em sua opinião, as revoluções tendem a fracassar justamente quando privam seus adversários da palavra, uma vez que “não estando mais submetidos ao controle da crítica, os revolucionários passam a ignorar os limites dentro dos quais podem agir sem perigo, e acabam por cair do poder porque não têm quem lhes diga quando começaram a dele abusar”<sup>88</sup>. Acredita, finalmente, Harold J. Lasky que “não deve caber à liberdade o ônus de provar que ela não é o abuso; ao contrário, é preciso passar por um rigoroso crivo todas as propostas que visem a uma restrição da liberdade”<sup>89</sup>.

Em relação à questão da limitação da liberdade de expressão de candidatos em face da necessidade de combate ao “discurso de ódio” e de preservação de um debate “politicamente correto”, acredita Geovane de Mori Peixoto que, excepcionalmente, seria possível a restrição estrita e minimamente necessária à liberdade de expressão como forma de contenção do chamado *hate speech* (discurso de ódio), uma vez que não seria aceitável “invocar a liberdade de expressão para acarretar prejuízo a outros direitos”<sup>90</sup>.

86 Harold J. Lasky, *A liberdade*. (tradução de Pinto de Aguiar), 1. ed. p. 70-71, Salvador: Livraria Progresso Editora, 1958.

87 Idem, p. 73.

88 Op. cit. p. 74.

89 Harold J. Lasky, *A liberdade*. (tradução de Pinto de Aguiar), 1. ed. p. 118, Salvador: Livraria Progresso Editora, 1958.

90 Geovane de Mori Peixoto, Pluralismo político e liberdade de expressão: a concretização da democracia substancial pela salvaguarda dos direitos fundamentais. In: SOUZA, Claudio André de; BARREIROS NETO, Jaime (coord.). *#DemocraciaBR: o momento político atual*. 1. ed. p. 58, Salvador: JusPodivm; Faculdade Baiana de Direito, 2015.

Por outro lado, condena Peixoto a imposição, cada vez mais sentida, do discurso “politicamente correto”, o qual, na sua ótica, revela-se como um verdadeiro “atentado contra o pluralismo político”. Uma sociedade democrática, dessa forma, na sua percepção, deve estar preparada para “debater todos os temas e ouvir sempre o que o outro tem a dizer, mesmo quando isso não agrada, quando está em dissonância com os valores defendidos por alguém”<sup>91</sup>. Como se pode aferir, portanto, das reflexões trazidas ao debate democrático por Geovane de Mori Peixoto, é necessário, como requisito para a efetivação substancial da democracia, que seja garantida a plena liberdade de expressão aos grupos de maior vulnerabilidade social, não apenas no plano formal, mas, principalmente, no plano material<sup>92</sup>.

Complementando as lições de Geovane de Mori Peixoto e Harold J. Lasky acerca da necessidade de cautela em relação à imposição de limites ao discurso de candidatos frente a uma suposta necessidade de preservação do “politicamente correto”, André de Carvalho Ramos<sup>93</sup> acredita que há um risco iminente de violação aos direitos das minorias quando ocorre um desvirtuamento da teoria do abuso de direito, a partir do qual maiorias políticas, alegando retoricamente o combate a ideologias “antidemocráticas”, agem de forma abusiva com a intenção de eliminar ameaças eleitorais futuras de partidos minoritários que se encontram em processo de crescimento junto à opinião pública. Como importante precedente em defesa da liberdade de expressão e contra o desvirtuamento da teoria do abuso de direito no âmbito do direito europeu, Ramos cita o caso Vogt, quando uma professora da antiga Alemanha Ocidental foi afastada do cargo por suposta apologia ao comunismo em virtude de uma suposta “deslealdade face à Constituição alemã”, em entendimento chancelado pelo Tribunal Constitucional do país. Tendo recorrido à Corte Europeia de

91 Idem, mesma página.

92 Neste sentido, afirmam Juarez Guimarães e Ana Paola Amorim (*A corrupção da opinião pública: uma defesa republicana da liberdade de expressão*. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2013), que uma vez conquistado, nos últimos dois séculos, o objetivo do sufrágio universal, o programa de referência para a democracia no século XXI deve expressar, como tema central, “a luta pelo direito à voz e por uma opinião pública democrática”. Para isso, na visão dos referidos autores, não basta a garantia da livre circulação de ideias ante o poder opressor do Estado, pressuposto firmado na teoria liberal, mas sim deve ser oportunizada a participação livre, no debate político, daqueles que são “social ou culturalmente marginalizados ou desfavorecidos”, diante da opressão não apenas do Estado, mas também do poder econômico das empresas, em um modelo que os autores denominam de “liberdade de expressão em um republicanismo cívico”.

93 André de Carvalho Ramos, Liberdade de expressão e ideais antidemocráticos veiculados por partidos políticos – tolerância com os intolerantes? In: RAMOS, André de Carvalho (org.). *Temas de Direito Eleitoral no Século XXI*. 1. ed. p. 26-29. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2012.

Direitos Humanos, a citada professora conseguiu reverter a decisão da justiça alemã, considerada desproporcional.

Lembrando, por outro lado, que, ao longo da história, a propaganda política tem servido não apenas a interesses nobres, mas também a “interesses levianos e nefastos”, Luiz Márcio Pereira e Rodrigo Molinaro<sup>94</sup> defendem a necessidade de imposição de limites legais ao direito ao exercício da propaganda política, o qual, na perspectiva de proteção aos direitos fundamentais do eleitor à formação da sua livre convicção, bem como aos direitos dos candidatos de terem preservada a igualdade de oportunidades nas disputas eleitorais, devem ser ponderados, em face de outros direitos fundamentais e princípios constitucionais. Na opinião dos referidos doutrinadores, as campanhas eleitorais devem “priorizar o debate de propostas, em vez de, em detrimento do esclarecimento do eleitor, privilegiar a massificação de imagens, de números e de slogans, os quais, na essência, se revelam vazios de conteúdo”. O “desregramento da propaganda política”, assim, para Pereira e Molinaro, “só podem interessar aos políticos que preferem fugir ao crivo crítico do eleitorado, já que, por debaixo da casca da propaganda bem-feita, idealizada por profissionais extremamente competentes e caros, não encontrará o eleitor propostas sérias e consistentes”.

Em sentido oposto a algumas das ideias expostas por Pereira e Molinaro, Eneida Desiree Salgado defende que mesmo se admitindo que as propagandas políticas, especialmente as eleitorais, vêm cumprindo um papel contrário ao objetivo maior de bem informar o cidadão acerca das suas opções políticas, ao sucumbirem perante uma lógica estritamente mercadológica, a qual tende a “vender” os candidatos como se fossem “sabão em pó”, “qualquer controle prévio sobre o conteúdo das propagandas seria ofensivo ao princípio democrático e à liberdade de expressão”. Na sua visão, a única forma de se corrigir as distorções que têm sido geradas pelo mau uso das propagandas eleitorais se daria através de uma “fiscalização mais intensa do financiamento de campanhas” e de uma maior ênfase na imposição de limites ao abuso do poder econômico, elemento impulsionador que é das produções de marketing eleitoral de alto custo. A busca de uma maior garantia de igualdade nas disputas eleitorais, a partir do combate ao abuso do poder econômico, seria, assim, na visão de Eneida Desiree Salgado, “a única forma de tentar evitar esse desvio de finalidade da propaganda eleitoral”<sup>95</sup>.

94 Luiz Márcio Pereira e Rodrigo Molinaro, *Propaganda política: questões práticas e temas controversos da propaganda eleitoral*. 2. ed. p. 01-03, Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

95 Eneida Desiree Salgado, *Princípios constitucionais eleitorais*. 2. ed. p. 207-208, Belo Horizonte: Fórum, 2015.

Tecendo críticas a um suposto “excesso de regulamentação” da propaganda política no Brasil, Aline Osorio<sup>96</sup> entende que o arcabouço teórico do qual se reveste o direito eleitoral brasileiro ainda se pauta em uma lógica elitista, paternalista e autoritária, voltada a uma pretensão de “asepsia” do processo político, que busca reduzir a “temperatura da política”, reduzindo o espaço para o debate democrático, ao pressupor a incapacidade de julgamento e discernimento político do povo. Tais fatos, segundo a referida autora, terminam por colocar o direito eleitoral à margem do sistema de direitos fundamentais, reduzindo a participação da cidadania, a partir de uma indevida contenção da liberdade de expressão.

Destaca a referida autora, contudo, que nem toda ação ou conduta poderá ser protegida a partir do argumento da liberdade de expressão<sup>97</sup>. Assim, condutas violentas, incitações públicas e diretas ao genocídio, propagandas de guerra, pornografia infantil e apologia ao ódio que constitua incitação à violência se incluem entre as práticas vedadas pela ordem jurídica brasileira, não se caracterizando, portanto, como liberdades. Por outro lado, outras formas de manifestação de ideias e pensamentos, mesmo que deselegantes, deverão, a princípio, ser protegidas em nome da essencialidade da liberdade de expressão para a democracia.

A Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos prevê, em seu artigo 10, que as leis e privacidade não devem inibir nem restringir a investigação e a difusão da informação de interesse público. Dessa forma, ainda segundo o referido documento, somente deverá ocorrer punições a quem divulgar notícias de interesse público quando tal divulgação ocorrer com a evidente intenção de causar dano, bem como se fundar em notícias sabidamente falsas por parte do comunicador, ou, finalmente, quando houver manifesta negligência na busca da verdade ou falsidade da notícia. Segundo Aline Osorio<sup>98</sup>, os limites da liberdade de expressão devem se submeter a um “teste tripartite”, no qual se observe se a possível ordem fundamentadora da restrição se fundamenta em lei formal, aprovada pelo Poder Legislativo competente; se tutela objetivos constitucionalmente legítimos (por exemplo, o direito à honra, à privacidade, à igualdade e à dignidade da pessoa humana); e, finalmente, se é proporcional, ou seja, adequada aos fins propostos, necessária, em virtude da inexistência de outras medidas igualmente idôneas

96 Aline Osorio, *Direito eleitoral e liberdade de expressão*. 1. ed. p. 32, Belo Horizonte: Fórum, 2017.

97 Aline Osorio, *Direito eleitoral e liberdade de expressão*. 1. ed. p. 104, Belo Horizonte: Fórum, 2017.

98 *Idem*, p. 120-124.

que tenham a mesma capacidade de alcance desses fins, e mais benéfica para o bem jurídico tutelado do que os custos decorrentes da restrição a ser imposta à liberdade de expressão. Assim, “somente quando uma informação causar um dano injusto e grave à reputação – o que é muito diferente de ferir sentimentos ou incomodar – pode ser cabível a responsabilização do emissor da mensagem”. Censura prévia, por sua vez, deve ser algo descartado, em uma democracia.

No que se refere à possibilidade, sempre aventada, de imposição de restrições materiais à liberdade de discurso de candidatos, partidos e coligações, na arena política, entendemos, ante todos os argumentos expostos, que a censura prévia a determinados conteúdos de propaganda ou determinadas opiniões constitui-se em séria ameaça à lisura e à normalidade do processo eleitoral, com graves consequências para a sobrevivência das liberdades políticas e do regime democrático. Evidentemente, abusos devem ser contidos, sendo a Justiça Eleitoral a instância competente para tal mister. Vislumbramos o controle judicial repressivo dos abusos como o caminho mais desejável para o combate a eventuais abusos de prerrogativas, sem que se olvide que, em uma verdadeira democracia, é o eleitor o grande árbitro do processo político, agindo com liberdade e consciência na determinação das melhores escolhas para a sociedade.

Deve ser garantida, a assim, aprioristicamente, a liberdade de expressão plena de candidatos, partidos e coligações, combatendo-se, repressivamente e de forma estrita, limitada e adequada, eventuais abusos, que ponham em risco efetivo outros bens jurídicos igualmente relevantes, a exemplo da dignidade humana, da igualdade de condições de disputa (paridade de armas) nas disputas políticas e do pluralismo político, perspectivas, por exemplo, que levam à necessidade de combate à incitação à prática de crimes ou à eliminação de minorias.

Muita cautela, contudo, deve ser observada na realização de juízos de ponderação que, eventualmente, envolvam a necessidade de restrições à liberdade de expressão, em uma democracia. A ditadura do “politicamente correto”, que, por vezes, impõe restrições desarrazoadas e desproporcionais à liberdade de expressão, por considerar como ilegítimas, quando não necessariamente são, manifestações que desagradam parte, ou, até mesmo, a maioria das pessoas, não pode imperar em uma democracia. O ato de discordar de uma opinião majoritária, ou mesmo de uma tese defendida por minorias, a partir da divulgação de ideias “politicamente incorretas”, deve ser protegido como uma importante dimensão da liberdade de expressão e do próprio regime democrático, mesmo que tal fato desagrade segmentos da sociedade. *Prima facie*, a liberdade de expressão deve ter prioridade no debate político, sendo evidentemente possível, em situações concretas, mediante a realização de juízos de ponderação de

interesses, a imposição de restrições e sanções àqueles que vierem a abusar das prerrogativas democráticas contra os próprios valores inerentes à democracia.

Outra questão polêmica, ainda não abordada neste trabalho, relacionada à propaganda eleitoral no Brasil e potencializada em virtude da reforma eleitoral de 2015, diz respeito à possibilidade de realização da chamada “propaganda eleitoral antecipada”, em período anterior àquele firmado pela legislação eleitoral.

As controvérsias em torno dessa temática, a partir da publicação, em 2015, da Lei nº. 13.165/15, aumentaram bastante, uma vez que a referida lei estabeleceu um novo calendário eleitoral, reduzindo o tempo de propaganda eleitoral em cerca de quarenta dias (a propaganda eleitoral, até as eleições de 2014, estava autorizada a partir do dia 06 de julho do ano eleitoral. Desde as eleições de 2016, o termo inicial da propaganda eleitoral passou para o dia 16 de agosto, tendo sido mantido, contudo, o primeiro domingo de outubro como a data a ser realizado o primeiro turno eleitoral), e, ao mesmo tempo, flexibilizou as possibilidades de manifestação política de pré-candidatos, já visando ao pleito, durante o período pré-eleitoral.

De acordo com a nova redação do artigo 36-A da Lei das Eleições, determinada pela reforma eleitoral de 2015, não configuram propaganda eleitoral antecipada, desde que não envolvam pedido explícito de voto, a menção à pretensa candidatura e a exaltação das qualidades pessoais dos pré-candidatos, como também a realização de prévias partidárias e a respectiva distribuição de material informativo, a divulgação dos nomes dos filiados que participarão da disputa, a realização de debates entre os pré-candidatos, a divulgação de posicionamento pessoal sobre questões políticas, inclusive nas redes sociais e a realização, a expensas de partido político, de reuniões de iniciativa da sociedade civil, de veículo ou meio de comunicação ou do próprio partido, em qualquer localidade, para divulgar ideias, objetivos e propostas partidárias.

Como se percebe, houve um aumento evidente da liberdade de expressão dos candidatos no período da pré-campanha, em um suposto ganho democrático, ratificado pelo Tribunal Superior Eleitoral que, julgando um recurso especial (Recurso Especial Eleitoral nº 51-24, Brumadinho/MG, rel. Min. Luiz Fux, em 18.10.2016), sob a relatoria do Ministro Luiz Fux, pontuou que a ampla divulgação de ideias fora do período eleitoral propriamente dito compõe direito conferido ao eleitor de acompanhar, de forma abrangente, as convicções, opiniões e plataformas políticas dos potenciais candidatos acerca dos mais variados temas debatidos na sociedade, de forma a orientar a formação de um juízo mais consciente e responsável, por ocasião do exercício do *ius suffragii*, destacando que na seara político-eleitoral o direito constitucional à liberdade

de expressão deve ser devidamente observado a fim de evitar que os cidadãos sejam privados de informações importantes<sup>99</sup>.

A perspectiva exposta pelo STF, no citado julgado, firmada a partir de uma lei evidentemente liberalizante, é apoiada por Aline Osório, para quem é demagógica e artificial a restrição imposta pela lei ao uso da propaganda partidária, em ano eleitoral, para fins eleitorais, uma vez que constantemente, quando da divulgação dessas propagandas, já é do conhecimento geral quem serão os candidatos ao pleito. Na sua opinião, a atual legislação favorece os partidos mais ricos, uma vez que estes gozam de maior possibilidade de utilização indevida da propaganda partidária, já que dispõem de maiores recursos financeiros para pagar eventuais multas impostas pela Justiça Eleitoral pelo descumprimento da lei. Entende ainda a referida autora que a propaganda partidária poderia ter, como função, no ano eleitoral, a manifestação legítima de partidos políticos relativa à eleição vindoura, a partir da divulgação de futuros programas de governo, eventuais alianças e apresentação de justificativas quanto à escolha dos nomes dos futuros candidatos. Ao contrário, contudo, acredita a citada jurista que a utilização do programa partidário única e exclusivamente com a finalidade de divulgação das qualidades pessoais do futuro candidato do partido já não seria razoável, podendo caracterizar violação à paridade de armas entre os futuros concorrentes<sup>100</sup>.

Na opinião de Carlos Neves Filho<sup>101</sup>, por sua vez, não há coerência em se proibir a realização de propaganda com finalidade eleitoral durante o período de propaganda partidária ao mesmo tempo em que questões relacionadas às eleições são colocadas em pauta diárias nos meios de comunicação muito antes do período eleitoral. Para Neves Filho, a realidade política e a liberdade de expressão deveriam ser respeitadas no Brasil, a fim de que “subterfúgios muitas vezes contidos na própria legislação” deixem, de forma hipócrita, de ser utili-

99 Neste sentido, para Luiz Fux e Carlos Eduardo Frazão (*Novos paradigmas do direito eleitoral*. 1. ed. p. 116, Belo Horizonte: Fórum, 2016), a liberdade de expressão “se afigura como um dos princípios informadores do direito eleitoral”, ostentando uma “posição preferencial” em todo o ordenamento constitucional, decorrente da necessidade inerente ao Estado democrático de direito de que todos os cidadãos tenham acesso a informações acerca da maior variedade de assuntos possíveis, pressuposto que, no plano eleitoral, revela-se na necessidade de uma ampla divulgação das mais diversas informações relativas aos candidatos, bem como daquelas relacionadas às ações parlamentares e de governo. Para Fux e Frazão, a intervenção do Poder Judiciário deve ser mínima no âmbito das “manifestações e críticas próprias do embate político”, uma vez que o caráter eminentemente dialético das disputas eleitorais “exige maior deferência à liberdade de expressão e de pensamento” (idem, p. 119).

100 Aline Osório, *Direito eleitoral e liberdade de expressão*. 1. ed. p.198, Belo Horizonte: Fórum, 2017.

101 Carlos Neves Filho. *Propaganda eleitoral e o princípio da liberdade da propaganda política*. 1. ed. p. 43-44, Belo Horizonte: Fórum, 2012.

zados, permitindo-se, assim, o debate aberto e mais amplo de ideias, a exemplo do que ocorre durante as chamadas “eleições primárias”, nos Estados Unidos. É irônico, na ótica do referido autor que possa-se falar de tudo na propaganda partidária, “desde as questões mezinhas, como calçamento de rua, até temas da macropolítica, como a crise econômica internacional” e não se possa falar em eleições. A atual sistemática, para Neves Filho, favorece apenas os candidatos e partidos mais ricos, que assumem o risco de serem multados em troca de uma maior visibilidade das suas propostas e imagens, no período pré-eleitoral.

Já para Xiomara Navas Carbo<sup>102</sup>, a fixação de um período específico para a realização de campanhas eleitorais cumpre duas finalidades: evitar que o proselitismo político se torne a ocupação central e permanente dos partidos políticos, bem como facilitar o controle de gastos eleitorais empreendidos pelos partidos, tendo em vista a concentração obrigatória de tais investimentos em um período específico do calendário das eleições.

No sentido da análise exposta por Xiomara Navas Carbo, entendemos, discordando em parte do precedente firmado pelo Tribunal Superior Eleitoral no julgamento do Recurso Especial Eleitoral nº. 51-24, citado, que embora a liberdade de expressão seja um dos pilares da democracia, devendo, portanto, gozar de uma posição preferencial em eventuais conflitos com outros princípios e valores fundamentais do regime democrático, ter posição preferencial não significa possuir uma condição absoluta de aplicabilidade. Assim sendo, equivooca-se o entendimento extremamente liberalizante em relação à possibilidade de realização de campanhas eleitorais sem pedido explícito de voto, embora evidentemente implícito, em períodos anteriores ao calendário oficial da propaganda eleitoral. Permitir livremente a pré-campanha, sem qualquer filtro senão a improvável hipótese de formulação de pedidos explícitos de voto, significa autorizar a realização de gastos eleitorais não contabilizados e favorecimento ao abuso do poder econômico, com consequências nefastas para o respeito à necessária paridade de armas entre os futuros candidatos.

Pode-se até admitir saídas alternativas que possibilitem o aumento do tempo de exposição das ideias a serem debatidas entre candidatos, partidos e coligações durante o pleito, uma vez que tem razão Eneida Desiree Salgado<sup>103</sup> quando afirma que “um tempo irrisório para a propaganda eleitoral não permite a pro-

102 Xiomara Navas Carbo, La regulación del financiamiento de los partidos políticos y de la campaña electoral en América Latina. In: NOHLEN, Dieter (editor). *Elecciones y sistemas de partidos en America Latina*. 1. ed. p. 160, San José, Costa Rica: IIDH, 1993.

103 Eneida Desiree Salgado, *Princípios constitucionais eleitorais*. 2. ed. p. 213, Belo Horizonte: Fórum, 2015.

moção de candidaturas e a exposição de ideias”, ofendendo, assim, o princípio da eficácia da propaganda, ao não provocar reflexões políticas substanciais nos cidadãos que possam, de fato, contribuir para o pluralismo político. Meios de propaganda acessíveis a todos de forma gratuita ou mediante custos irrisórios, a exemplo do uso das redes sociais (desde que excluídos os usos de propagandas pagas e/ou com produção a partir de investimentos elevados, que venham a se constituir em abuso de poder econômico), podem ser liberados, assim como pode ser empreendida a proposta de reconhecimento da utilização da propaganda partidária gratuita como instrumento legítimo de propaganda eleitoral, uma vez que tal instrumento de divulgação de ideias é distribuído equitativamente entre os diversos partidos, conforme a legislação em vigor.

Permitir, contudo, qualquer tipo de manifestação de campanha eleitoral em período não designado por lei, sem qualquer possibilidade de controle acerca de recursos arrecadados e gastos de campanha, é abrir caminho para a desigualdade e o abuso do poder nas eleições, práticas extremamente nocivas ao equilíbrio da democracia.

Finalmente, trazendo à baila do terceiro eixo temático relativo à questão da liberdade de expressão nas campanhas eleitorais e sua repercussão na reforma, ou tentativas de reforma política em curso no país, é de se ressaltar o debate em torno do estabelecimento, ou não, de balizamentos temporais mais rígidos para a divulgação de pesquisas eleitorais.

Previstas nos artigos 33 e seguintes da Lei nº. 9.504/97, as pesquisas eleitorais têm se tornado, nas últimas eleições, alvo de constantes críticas em virtude dos diversos erros de previsões cometidos pelos mais diversos institutos. Exemplos de erros grosseiros de previsão não faltam, como o ocorrido na Bahia, em 2006, quando os institutos de pesquisa previam, quase à unanimidade, uma vitória, ainda no primeiro turno do então governador Paulo Souto, candidato à reeleição, sobre seu oponente, Jacques Wagner, do PT. Apurados os resultados das urnas, Wagner derrotou Souto ainda no primeiro turno. Historicamente conhecido também é o fato ocorrido na eleição para prefeito de São Paulo, em 1985, disputada entre os ex-presidentes da república Jânio Quadros e Fernando Henrique Cardoso, quando FHC, crente na vitória dada como certa pelos institutos de pesquisa, pousou para fotos na cadeira de prefeito, antes do pleito, sendo, contudo, surpreendentemente derrotado por Jânio no dia das eleições.

Erros de projeção, contudo, sempre serão possíveis em pesquisas de opinião, especialmente quando, em virtude do surgimento de novas variáveis negligenciadas, ocorrem mudanças imprevistas no cenário a ser pesquisado. Como bem

observa Eduardo Muylaert<sup>104</sup>, em 1936, como consequência da utilização de uma metodologia de pesquisa superada pelo surgimento de novas variáveis sociais não observadas atentamente, um até então famoso e importante instituto de pesquisa americano previu a derrota de Franklin Delano Roosevelt nas eleições presidenciais dos Estados Unidos, a qual terminou não ocorrendo. Na ocasião, o *Literary Digest* utilizou, de forma equivocada, a mesma metodologia de pesquisa que houvera sido praticada quatro anos antes, baseada na consulta a proprietários de veículos e telefones, público que tinha deixado, àquela altura, de ser decisivo, em virtude do surgimento de um novo eleitorado favorável a Roosevelt, baseado em minorias catapultadas à ascensão social a partir da política do New Deal. O até então pouco conhecido Instituto Gallup, atento à mudança do perfil do eleitorado, cravou a vitória de Roosevelt naquelas eleições, contrariando as previsões do *Literary Digest*, passando, desde então, a assumir uma posição de liderança no mercado das pesquisas eleitorais na América do Norte.

Mais recentemente, em novembro de 2016, a grande maioria dos institutos de pesquisa dos Estados Unidos voltou a errar na previsão dos resultados das eleições presidenciais, ao apontar a provável vitória da candidata democrata Hillary Clinton sobre o candidato republicano Donald Trump, mesmo que por pequena margem. Apuradas as urnas, Trump se tornou mais um improvável (pelo menos aos olhos dos institutos de pesquisa) presidente eleito no mais poderoso país do mundo, conquistando a maioria dos delegados responsáveis pela definição do resultado final do pleito, mesmo sem ter obtido a maioria efetiva dos votos dos eleitores dos Estados Unidos.

Apesar dos erros históricos citados, há, nos Estados Unidos, uma completa liberdade para a divulgação de pesquisas eleitorais durante os pleitos, situação também observada em países como Austrália, África do Sul, Dinamarca, Japão, Holanda, Nigéria, Paquistão, Suécia e Reino Unido, dentre outros. Em Cingapura, por sua vez, existe vedação à divulgação de pesquisas eleitorais durante todo o período eleitoral, enquanto que na Itália tal restrição é observada, tão somente, na última quinzena antes da votação. Já na França e no Canadá, decisões judiciais proibiram a vedação à divulgação de pesquisas eleitorais, com exceção do dia do pleito, sob o argumento de que tal restrição violaria a liberdade de expressão.

Mais do que confundir o eleitor no seu direito à liberdade de informação, a divulgação de pesquisas fraudulentas pode acarretar sérios danos à legiti-

104 Eduardo Muylaert, Por que não se deve limitar a divulgação de pesquisas, exceto talvez no dia da eleição? In: FALCÃO, Joaquim (org.). *Reforma eleitoral no Brasil: legislação, democracia e internet em debate*. 1. ed. p. 213, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

dade do debate democrático e ao próprio fortalecimento do processo político, tendo em vista a comprovada influência que as mesmas exercem sobre uma considerável margem do eleitorado, tendente a praticar o chamado “voto útil”, deferido ao líder das pesquisas. Neste sentido, opina Lauro Barretto<sup>105</sup> que os eleitores “Maria-vai-com-as-outras”, os quais definem seus votos na reta final das campanhas eleitorais, “guiados pela descabida e pueril credence de que não vele a pena perder o voto com um candidato que vai perder”, são uma constante no cenário político brasileiro. Para esses eleitores, teoriza Barretto, “os prognósticos dos institutos de pesquisa funcionam como uma espécie de bússola, indicando o rumo a ser seguido para que não percam os seus votos”, fato que favorece a manipulação das pesquisas como instrumento de conquista de votos<sup>106</sup>.

Destaca ainda Lauro Barrêto<sup>107</sup> que, nos últimos anos, criou-se, especialmente entre os veículos de comunicação de massa, o mito da infalibilidade das pesquisas eleitorais. Divulgam-se resultados de pesquisas, às vésperas das eleições, como se já fossem os resultados definitivos do pleito, e, quando o prognóstico se revela equivocado, após a abertura das urnas, arranja-se uma “justificativa qualquer, desde que não comprometa a imagem dos trabalhos efetuados pelos institutos de opinião pública”. Para Barrêto, esta prática usual de “supervalorização” das pesquisas eleitorais, transformadas em carros-chefes dos noticiários pré-eleições, “esvazia totalmente o debate entre as propostas dos candidatos, reduzindo a disputa eleitoral a uma guerrinha medíocre de percentuais que sobem e descem de semana para semana”, promovendo uma polarização entre os candidatos favoritos das pesquisas e “alijando por completo os demais candidatos, por melhores que sejam as suas mensagens ou seus perfis ideológicos”.

Por outro lado, para Eduardo Muylaert, proibir a divulgação de pesquisas eleitorais é “abrir caminho a acessos privilegiados, vazamentos, distorções, ma-

105 Lauro Barrêto, *As pesquisas de opinião pública no processo eleitoral brasileiro*, 1. ed., p. 86, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1997.

106 Sobre os possíveis impactos gerados pela divulgação de pesquisas eleitorais sobre o eleitorado, destaca ainda Rachel Meneguello (Regulação das pesquisas. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (org.). *Reforma Política no Brasil*. 1. ed. p. 109, Belo Horizonte: UFMG, 2006) as possibilidades de ocorrência do *bandwagon effect*, “metáfora que faz alusão ao vagão de circo que conduz a banda, colocado sempre à frente da caravana”, que impõe uma pressão social sobre os eleitores para que estes votem no candidato com mais chances de vitória; do *underdog effect*, quando o eleitor, como forma de protesto ou omissão, vota no candidato que está em último lugar; e do voto útil, que faz com que o eleitor tenda a votar em uma segunda opção, dentre os candidatos com mais chances de êxito eleitoral, em detrimento do seu candidato preferido.

107 Op. Cit. p. 119-125.

nipulações e boatos”<sup>108</sup>, impossíveis de serem impedidos na atual sociedade da informação. Para Gustavo Venturi<sup>109</sup>, “o antídoto efetivo ao risco de manipulação das pesquisas eleitorais só pode emergir do aprendizado do contato com elas”, sendo nefasta, portanto, a ideia de coibir a publicação das pesquisas em virtude de um suposto risco de manipulação do eleitorado. A cidadania, para Venturi, exige a valorização de um “processo interativo de participação política do eleitorado”, que deve, portanto, ser exposto aos problemas, ao invés de protegido, buscando, assim, o amadurecimento cognitivo e moral, em direção à conquista da autonomia.

Já Patrick Champagne<sup>110</sup>, ressaltando um aspecto relevante das pesquisas eleitorais no âmbito do jogo político, destaca que as sondagens de intenção de voto permitem a criação, junto à imprensa, de “um verdadeiro suspense que, dia após dia, contribui para manter a atenção de leitores e telespectadores que, em sua maior parte, estão pouco interessados pelo debate político”. As pesquisas eleitorais, segundo Champagne, ajudam a criar um enredo para a disputa eleitoral, tornando-o, ao mesmo tempo, familiar ao eleitorado, que passa a associá-lo quase que praticamente a uma competição esportiva entre personalidades, e vazio de conteúdo, uma vez que programas ou ideias mais complexas passam a figurar em um segundo plano, no processo de escolha dos representantes do povo, inclusive no âmbito da atuação jornalística.

Diante de tais fatos, pergunta-se: que tipos de restrições podem e devem ser impostas às metodologias e à divulgação de pesquisas de opinião durante as campanhas eleitorais, tendo em vista a suposta influência que as mesmas exercem sobre o eleitorado?

Em 2006, visando às eleições gerais daquele ano, o legislador ordinário, através da chamada “minirreforma eleitoral”, patrocinada pela Lei nº. 11.300/06, incluiu no texto da Lei das Eleições (Lei nº. 9.504/97) o artigo 35-A, segundo o qual “é vedada a divulgação de pesquisas eleitorais por qualquer meio de comunicação, a partir do 15º dia anterior até as 18 horas do dia do pleito”. O objetivo do citado dispositivo, evidentemente, foi o de evitar influências malé-

108 Eduardo Muylaert, Por que não se deve limitar a divulgação de pesquisas, exceto talvez no dia da eleição? In: FALCÃO, Joaquim (org.). *Reforma eleitoral no Brasil: legislação, democracia e internet em debate*. 1. ed. p. 217, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

109 Gustavo Venturi, Opinião pública, legislação eleitoral e democracia. In: BENEVIDES, Maria Victória; VANNUCHI, Paulo; KERCHE, Fábio (org.). *Reforma Política e Cidadania*. 1. ed. p. 403-404, São Paulo: Perseu Abramo, 2003.

110 Patrick Champagne, As sondagens o voto e a democracia. *Do voto*. In: CANÊDO, Letícia Bicalho (org.). *O sufrágio universal e a invenção democrática*. 1. ed. p. 366-369, São Paulo: Estação Liberdade, 2005.

ficas das pesquisas eleitorais na formação da opinião dos eleitores, o que, para muitos, facilitaria a manipulação das mesmas. O Supremo Tribunal Federal, entretanto, julgando as ADI's 3.741-2, 3.742-1 e 3743-9, declarou a inconstitucionalidade do referido art. 35-A da Lei das Eleições, o qual, portanto, se tornou inaplicável.

Em dezembro de 2014, foi aprovada na Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal a PEC 52/2012, capitaneada pelo senador e ex-governador de Santa Catarina, Luiz Henrique, na qual é proposta a inclusão do art. 16-A no texto constitucional, proibindo a divulgação de pesquisas eleitorais nos quinze dias anteriores à realização do primeiro ou segundo turno das eleições. A suposta “imprecisão e inexatidão” de muitas pesquisas, que teriam sido, na visão dos autores da PEC, decisivas na definição de alguns pleitos no país, é o argumento motivador da proposta, defendida na CCJ do Senado pelo parecer do senador Randolfe Rodrigues, do Amapá, para quem uma eventual restrição ao direito de informação seria legítima e proporcional à necessidade de preservação dos princípios democráticos, consubstanciados na igualdade entre os candidatos e na “liberdade de formação da opinião do cidadão eleitor”<sup>111</sup>.

Diante de tal fato, é válido o seguinte questionamento: teria sido acertada a decisão do STF que, julgando a ADIN n°. 3741-2, declarou a inconstitucionalidade do artigo 35-A da Lei das Eleições, incluído pela Lei n°. 11.300/06, que proibia a divulgação de pesquisas eleitorais por qualquer meio de comunicação a partir do décimo quinto dia anterior até as dezoito horas da data do pleito? Está certo o senador Randolfe Rodrigues, para quem seriam legítimas, em nome da paridade de armas entre os candidatos e da livre formação a vontade do eleitor, restrições à divulgação de pesquisas eleitorais? Limitações devem ser impostas à liberdade para a divulgação dessas sondagens?

Como já destacado, a censura prévia ao acesso à plena liberdade de informação, por parte do eleitor, constitui-se em séria ameaça à lisura e à normalidade do processo eleitoral, com graves consequências para a sobrevivência das liberdades políticos e do regime democrático. A legislação eleitoral em vigor, ao exigir o registro das pesquisas eleitorais na Justiça Eleitoral, determinando a devida publicidade relativa aos métodos adotados nas sondagens, já fornece subsídios suficientes para um combate eficaz ao mau uso das pesquisas eleitorais nas campanhas políticas, ao prever uma série de sanções para institutos de pesquisa e candidatos eventualmente favorecidos por fraudes, ao mesmo

111 Neste sentido, cf. Eduardo Muylaert, op. Cit. p. 207.

tempo em que garante a liberdade de informação, princípio caro à democracia. O controle judicial repressivo dos eventuais abusos na divulgação de pesquisas eleitorais falseadas apresenta-se como o caminho mais desejável para o combate a eventuais distorções dolosas, ao preservar a liberdade de informação dos eleitores, bem como a liberdade de imprensa e a liberdade de manifestação de partidos e candidatos.

## O FINANCIAMENTO ELEITORAL NO BRASIL E AS SUAS TENDÊNCIAS APÓS O JULGAMENTO DA ADI 4.650 PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Um dos temas mais polêmicos e instigantes suscitados no debate político brasileiro, nos últimos anos, com fortes repercussões nas discussões que envolvem a temática da reforma política, é o do financiamento das campanhas eleitorais e dos partidos políticos.

Diariamente, após, especialmente, a deflagração da “Operação Lava-Jato”, pelo Ministério Público Federal, os noticiários de todo o país, das mais diversas espécies de mídia, têm noticiado e promovido o debate em torno do uso abusivo do dinheiro na atividade política. Relações espúrias entre financiadores clandestinos de campanhas eleitorais e políticos suspeitos de prática de atos de corrupção, constantemente têm vindo à baila do conhecimento da sociedade, como produto de investigações e de “delações premiadas” de acusados, demonstrando o quanto a má influência do poder econômico tem causado danos à democracia brasileira e à estabilidade das instituições políticas nacionais.

Dispõe a Constituição Federal, no seu artigo 14, § 9º, sobre a necessidade de a legislação eleitoral proteger a probidade administrativa e a moralidade para o exercício do mandato, de forma a preservar a “normalidade e a legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta”. Tal disposição normativa, ao tratar da necessidade de proteção da normalidade e da legitimidade dos pleitos contra a influência do poder econômico, oferece, a princípio, a possibilidade de uma interpretação equivocada e excessivamente restritiva a respeito do uso do dinheiro nas eleições, ao prever a necessidade

de contenção da “influência do poder econômico”. Obviamente, a intenção do legislador constitucional foi a de garantir o livre e democrático exercício do sufrágio popular ante a influência danosa do uso abusivo do poder econômico, e não, como supostamente poderia se interpretar, contra qualquer influência do capital nas eleições.

O dinheiro é necessário para a política democrática. No entanto, o mesmo dinheiro pode servir de ferramenta para o abuso do poder, e, por conseguinte, para a manutenção de uma política antidemocrática. O debate relativo ao financiamento eleitoral no Brasil, englobando a discussão em torno das fontes legítimas de custeio de partidos políticos e candidaturas, revela-se como um embate complexo justamente em virtude da necessidade de se encontrar um ponto de equilíbrio entre o que pode ser considerado legítimo em termos de contribuições de pessoas físicas e jurídicas para campanhas eleitorais e para as atividades ordinárias das agremiações partidárias, e o que pode ser considerado abuso de poder econômico, capaz de causar desequilíbrios ao princípio da paridade de armas entre candidatos e partidos, violando o regime democrático, fundado na necessária igualdade material de oportunidades no campo político.

Os grandes escândalos de corrupção descobertos no Brasil nos últimos anos têm revelado uma aparente relação entre financiamentos políticos e violações ao erário, praticadas, em regra, através de favorecimentos empreendidos por políticos eleitos, ou mesmo por partidos políticos que conquistam o poder, a seus maiores financiadores de campanha, em geral grandes empresas dos ramos da construção civil, finanças, ou mesmo do ramo da alimentação. Citando dados de uma pesquisa realizada pelo Instituto Kelloggs, ligado à Universidade do Texas, Márlon Reis<sup>112</sup> destaca estudo segundo o qual cada empresa doadora em campanhas eleitorais no Brasil recebe, em média R\$ 8,50 (oito reais e cinquenta centavos) em contratos públicos para cada Real doado, fato que demonstra a lucratividade desses investimentos, revestidos de doações, que trazem consequências nefastas à democracia brasileira, como o incentivo às fraudes em licitações e contratos, o desvio do dinheiro público e a minimização das chances eleitorais daqueles que não se submetem a este processo viciado de custeio de campanhas eleitorais.

Complementando as informações trazidas por Reis, destaca Murillo Aragão<sup>113</sup>, citando reportagem do jornal “O Globo”, de 12 de dezembro de 2013, que, nas eleições de 2010, apenas 1% dos doadores concentrou 61% das doa-

112 Márlon Reis, *O Gigante acordado: manifestações, ficha limpa e reforma política*. 1. ed. p. 161, Rio de Janeiro: Leya, 2013.

113 Murillo Aragão, *Reforma política: o debate inadiável*. 1. ed. p. 76, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

ções eleitorais realizadas no Brasil, sendo que os dez maiores doadores, todos pessoas jurídicas, concentraram 22% das doações. Ainda de acordo com Aragão, enquanto que a campanha da presidente da república eleita em 2010, Dilma Rousseff, contou com o apoio de 1513 doadores pessoas físicas, dois anos antes, nos Estados Unidos, Barack Obama, em sua primeira campanha presidencial, contou com o apoio financeiro de quase quatro milhões e meio de pessoas físicas.

Como se percebe, até as eleições de 2014, última em que foi permitido o financiamento empresarial de campanhas, antes da paradigmática decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI 4.650, julgada em setembro de 2015, que proibiu tal forma de custeio eleitoral, as campanhas eleitorais no Brasil foram sustentadas, fundamentalmente, por poucos doadores pessoas jurídicas, que destinaram quantias vultosas às candidaturas e comitês financeiros de campanha.

Curiosamente, em regra esses grandes doadores, “democraticamente”, mantiveram, por muitas eleições, o hábito de não financiar apenas um candidato, mas, muitas vezes, dois, três ou mais postulantes com chances reais de vitória em um determinado pleito, independentemente de ideologias ou partidos políticos. Como exemplo da ausência de uma conotação ideológica nas doações empresariais firmadas no Brasil nos últimos anos, destaca Márton Reis<sup>114</sup> o curioso exemplo do Grupo EBX, dirigido pelo empresário Eike Batista (que, após ter se tornado o homem mais rico do Brasil e um dos mais ricos do mundo, foi preso, em 2017, sob suspeita de pagamento de propinas a políticos, investigadas no âmbito da “Operação Lava-Jato”), que, nas eleições presidenciais de 2010, fez significativas doações às campanhas eleitorais dos três principais candidatos, Dilma Rousseff (PT), José Serra (PSDB) e Marina Silva (PV). No mesmo ano, o grupo de Eike Batista também patrocinou, no Rio de Janeiro, as campanhas dos candidatos adversários Sérgio Cabral Filho (que viria a ser eleito e, anos depois, também preso durante as investigações da “Operação Lava-Jato”) e Anthony Garotinho (ex-governador do estado, que também viria a ser preso, por suspeita de prática de crimes de captação ilícita de sufrágio supostamente praticados durante as eleições de 2016).

As “generosas” doações desses grandes financiadores tornaram as eleições brasileiras demasiadamente caras e desiguais, nos últimos anos. A desigualdade econômica entre os partidos, alimentada por esta lógica, termina por se contrapor ao princípio da igualdade de oportunidades, fato que ameaça a estabilidade do sistema democrático. Além disso, a crise de filiação e a desvalorização

114 Márton Reis, *O Gigante acordado: manifestações, ficha limpa e reforma política*. 1. ed. p. 155, Rio de Janeiro: Leya, 2013.

da imagem dos partidos têm tornado tais instituições vulneráveis a fontes de financiamento mais vantajosas, tornando os partidos políticos dependentes de grupos econômicos ou mesmo do Estado. Não há, no Brasil, uma cultura de financiamento político privado patrocinado por pequenas doações de pessoas físicas, engajadas no processo político, como ocorre em vários países do mundo, onde a democracia está consolidada há muitos anos.

Ante o exposto, o debate em torno da necessidade de mudanças nas formas de financiamento de partidos políticos e candidatos tem se intensificado no Brasil, a ponto de, em 2015, o Supremo Tribunal Federal, julgando a Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º. 4.650, proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, decidir pela incompatibilidade das regras de financiamento empresarial de campanhas e partidos em face da Constituição de 1988, vinte anos depois da publicação da Lei Geral dos Partidos Políticos (Lei n.º. 9.096/95) e dezoito anos após a promulgação da Lei das Eleições (Lei n.º. 9.504/97), que autorizaram tal forma de financiamento. Resta, contudo, aos cientistas políticos e juristas, bem como à sociedade civil em geral, questionar: as alterações promovidas, em 2015, pelo Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento da ADI 4.650, no sistema de financiamento de campanhas eleitorais e partidos políticos, proibindo o financiamento empresarial, encontram, de fato, respaldo na Constituição? Pessoas jurídicas devem ter assegurada a liberdade de expressão para participar das eleições, como financiadoras de candidaturas? É o financiamento público exclusivo de campanhas uma alternativa viável, juridicamente e politicamente, para o cumprimento do objetivo de elevação da qualidade da democracia e da concretização do princípio da igualdade de armas nas eleições? A proibição do financiamento empresarial de campanhas é a decisão mais adequada à promoção do combate à corrupção? É conveniente, em uma reforma política, restaurar a possibilidade de existência de um número maior de fontes de custeio de partidos e candidatos após as restrições impostas pelo STF ao financiamento político?

Como bem destaca Magnus Ohman, ao colaborar em importante estudo desenvolvido pelo *Institute for Democracy and Electoral Assistance* (International IDEA), publicado no Brasil pela Fundação Getúlio Vargas, em 2015, os objetivos desejados em um sistema político e os desafios regulatórios existentes no país devem ser pontos de partida sempre observados na implementação de uma política reformista, uma vez que fatores estruturais do sistema político de cada país, a exemplo do sistema eleitoral ou do sistema de governo adotados, têm impacto significativo sobre a forma de financiamento político mais adequada. Aponta Ohman que existe uma série de desafios comuns, relativos ao

sistema político e ao controle do financiamento político, que devem ser analisados, ao se estudar o tema em comento<sup>115</sup>. Os principais obstáculos gerados por um sistema de financiamento político que podem impactar negativamente no processo democrático, segundo o referido estudo, revelam-se no acesso desigual ao financiamento para os diversos atores políticos, no influxo de financiamento ilícito na política, na cooptação da política por interesses comerciais, no abuso dos recursos estatais e na compra de votos generalizada. A superação destes obstáculos, por outro lado, muitas vezes esbarra em legislações inadequadas, na falta de vontade política para controlar o financiamento eleitoral, na aceitação popular da compra de votos, na falta de independência das instituições coercitivas, na aplicação tendenciosa da legislação específica e na falta de recursos para o cumprimento desta legislação.

Conhecer as experiências estrangeiras relativas aos modelos de financiamento político, no entanto, pode ser considerado um importante parâmetro para uma análise mais consistente acerca das características e tendências inerentes a cada uma de tais perspectivas teóricas, com vistas ao estabelecimento de um diagnóstico crítico acerca do sistema de custeio vigente em um determinado país e, sucessivamente, para a indicação de possibilidades de aprimoramento de tal sistema. Tendo em vista a atualidade do debate em torno dos meios de financiamento de campanhas eleitorais e partidos políticos no Brasil, incrementado, especialmente, após o julgamento, pelo STF, em 2015, da ADI 4.650, que proibiu doações empresariais a partidos políticos e candidatos no país, bem como após a publicação, também em 2015, da Lei 13.165/15, que firmou novas regras de transparência na prestação de contas de partidos e candidatos, criando, também, um teto de gastos nas eleições, importante se faz uma breve análise do cenário mundial relativo ao custeio da política, vivenciado nas últimas décadas.

De acordo com Delia Ferreira Rubio<sup>116</sup>, até meados do século XX prevalecia, no âmbito do financiamento político, tanto de partidos políticos como de campanhas eleitorais, o modelo exclusivamente privado. Após a II Guerra Mundial, contudo, com o avanço do fenômeno da constitucionalização dos partidos, desenvolveu-se uma corrente doutrinária que via no financiamento político exclusivamente privado um risco, decorrente de uma suposta vulnera-

115 Neste sentido cf. FALGUERA, Elin; OHMAN, Magnus; JONES, Samuel (org.). *Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais*: um manual sobre financiamento político. p. 45, Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015.

116 Delia Ferreira Rubio, *Financiamento de partidos e campanhas: fundos públicos versus fundos privados*. *Novos estud.* – CEBRAP, São Paulo, n. 73, p. 6-16, nov. 2005. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-33002005000300001&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002005000300001&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em 24 out. 2016.

bilidade a qual as agremiações partidárias e os políticos estariam expostos ante o poder econômico. Tornou-se comum, assim, desde então o aprofundamento da discussão em torno da necessidade de um avanço do financiamento público da política com o instrumento gerador de uma maior equidade nas disputas eleitorais, de um fortalecimento dos partidos políticos e de uma redução da influência do poder econômico sobre os processos eleitorais<sup>117</sup>.

Neste diapasão, ressalta Rubio<sup>118</sup> que, na Alemanha, o financiamento público dos partidos políticos se desenvolveu a partir de 1959, com o intuito de torná-los menos vulneráveis ao poder do capital privado (especialmente a União Democrática Cristã e o Partido Democrata Liberal), bem como de gerar um maior equilíbrio do sistema partidário (O Partido Social Democrata, então minoritário, com os incentivos públicos ganhou competitividade, frente aos demais). Ainda segundo a autora, no México o incremento de uma política pública de financiamento do sistema partidário colaborou, decisivamente, para a redução do monopólio político do Partido Revolucionário Institucional, historicamente o ator principal dos processos eleitorais mexicanos.

Voltando à Alemanha, vale destacar que, neste país, há uma clara opção legislativa pela preponderância do princípio da igualdade de oportunidades entre os partidos políticos, a partir da previsão de financiamento público dos partidos aliado à obrigação de transparência das contas partidárias. Tal característica deriva da Lei Fundamental de Bonn, a Constituição da República Federal da Alemanha (Alemanha Ocidental) de 1949, que buscou, com a constitucionalização e o apoio financeiro aos partidos políticos, garantir o pluralismo partidário, em detrimento da possibilidade de advento de um partido majoritário que pudesse ameaçar a estabilidade democrática (como ocorrera com o Partido Nazista, no período entre guerras).

Em 1966, contudo, o Tribunal Constitucional Alemão decidiu pela proibição do financiamento público das atividades ordinárias dos partidos políticos, ficando tal possibilidade de financiamento restrita ao exercício de atividades partidárias com repercussão no âmbito jurídico estatal. Como bem destaca Ana

117 Segundo Sergei Medeiros Araújo (O financiamento público nas eleições brasileiras. In: RAMOS, André de Carvalho (org.). *Temas de Direito Eleitoral no Século XXI*. 1. ed. p. 316, Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2012), o primeiro país a adotar formas de financiamento eleitoral público foi o Uruguai, em 1928, seguido pela Argentina (1955), Costa Rica (1956), Porto Rico (1957), Alemanha (1959), Brasil (1965), Suécia (1966), Finlândia e Dinamarca (1969), Noruega (1970), Israel (1973), Estados Unidos e Canadá (1974), Áustria e Japão (1975).

118 Delia Ferreira Rubio, Financiamento de partidos e campanhas: fundos públicos versus fundos privados. *Novos estud.* – CEBRAP, São Paulo, n. 73, p. 6-16, nov. 2005. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-33002005000300001&lng=pt&nrm=i-so](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002005000300001&lng=pt&nrm=i-so)>. Acesso em 24 out. 2016.

Claudia Santano<sup>119</sup>, “com isso se permitia unicamente o financiamento das atividades eleitorais dos partidos por meio ou de reembolso ou de restituição de gastos, junto com um sistema de adiantamento de valores para aqueles que cumprissem com os requisitos exigidos nas eleições anteriores”.

Como consequência desta decisão do Tribunal Constitucional, os partidos políticos na Alemanha passaram a vivenciar um período de grandes dificuldades financeiras, fato que levou, com o passar do tempo, os partidos a aderirem a formas irregulares de financiamento, como aqueles decorrentes do ingresso de recursos públicos mediante subvenções às fundações ligadas aos partidos, fato que provocou importantes escândalos políticos. Em 1992, o Tribunal Constitucional Alemão modificou novamente seu entendimento, admitindo a possibilidade do Estado financiar as atividades gerais dos partidos, embora destacando, também na sua decisão, a importância de que tal forma de financiamento fosse parcial, a fim de evitar que os partidos se tornassem reféns dos recursos públicos. O incentivo ao financiamento privado, portanto, deveria, segundo a Corte Constitucional, ser incentivado na Alemanha, a fim de preservar a independência dos partidos políticos. A partir de tal decisão, o parlamento alemão determinou, por lei, que o financiamento público dos partidos não poderia ultrapassar o montante dos valores arrecadados pelas doações privadas, tidas como fontes legítimas de financiamento. Segundo D.R. Piccio<sup>120</sup>, este requisito regulamentar, firmado pelo legislativo alemão, a partir das decisões tomadas pelo Tribunal Constitucional, “desempenha um papel crucial na manutenção da dependência dos partidos políticos no Estado na Alemanha, a segunda mais baixa na Europa Ocidental”.

Ainda no que se refere ao financiamento político no continente europeu, vale destacar pesquisa realizada pelo International IDEA (*Institute for Democracy and Electoral Assistance*)<sup>121</sup> que demonstra que, na Europa Ocidental, o declínio dos vínculos entre partidos políticos e sociedade civil na Europa tem gerado o aumento da dependência financeira dos partidos em relação ao Estado. Na Noruega, por exemplo, onde até a década de 1950 as taxas de filiação representavam mais da metade das receitas dos partidos, houve uma queda

119 Ana Claudia Santano, *O Financiamento da política: teoria geral e experiências no direito comparado*. 1. ed. p. 135, Curitiba: Editora Íthala, 2014.

120 In: FALGUERA, Elin; OHMAN, Magnus; JONES, Samuel (org.). *Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: um manual sobre financiamento político*. 1. ed. p. 299, Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015.

121 In: FALGUERA, Elin; OHMAN, Magnus; JONES, Samuel (org.). *Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: um manual sobre financiamento político*. 1. ed. p. 286-287, Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015.

brusca desta fonte de receita partidária, reduzida a cerca de 5% das receitas dos partidos, fato que demonstra uma tendência de desencanto com a política partidária neste país. Em contrapartida, na Alemanha, Irlanda e Holanda, as receitas derivadas das taxas de filiação continuam a ser bastante significativas, sendo responsáveis, neste último país, por mais de 45% do total das receitas partidárias no ano 2000, segundo o Instituto IDEA. Tal fenômeno pode ser, em parte, explicado pelo aumento da tendência de transparência e controle do financiamento político vivenciado nestes países, fato que contribuiu para a desmotivação das contribuições dos grandes grupos econômicos oferecidas a partidos políticos e candidaturas.

De acordo com o estudo desenvolvido pelo Instituto IDEA citado, desde o fim da década de 1950, quando a primeira regulamentação relativa às finanças dos partidos políticos surgiu na Alemanha, o número de países com tal espécie de regulamentação só fez crescer na Europa Ocidental Continental. Atualmente, segundo o referido estudo, apenas três países da citada região (Malta, Mônaco e Suíça) não têm legislação específica sobre financiamento partidário, realidade já observada até mesmo em microestados europeus, como San Marino e Andorra.

Na Itália, destaca Ana Claudia Santano<sup>122</sup>, foi aprovada, em 1974, uma lei disciplinando um financiamento público dos partidos políticos, complementar ao financiamento privado. Em 1981, com a publicação da Lei nº. 659, tal forma de financiamento partidário foi ampliada, suplantando o financiamento privado como principal fonte de receitas dos partidos. Tal fato teve, como principal consequência a médio prazo, o sucateamento dos partidos, a partir de um progressivo distanciamento destes em relação às suas bases sociais.

O fracasso do modelo de financiamento público dos partidos políticos italianos gerou uma reação legislativa e, em 1993, um referendo revogou a possibilidade de financiamento público ordinário, mantendo-se as subvenções a título de reembolso de caráter eleitoral. O estado pré-falimentar de muitos partidos, contudo, ainda bastante dependentes do financiamento público, fez com que, em 1997, o Ministério do Tesouro autorizasse aportes milionários nos partidos, mesmo contra a vontade popular, expressada no referendo de 1993.

Há uma tendência natural de maior independência financeira dos partidos políticos em países com larga tradição democrática. Em países onde a democracia é mais recente, vislumbra-se, com maior intensidade, uma presença estatal pujante na organização das finanças dos partidos. Neste sentido, destaca D.R.

122 Ana Claudia Santano, *O Financiamento da política: teoria geral e experiências no direito comparado*. 1. ed. p. p. 147, Curitiba: Editora Íthala, 2014.

Piccio<sup>123</sup>, em estudo desenvolvido pelo International IDEA, que a Suécia, país com longa tradição democrática, vivencia um tratamento *laissez-faire* dos partidos políticos, com regulamentação legislativa dos partidos quase inexistente. Apenas em 2014 surgiu a primeira lei regulamentadora das finanças dos partidos políticos na Suécia.

Em sentido oposto, destaca-se a Espanha, país que, durante boa parte do século XX viveu uma ditadura, na qual prevaleceu uma forte regulamentação partidária. Mesmo após mais de 40 anos da retomada democrática, a Espanha preserva um grande número de normas jurídicas gerais e abstratas relativas ao exercício das atividades dos partidos políticos. Já na Rússia, o excesso de regulamentação dos partidos, nos últimos anos, dificultou demasiadamente a formação de novas forças políticas, favorecendo o partido majoritário, conhecido como “Rússia Unida”.

Vale destacar, contudo, que a ausência de uma regulamentação quanto ao financiamento de partidos e candidatos, apontada, em regra, como característica positiva de países mais democráticos, também pode servir de estopim para o desenvolvimento de atos graves de corrupção. Neste sentido, na Ucrânia, onde não houve financiamento público em 2007 e 2008, e os limites de doações privadas existentes são fixados em valores altamente elevados, o ex-primeiro-ministro, Pavlo Lazarenko, construiu fortuna com propinas recebidas de apoiadores financeiros de sua campanha, favorecidos com contratos com o governo. O referido político foi julgado e condenado, em um tribunal dos Estados Unidos, pelos crimes de formação de quadrilha, lavagem de dinheiro e transporte de bens roubados<sup>124</sup>.

Na África, por sua vez, ainda segundo dados revelados pelo International IDEA, publicados em 2015 pela Fundação Getúlio Vargas (FGV)<sup>125</sup>, os altos níveis generalizados de pobreza e a prática contumaz do clientelismo tendem a reduzir a quantidade de pequenas doações de pessoas a partidos políticos, diminuindo a autonomia dos partidos em relação ao Estado e aos grandes financiadores. Em 69% dos países africanos há financiamento público direto para partidos políticos. Apenas 14% dos países do continente limitam a quantia de

123 In: FALGUERA, Elin; OHMAN, Magnus; JONES, Samuel (org.). *Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais*: um manual sobre financiamento político. 1. ed. p. 282, Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015.

124 Cf. FALGUERA, Elin; OHMAN, Magnus; JONES, Samuel (org.). *Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais*: um manual sobre financiamento político. 1. ed. p. 237, Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015.

125 Cf. FALGUERA, Elin; OHMAN, Magnus; JONES, Samuel (org.). *Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais*: um manual sobre financiamento político. 1. ed. p. 69-124, Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015.

dinheiro que pode ser doada a um partido político, em período não eleitoral. Em período eleitoral, apenas 3% dos países da África limitam as doações para partidos, enquanto que somente 7% impõem limites sobre doações a candidatos. Menos de 20% dos países africanos proíbem doações de empresas ou sindicatos.

A existência de critérios demasiadamente liberais na distribuição de recursos públicos aos partidos políticos tem causado sérios problemas, segundo revela a pesquisa publicada pelo International IDEA e pela FGV. Caso emblemático desses problemas ocorreu no Gabão, local onde, segundo Magnus Ohman<sup>126</sup>, no ano de 1990, delegados foram convidados a formar partidos políticos, que receberiam ajuda financeira do governo, tendo sido formados, então, mais de 70 partidos políticos, aos quais foram distribuídos, individualmente, 20 milhões de Francos Chadianos (cerca de US\$ 35 mil) e um veículo de tração nas quatro rodas para a condução da campanha eleitoral. Após o recebimento do dinheiro e do veículo, contudo, a grande maioria dos delegados desses partidos sumiu, levando consigo as contribuições estatais, gerando, assim, o fim das incipientes agremiações partidárias.

Na Ásia, por sua vez, o clientelismo e a influência nociva dos clãs e de empresários ricos se apresentam, segundo os estudos empreendidos pelo International IDEA, já destacados, como problemas recorrentes.

Curiosamente, em muitos países asiáticos, a exemplo da Malásia, Cingapura e Camboja, os partidos políticos realizam atividades comerciais, as quais se tornam suas principais fontes de renda. Na Malásia, por exemplo, segundo informação do International IDEA<sup>127</sup>, um único partido político, revestido em conglomerado de atividades financeiras e imobiliárias, conquistou dividendos na ordem de 100 milhões de dólares, somente no ano de 2010. Já no Japão, o Partido do Governo Limpo (PGL) arrecadou 17% das suas receitas por meio da venda de publicações.

Em outros países da Ásia, onde tal prática é vedada, por sua vez, é perceptível a existência de lobbies para a legalização das atividades empresariais dos partidos políticos. Andreas Ufen<sup>128</sup> aponta a Indonésia como exemplo desta realidade, destacando discurso proferido, em 2012, pelo então presidente do parlamento

126 In: FALGUERA, Elin; OHMAN, Magnus; JONES, Samuel (org.). *Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais*: um manual sobre financiamento político. 1. ed. p. 85-86, Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015.

127 In: FALGUERA, Elin; OHMAN, Magnus; JONES, Samuel (org.). *Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais*: um manual sobre financiamento político. 1. ed. p. 141, Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015.

128 In: FALGUERA, Elin; OHMAN, Magnus; JONES, Samuel (org.). *Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais*: um manual sobre financiamento político. 1. ed. p. 141, Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015.

nacional daquele país, Marzuki Alie, no qual o parlamentar critica como “irreal” a vedação à autorização para criação de empresas pelos partidos políticos.

O financiamento público direto de partidos e campanhas políticas na Ásia, por sua vez, encontra-se em expansão, segundo informação colhida das pesquisas realizadas em 2015, pelo International IDEA. Dos vinte países asiáticos pesquisados pelo Instituto, dez já utilizam o financiamento público direto de partidos e/ou campanhas eleitorais.

Por fim, ainda no que se refere ao financiamento político no continente asiático, é de se ressaltar que vem da região o único exemplo, dentre os 180 países pesquisados no estudo desenvolvido pelo International IDEA, de um país que adota o financiamento público exclusivo de campanhas, defendido por muitos, no Brasil. Trata-se do Butão, pequeno país asiático, onde existe uma Lei de Fundos para Eleição Pública que distribui valores fixos para candidatos, além de patrocinar a confecção de pôsteres, postais e banners, bem como debates públicos entre os candidatos. Não são permitidas, no Butão, quaisquer fontes privadas de recursos, fato gerador de críticas pelos principais atores do processo eleitoral, que costumam reclamar da falta de dinheiro para suas campanhas políticas<sup>129</sup>.

No que se refere à América Latina, Juan Fernando Londoño e Daniel Zovatto, analisando dados pesquisados pelo International IDEA<sup>130</sup>, destacam a infiltração do financiamento ilícito, a partir, principalmente, do tráfico de drogas, como um dos mais graves problemas que envolvem o financiamento político na região, ao lado da falta de independência dos órgãos de regulação dos recursos destinados ao financiamento político.

Quanto, finalmente, ao Reino Unido e a países pertencentes à Comunidade Britânica de Nações, com destaque para Canadá, Austrália e Nova Zelândia, vale destacar que contribuições corporativas e sindicais, proibidas no Canadá, são bastante comuns no Reino Unido, Austrália e Nova Zelândia. No que se refere, por sua vez, aos limites de gastos políticos por partidos e candidatos, a Austrália não estabelece quaisquer parâmetros máximos, enquanto que no Canadá e Reino Unido existem limites não só para candidatos e partidos políticos, como também para terceiros envolvidos na eleição.

Na Austrália, a Suprema Corte decidiu pela inconstitucionalidade de uma legislação federal, de 1991, que proibia a publicidade paga no rádio e na TV

129 Neste sentido, cf. FALGUERA, Elin; OHMAN, Magnus; JONES, Samuel (org.). *Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: um manual sobre financiamento político*. 1. ed. p. 143, Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015.

130 cf. FALGUERA, Elin; OHMAN, Magnus; JONES, Samuel (org.). *Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: um manual sobre financiamento político*. 1. ed. p. 181-232, Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015.

pelos partidos políticos, estabelecendo a gratuidade da transmissão das campanhas eleitorais por estes meios de comunicação. No Canadá, por sua vez, a Suprema Corte tem posicionamento diverso, sustentando que “o objetivo primordial das eleições justas exige que todas as opiniões devam ser ouvidas em uma campanha eleitoral, e, por consequência, o uso dos recursos financeiros deve ser limitado para evitar oportunidades desiguais para os políticos concorrentes”<sup>131</sup>.

No Canadá, os partidos minoritários têm acesso à publicidade gratuita em todas as emissoras de TV, algo que não acontece com os grandes partidos, que têm que pagar por este espaço. No Reino Unido, Irlanda e Nova Zelândia também há oferecimento gratuito de tempo no rádio e na TV para os partidos políticos que tenham um número mínimo determinado de candidatos. Já na Austrália, não há previsão de qualquer tipo de gratuidade ou subsídio para que partidos e candidatos tenham acesso ao rádio e à televisão.

No que se refere ao financiamento público direto, há de se destacar a peculiaridade vislumbrada no Reino Unido, onde apenas os partidos de oposição, em ambas câmaras do parlamento, são beneficiados por recursos públicos, como forma de compensação às vantagens naturalmente obtidas pelos partidos governistas, associados ao controle do aparelho estatal.

Encerrando este breve análise sobre o panorama global do financiamento de campanhas, é importante analisar as peculiaridades relativas ao custeio de partidos políticos e candidatos nos Estados Unidos, onde, historicamente, tem prevalecido uma tendência de financiamento privado, com reduzida participação estatal.

A tradição política estadunidense, como observa Ana Claudia Santano<sup>132</sup>, é eminentemente liberal, fato que favorece o financiamento privado dos partidos políticos, com uma maior abstenção do Estado. Apenas em 1973, a Suprema Corte Americana reconheceu o papel constitucional dos partidos políticos, no julgamento do caso *Kusper vs. Pontikes*. A consequência principal deste modelo tem sido a existência e elevados gastos de campanha nas eleições americanas, especialmente nas eleições legislativas, para as quais não há qualquer espécie de financiamento público. A tradicional desconfiança histórica existente nos Estados Unidos em relação aos partidos políticos faz com que o financiamento político seja muito mais centrado nas campanhas políticas do que na manutenção

131 Neste sentido, cf. FALGUERA, Elin; OHMAN, Magnus; JONES, Samuel (org.). *Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: um manual sobre financiamento político*. 1. ed. p. 343, Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015.

132 Ana Claudia Santano, *O Financiamento da política: teoria geral e experiências no direito comparado*. 1. ed. p. 115, Curitiba: Editora Íthala, 2014.

das atividades partidárias como associações permanentes, ocorrendo, assim, o oposto do verificado de forma majoritária na Europa, onde os partidos têm um caráter institucional mais elevado, em detrimento do predomínio de um viés puramente eleitoral, mais afeito à tradição americana.

No que se refere, por sua vez, ao financiamento das campanhas eleitorais, é de se ressaltar que o debate em torno do tema se intensificou, entre os americanos, a partir da década de 1970, quando o tradicional sistema de financiamento privado de indivíduos e corporações passou a ser questionado, motivando, em 1971, a aprovação do *Federal Election Campaign Act* (FECA), legislação que impôs limites aos gastos com propaganda eleitoral nos meios de comunicação, além de prever tetos de gastos para a utilização de recursos próprios dos candidatos nas suas respectivas campanhas. Com a ocorrência do escândalo Watergate, envolvendo espionagem e irregularidades no financiamento da campanha eleitoral do presidente Richard Nixon, fatos que o levaram à renúncia, em 09 de agosto de 1974, declarada pouco antes da votação, pelo Congresso, de processo de *impeachment* do qual foi réu, o debate em torno da necessidade de mudanças na legislação relativa ao financiamento político ganhou um forte impulso, fazendo com que, ainda em 1974, uma série de emendas ao FECA viesse a ser aprovada pelo legislativo americano. Como bem destaca Marcelo Passamani Machado<sup>133</sup>, foram estabelecidos, com as emendas ao FECA, novos limites para doações a candidatos e para os gastos pessoais destes, além de tetos de gastos de campanhas realizados por grupos de apoio a candidatos. Também como produto das emendas ao FECA, realizadas em 1974, foi criado um sistema complementar de financiamento público de campanhas eleitorais, bem como uma agência federal encarregada de zelar pelo cumprimento da legislação relativa ao financiamento eleitoral (a *Federal Election Commission* – FEC).

O rigor das novas medidas fez com que sua constitucionalidade viesse a ser contestada na Suprema Corte, no caso *Buckley vs. Valeo*, julgado em 30 de janeiro de 1976. Como bem destaca Ana Claudia Santano<sup>134</sup>, a Suprema Corte, julgando o caso, entendeu que a limitação de contribuições não afetava a liberdade de expressão, como alegavam os autores da ação, os quais defendiam que sem uma quantidade considerável de dinheiro não é possível a divulgação eficaz de um discurso político. Por outro lado, limitar os gastos dos candidatos (e não as contribuições dos seus simpatizantes) seria inconstitucional, para a Suprema

133 Marcelo Passamani Machado, O financiamento das campanhas eleitorais: perspectivas para uma reforma política. In: LEMBO, Cláudio (coord.); CAGGIANO, Monica Herman S. (org.). *O voto nas Américas*. 1. ed. p. 209, Barueri: Minha Editora; São Paulo: CEPES, 2008.

134 Ana Claudia Santano, *O Financiamento da política: teoria geral e experiências no direito comparado*. 1. ed. p. 120, Curitiba: Editora Íthala, 2014.

Corte, que entendeu que qualquer cidadão tem o direito de utilizar seus recursos próprios na defesa de suas ideias e na participação no processo político.

No que se refere, por sua vez, à alegada inconstitucionalidade da divulgação dos nomes dos doadores, entendeu a Suprema Corte dos Estados Unidos que a transparência se justificaria, como instrumento de colaboração na escolha das preferências do eleitor. Finalmente, no que se refere aos limites do financiamento público, decidiu a Suprema Corte que o Estado pode financiar campanhas e partidos, os quais, em contrapartida, deveriam se submeter à limitação dos gastos eleitorais. Partidos e candidatos, por sua vez, que viessem a optar pelo financiamento exclusivamente privado não deveriam, segundo a Suprema Corte, ter os seus gastos eleitorais limitados.

Em 1979, uma nova reforma eleitoral estabeleceu, nos Estados Unidos, os conceitos de *soft money* e *hard money*. Por *soft money* era possível se entender o montante de recursos que os comitês de ação dos partidos estavam autorizados a doar para as campanhas desvinculados do pedido explícito de voto, não tendo, desta forma, limitação. Já o *hard money* compreendia o montante de recursos, limitado por lei, a ser aplicado diretamente na publicidade eleitoral, voltada à petição do voto. Com a nova legislação, tornou-se prática comum o desvio das doações de particulares anteriormente destinadas aos candidatos para os partidos políticos, que utilizavam os recursos obtidos em prol, principalmente, da compra de espaço publicitário nos meios de comunicação de massa, com o objetivo de promover seus candidatos e atacar possíveis adversários, mantida a cautela quanto ao pedido explícito de voto.

No ano de 2002, com o aumento progressivo dos recursos de *soft money* nas campanhas eleitorais americanas, uma nova reforma eleitoral foi estabelecida, com a aprovação do *Bipartisan Campaign Reform Act*, substituindo-se, então, o critério de distinção da origem dos recursos (*soft money* e *hard money*) por um critério temporal para a publicidade política. Assim, a publicidade eleitoral, especialmente a televisiva, foi limitada ao período de 30 dias anteriores às eleições para as primárias dos partidos e 60 dias antes das eleições gerais.

Em 2003, a limitação de gastos de campanha foi novamente questionada na Suprema Corte, no caso *McConnell vs. Federal Electoral Commission*. Desta feita, a Corte entendeu que a limitação das contribuições era justificada, já que o combate à corrupção, fundamento maior das novas medidas legais, seria tão importante quanto a defesa da liberdade. Afirmou também, a Suprema Corte, que o que estava sendo limitado era o montante do que poderia ser arrecadado, e não o limite do que poderia ser gasto, fato que não impediria que alguém continuasse a financiar sua própria campanha, com o seu próprio dinheiro, expressando, assim, a sua liberdade de opinião.

A partir de 2007, contudo, novos entendimentos da Suprema Corte Americana passaram a flexibilizar a decisão tomada em 2003 no caso *McConnell vs. Federal Electoral Commission*. A principal flexibilização decorreu de um novo entendimento acerca das situações em que uma determinada organização estivesse envolvida em uma discussão de um tema específico fundamental para o seu desenvolvimento, quando, então, poderia fazer doações sem limites. Em 2010, novo golpe na limitação de doações ocorreu, patrocinado pela Suprema Corte que, em nome da liberdade de expressão, permitiu que meios de comunicação de massa pudessem produzir documentários criticando candidatos a presidente dos Estados Unidos dentro do período vedado à publicidade eleitoral televisiva, fato que, na prática, representou uma burla da regra estabelecida anos antes<sup>135</sup>.

Desta forma, como bem ressalta Michael Mohallem<sup>136</sup>, não é permitida, nos Estados Unidos, a doação direta de pessoas jurídicas para as campanhas eleitorais, fato que não impede, contudo, que os candidatos recebam doações empresariais através dos *Political Action Committees* (PAC), autorizados a repassar até cinco mil dólares para candidatos ou quinze mil para os comitês nacionais. Além disso, destaca Mohallem, também existem os Super PAC, os quais, embora não possam fazer doações diretas aos candidatos, podem fazer gastos independentes, defendendo ou atacando candidaturas.

Também nos Estados Unidos, popularizou-se a prática do uso de plataformas de *crowdfunding*, páginas de financiamento coletivo, externas aos sites de campanha, que, entretanto, foram proibidas, no Brasil, pelo plenário do TSE, em resposta a consulta formulada pelo deputado Jean Wyllys (Psol-RJ), em maio de 2014.

Para Ana Claudia Santano<sup>137</sup>, a prática do *crowdfunding* revela-se como uma nova forma de mobilização cívica fomentadora de criação de laços comunitários e de sentimentos de cidadania. No âmbito político, entende Santano que tal prática “vem sendo uma resposta de novas forças políticas que não são beneficiadas pelo sistema de financiamento tradicional ou que obtêm poucos recursos pelas vias comuns de arrecadação”. Guarda o *crowdfunding*, em situações alheias ao processo eleitoral, segundo Ana Claudia Santano, uma perspectiva eminentemente inclusiva, ao possibilitar que projetos independentes, que, muitas vezes, não teriam viabilidade, possam “deixar o papel”.

135 Neste sentido, cf. Ana Claudia Santano, op. cit. p. 125.

136 Michael Freitas Mohallem, Alternativas ao financiamento desigual de campanhas eleitorais. In: FALCÃO, Joaquim (org.). *Reforma eleitoral no Brasil: legislação, democracia e internet em debate*. 1. ed. p. 113, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

137 Ana Claudia Santano, O financiamento coletivo de campanhas eleitorais como medida econômica de democratização das eleições. *Estudos Eleitorais*, Brasília, v.11, n. 2, p. 36-37, mai./ago. 2016.

Nas eleições de 2014, na Espanha, segundo Santano<sup>138</sup>, quatro partidos se utilizaram da prática do crowdfunding para arrecadar recursos, com relativo sucesso. O Partido “Podemos”, neste sentido, estabelecendo uma meta de arrecadação em torno de 18 mil euros, conseguiu arrecadar mais de um milhão de euros, oriundos de 4.382 aportes.

Outro caso de sucesso na utilização da ferramenta do crowdfunding como estratégia não só de arrecadação de recursos, como também de marketing eleitoral, como bem destaca Ana Claudia Santano<sup>139</sup>, se deu na Finlândia, nas eleições presidenciais de 2012, envolvendo o candidato do Partido Verde, Pekka Haavisto, que, superando as dificuldades iniciais de concorrer por um partido pouco popular, obteve apoio financeiro suficiente para empreender uma campanha que o levou ao segundo lugar na disputa, entre oito candidatos, com mais de 37% dos votos válidos.

Uma forte crítica ao *crowdfunding* nas campanhas eleitorais diz respeito ao risco de sua utilização como fonte de arrecadação de recursos paralelos aos oficialmente declarados, fomentando-se, assim, o caixa dois, ou mesmo como instrumento para a realização de doações ocultas, sem identificação dos doadores, prática também vedada. Para evitar tais riscos, sem simplesmente se proibir a prática, Ana Claudia Santano<sup>140</sup> sugere que o Tribunal Superior Eleitoral desenvolva plataforma que atenda às especificidades da legislação eleitoral, garantindo-se, a partir daí, que esta nova e importante ferramenta passe a ser utilizada no custeio das candidaturas no Brasil.

Contestando a decisão do TSE de proibir o uso do *crowdfunding*, Michael Mohallem defende que a utilização de tal sistema de arrecadação, observados os meios de controle judicial de combate à corrupção eleitoral e ao caixa dois, ampliaria os horizontes e perspectivas dos candidatos, democratizando as campanhas eleitorais, ao motivar uma maior participação popular. Segundo Mohallem, “é seguramente mais convincente uma mensagem de uma pessoa conhecida, explicitando razões pessoais de apoio político, do que um site com textos padronizados solicitando recursos impessoalmente”<sup>141</sup>.

No que se refere ao debate sobre o financiamento político no Brasil, as constituições de 1824 e 1891, bem como a legislação infraconstitucional das suas

138 Idem, p. 39-40.

139 Ibidem, p. 41.

140 Ana Claudia Santano, O financiamento coletivo de campanhas eleitorais como medida econômica de democratização das eleições. *Estudos Eleitorais*, Brasília, v.11, n. 2, p. 55-58, mai./ago. 2016.

141 Michael Freitas Mohallem, Alternativas ao financiamento desigual de campanhas eleitorais. In: FALCÃO, Joaquim (org.). *Reforma eleitoral no Brasil: legislação, democracia e internet em debate*. 1. ed. p. 115, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

respectivas épocas, não faziam qualquer menção a uma regulamentação sobre a arrecadação e os gastos de recursos em campanhas eleitorais. A despeito do estabelecimento de um cenário político mais favorável e propício à disciplina jurídica do problema das finanças partidárias e da arrecadação de recursos e prestação de contas eleitorais, gerado pelo surgimento da Justiça Eleitoral, o Código Eleitoral de 1932 e a Constituição de 1934 mantiveram a omissão legislativa acerca de tais temas, uma vez que o direito eleitoral brasileiro, ainda incipiente, ainda estava substancialmente voltado à disciplina jurídica da votação e apuração das eleições, negligenciando o controle da legitimidade do processo de formação da vontade do eleitor, anterior à votação.

Destaca, então, Bruno Wilhelm Speck<sup>142</sup> que apenas a partir do Código Eleitoral de 1950 passou a existir uma preocupação em relação ao tema do financiamento político no Brasil. Naquela oportunidade, foram proibidas quaisquer doações estatais, bem como de entidades estrangeiras, a campanhas eleitorais no país, não tendo sido previstos, contudo, limites às doações privadas, de pessoas físicas ou jurídicas. Com o Código Eleitoral de 1965, uma retração, em relação ao Código Eleitoral de 1950, pôde ser observada, uma vez que a única disposição normativa prevista relativa à influência do poder econômico nas eleições foi a consignada no artigo 237, o qual dispôs, de forma tímida, que a interferência do poder econômico em desfavor da liberdade do voto seria coibida e punida, sem que houvesse, contudo, a previsão expressa de sanção<sup>143</sup>.

Tal realidade, contudo, foi radicalmente alterada, em 1971, quando os partidos políticos foram proibidos de receber doações de empresas ou entidades de classe, passando, assim, a serem financiados, bem como as campanhas eleitorais, apenas por pessoas físicas. Vivia-se, contudo, um tempo bastante diferentes daquele vivenciado nos últimos anos, uma vez que, em 1971, as disputas eleitorais eram bastante restritas, tendo em vista a vigência do Regime Militar e do bipartidarismo.

Com a redemocratização, e a intensificação das campanhas eleitorais, a permanência da proibição de financiamentos empresariais às campanhas eleitorais funcionou como um grande incentivo à prática do chamado “caixa dois”, sendo cada vez mais comum, embora proibido, o financiamento empresarial

142 Bruno Wilhelm Speck, Reagir a escândalos ou perseguir ideais? A regulação do financiamento político no Brasil. In: *Cadernos Adenauer: reforma política: agora vai?* Ano VI, n. 02, p. 129, Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005.

143 Neste sentido, cf. Marcelo Passamani Machado, O financiamento das campanhas eleitorais: perspectivas para uma reforma política. In: LEMBO, Cláudio (coord.); CAGGIANO, Monica Herman S. (org.). *O voto nas Américas*. 1. ed. p. 187, Barueri: Minha Editora; São Paulo: CEPES, 2008.

das campanhas eleitorais. Como lembra Lara Marina Ferreira<sup>144</sup>, em 1992, durante a realização dos trabalhos da CPI que investigaria as relações entre o lobista Paulo César Farias e o então presidente da república, Fernando Collor, e que culminaria no processo de impeachment que levaria à queda do primeiro presidente brasileiro eleito após o fim do Regime Militar, grande destaque foi dado, no relatório final da comissão, às críticas à forma de financiamento eleitoral vigente à época, a qual não admitia o uso de recursos privados em campanha eleitoral. Era consensual, à época, o entendimento segundo o qual as doações privadas às campanhas deveriam ser legalizadas, com o intuito de garantir maior transparência e moralidade nas eleições, eliminando, assim, uma legislação que seria “hipócrita, irreal e excessivamente rigorosa”.

Como destaca Marco Antônio Villa<sup>145</sup>, em 09 de junho de 1992, PC Farias depôs na CPI e, chamando a legislação brasileira de hipócrita, admitiu que, como tesoureiro da campanha presidencial de Collor, em 1989, movimentou uma quantidade imensurável de dinheiro não contabilizado na campanha, o conhecido caixa dois, efetuando gastos de campanha muito superiores aos declarados à Justiça Eleitoral. Com tal declaração, PC admitiu, de certa forma, aquilo que todos já sabiam: as campanhas eleitorais no Brasil movimentavam muito mais dinheiro do que o quantitativo oficialmente declarado, sendo o financiamento empresarial, então vedado pela legislação, a principal fonte de custeio da atividade política no país.

O ano de 1993, então, quando é publicada a lei n.º. 8.713/93, como observa Denise Goulart Schilickmann<sup>146</sup>, pode ser considerado o marco de ingresso no Brasil de uma legislação disciplinadora do financiamento de campanhas eleitorais. Esta lei trouxe grandes inovações no regramento da administração financeira das campanhas eleitorais no Brasil, seguindo, assim, uma tendência mundial, ao dispor sobre a constituição de comitês financeiros dos partidos políticos; responsabilização de partidos e candidatos; a estipulação das formas de obtenção e movimentação de recursos e realização de despesas em campanhas eleitorais; a limitação de doações de pessoas físicas e jurídicas; e, principalmente, ao instruir a elaboração de prestação de contas à Justiça Eleitoral. No que se refere ao termo inicial de arrecadação de recursos para as campanhas eleitorais, a Lei n.º. 8.713/93 estabeleceu que as doações poderiam ser iniciadas a partir da escolha dos candidatos em convenção, regra alterada em 1995, pela lei n.º.

144 Lara Marina Ferreira, O financiamento de partidos políticos e de campanhas eleitorais no contexto da reforma política brasileira. *Revista de Estudos Eleitorais*, Brasília, v. 6, n. 1, p. 95, jan./abr. 2011.

145 Marco Antônio Villa. *Collor presidente: trinta meses de turbulências, reformas, intrigas e corrupção*. 1. ed. p. 240, Rio de Janeiro: Record, 2016.

146 Denise Goulart Schilickmann, *Financiamento de Campanhas Eleitorais*. 7. ed. p. 38, Curitiba: Juruá, 2014.

9.100, que determinou que tal termo inicial deveria ser observado a partir da constituição dos comitês financeiros dos candidatos.

A partir da publicação da Lei 8.713/93, aplicada às eleições de 1994, passou a ser obrigatória a prestação de contas eleitorais à Justiça Eleitoral, promovendo-se, assim, de forma gradativa, uma guindada legislativa na busca da transparência e do combate ao abuso do poder econômico nas eleições. De forma ainda muito incipiente, para as eleições de 1994 foi previsto que a prestação de contas dos comitês financeiros de âmbito nacional e regional deveriam ser elaboradas de acordo com “os princípios fundamentais de contabilidade aprovados pelo Conselho Federal de Contabilidade” e assinadas por profissional habilitado e pelo presidente do respectivo comitê, o qual poderia ser substituído por outra pessoa por ele designada.

Em relação ao limite de gastos nas campanhas eleitorais, nas eleições de 1994, conforme previsão normativa da lei n.º. 8.713/93, não havia previsão de comunicação à Justiça Eleitoral, prevendo lei apenas que tais limites deveriam ser informados ao órgão de direção nacional do partido pelo órgão regional até cinco dias após a escolha dos candidatos. As novas regras, autorizando o financiamento empresarial de campanhas, inflacionou o mercado das campanhas eleitorais, tornando-as cada vez mais caras.

A partir de 1996, após a publicação da Lei n.º. 9.100/95, passou a ser prevista a necessidade de informação à Justiça Eleitoral, pelos partidos políticos e candidatos, dos limites de gastos de campanha a serem observados, quando do pedido do registro de candidaturas. Com a publicação da Lei Geral das Eleições (Lei n.º. 9.504/97), aplicável a partir das eleições de 1998, foi reafirmada esta condição, com a peculiaridade de que, em se tratando de coligação, cada partido integrante teria assegurado o direito de fixar seu próprio valor máximo de gastos. Além disso, a Lei n.º. 9.504/97, em seu artigo 18, § 2º, passou a prever também que gastar recursos além dos valores declarados seria conduta punível com a aplicação, ao responsável, de penalidade de multa no valor de cinco a dez vezes a quantia em excesso.

Em 1996, um avanço foi verificado em relação à disciplina da prestação de contas da legislação aplicada na eleição de 1994, com a previsão da necessária observância de um “plano de contas” a ser elaborado pela Justiça Eleitoral. Como bem destaca Denise Goulart Schlickmann, “este procedimento possibilitou a uniformização dos registros contábeis e das contas utilizadas para escrituração”<sup>147</sup>. Além disso, os candidatos, e não apenas os comitês financeiros, passaram a ser obrigados a prestar contas.

147 Op. cit. p. 342.

Com a publicação da Lei Geral das Eleições, em 1997, o termo inicial para a autorização de doações a campanhas eleitorais passou a ser o do registro dos comitês financeiros, que deveria ocorrer no prazo de cinco dias da sua constituição, esta última verificada em até dez dias úteis após a escolha dos candidatos em convenção. Esta regra vigorou nas eleições de 1998 a 2008, sendo alterada em 2009, com a publicação da lei nº. 12.034/09, vigente a partir das eleições gerais de 2010. De se destacar, neste íterim, que a partir do pleito de 2000, com a publicação da Resolução TSE nº. 20.566/00, passou a ser condição para o início da arrecadação dos recursos de campanha a retirada, pelos candidatos, dos recibos eleitorais, junto ao comitê financeiro do partido.

A Lei das Eleições também trouxe, como novidade, a definição da obrigatoriedade da prestação de contas como etapa relevante do processo eleitoral, atribuindo à Justiça Eleitoral o disciplinamento da prestação referente às eleições majoritárias e proporcionais. Foi, contudo, a partir de 2004, com a publicação da Resolução TSE nº. 21.609/04, que uma grande novidade foi instituída, reforçando a busca da transparência arrecadação de recursos e realização de gastos eleitorais: a prestação de contas durante a campanha. Sem substituir a prestação final de contas, após o pleito, tal novidade veio a reforçar a viabilização da fiscalização sobre a regularidade das movimentações financeiras empreendidas por partidos, candidatos e comitês financeiros durante as campanhas eleitorais, contribuindo, inclusive, na formação da opinião política do eleitor a ser manifestada no seu voto. Em 2006, com a publicação da Lei nº. 11.300/06, a prestação de contas parcial passou a ser prevista no plano legal, e não apenas regulamentar.

Nos últimos anos, novos avanços têm sido verificados na busca da transparência na prestação das contas eleitorais. De acordo com a previsão legal do artigo 28, § 4º da Lei das Eleições, determinada pela Lei nº. 11.300/06, partidos políticos, coligações e candidatos foram obrigados, durante a campanha eleitoral, a divulgar, ela internet, nos dias 06 de agosto e 06 de setembro, relatório discriminando os recursos em dinheiro ou estimáveis em dinheiro que tivessem recebido para financiamento de campanha, além dos gastos realizados, sem obrigatoriedade, contudo, de indicação dos nomes dos doadores e dos respectivos valores doados, os quais somente deveriam ser revelados, de forma obrigatória, na prestação de contas final. Tal regra, como exposta, contudo, não facilitou, efetivamente, o serviço de exame da regularidade da prestação de contas à Justiça Eleitoral, servindo, tão somente, de instrumento de caráter informativo à sociedade.

Como consequência da publicação da Lei de Acesso à Informação, o TSE, em 2014, promoveu, por meio da Resolução nº. 23.406/14, uma grande guin-

dada na prestação de contas parciais dos candidatos, partidos e coligações, ao exigir o detalhamento, nestas prestações, dos doadores e fornecedores, além de prever que a ausência de prestação de contas parcial caracterizaria “grave omissão de informação”, capaz de repercutir na regularidade das contas finais. Segundo Denise Schlickmann<sup>148</sup>, buscou-se, com esta nova determinação, “conferir à prestação de contas parcial a efetividade e seriedade necessários ao instrumento”, tendo em vista, inclusive, que se tornara comum a apresentação, nas prestações parciais, de informações totalmente distintas da prestação de contas final, fato que caracterizava o total desprestígio deste importante instrumento de controle até então.

Mesmo diante de tantas novidades, bem como da nítida evolução dos sistemas de controle desenvolvidos pela Justiça Eleitoral para o combate de práticas nocivas à democracia, relacionadas ao financiamento político, especialmente o chamado “Caixa Dois”, expressão popularmente conhecida para designar a existência de recursos não contabilizados nas campanhas eleitorais, o abuso do poder econômico nas eleições, aliado à descoberta de sucessivos escândalos de corrupção vinculados ao financiamento eleitoral, têm motivado a apresentação de inúmeros projetos de lei com propostas de mudança da legislação eleitoral referente à arrecadação de recursos por partidos políticos e candidatos e à prestação de contas nas campanhas eleitorais.

Em 2005, por exemplo, foram apresentados os projetos de lei 5.718/2005 e 5.678/2005, de autoria, respectivamente, dos então deputados Eduardo Campos (PSB-PE) e Durval Orlato (PT-SP), propondo, em síntese, a vedação de gastos com determinadas formas de publicidade, como a propaganda eleitoral na imprensa escrita, aluguel de locais para a promoção de atos de campanha eleitoral e contratação de pesquisas e testes pré-eleitorais. Pouco antes, entre 1999 e 2003, quatro projetos de lei (PL 1.577/99, PL 2.498/00, PL 4.593/01 e PL 385/03) foram apresentados na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, propondo o estabelecimento do financiamento de campanhas exclusivamente exclusivo, enquanto que outros dois (PL 671/99 e PL 830/99), sem excluir a hipótese de financiamento privado, nas eleições, propuseram o estabelecimento de tetos de gastos de campanha.

No bojo da proposta de reforma política apresentada pela comissão especial para a reforma política da Câmara dos Deputados, em 2003 (PL 2.679/03), relatada pelo então deputado federal Ronaldo Caiado (DEM-GO), a proposta

---

148 Denise Goulart Schlickmann, *Financiamento de Campanhas Eleitorais*. 7. ed. p. 524, Curitiba: Juruá, 2014.

de financiamento público exclusivo de campanhas eleitorais foi prevista com grande detalhamento, sendo sugerida a criação de um fundo público para tal fim, composto de aportes do orçamento da União equivalentes a R\$ 7,00 (sete reais) por eleitor, em valores da época. Um por cento do montante seria dividido igualmente entre todos os partidos registrados no TSE; 14% igualmente entre todos os partidos com representação na Câmara dos Deputados; e 85% distribuído proporcionalmente, de acordo com as bancadas eleitas por cada partido na Câmara.

Rejeitado o PL 2.679/03, em 2009 o governo federal, ainda no governo do ex-presidente Lula, apresentou à Câmara dos Deputados projeto de lei de reforma política, propondo, mais uma vez, o financiamento público exclusivo de campanhas, proposta novamente arquivada.

Em 2011, com a formação de novas comissões especiais para a discussão da reforma política, tanto na Câmara dos Deputados como no Senado Federal, o financiamento público exclusivo de campanhas, com possibilidade de doações de pessoas físicas e jurídicas a um fundo gerenciado pelo TSE, foi apresentado novamente como proposta, no relatório do deputado Henrique Fontana (PT-RS). Dois anos depois, no segundo semestre de 2013, a Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), em parceria com a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), elaborou, após as manifestações populares de junho daquele ano, documento intitulado “Manifesto da sociedade civil por uma reforma política democrática”, propondo, mais uma vez, dentre outras questões, o financiamento público para campanhas eleitorais, com a proibição de financiamento de financiamento de campanhas por pessoas jurídicas e a permissão de contribuição de pessoas físicas que obedeçam a um teto de setecentos reais por eleitor.

No debate legislativo acerca da temática do financiamento de campanhas, vivenciado nos últimos anos no Congresso Nacional, a proposta do financiamento público exclusivo de campanhas, embora sempre suscitada e defendida, especialmente, pelo PT, partido que governou o país por treze anos, entre 2003 e 2016, sempre foi rejeitada. A manutenção do financiamento misto de campanhas, consubstanciado na conjunção de recursos públicos e recursos privados oriundos de pessoas físicas e jurídicas, sempre encontrou maior apoio entre os congressistas, tendo sido, inclusive, preservada no texto da Lei 13.165/15, promulgada em setembro de 2015 e vetada, especificamente, nos pontos referentes à preservação do financiamento empresarial de partidos político e candidaturas, pela então presidente, Dilma Rousseff (decisão tomada após o julgamento, pelo Supremo Tribunal Federal, da ADI 4.650, que declarou inconstitucionais as doações empresariais a candidatos e partidos).

Entre os principais partidos políticos, o PSDB sempre se mostrou favorável à manutenção do financiamento empresarial de campanhas, enquanto que o PMDB se mostrou dividido, fato demonstrado através de enquete, já relatada neste trabalho, realizada entre os parlamentares integrantes da bancada peemedebista no Congresso, em que 50% dos filiados do partido se mostraram favoráveis à manutenção do sistema misto vigente, com o acréscimo, contudo, do fim das doações dirigidas diretamente aos candidatos (tais doações, para este grupo de pessoas, deveriam ser destinadas aos partidos, a quem caberia a divisão entre seus candidatos).

Na sociedade, o debate em torno da forma ideal de financiamento político é um dos mais presentes, quando se fala em reforma política no Brasil. Diversos já foram os juristas, cientistas sociais, jornalistas, acadêmicos e integrantes de movimentos sociais que já se manifestaram publicamente, nos últimos anos, em entrevistas, artigos científicos, livros, revistas, jornais, rádio, televisão, internet, debates públicos e conferências acerca das supostas vantagens e desvantagens do financiamento exclusivamente público, do financiamento privado e do financiamento misto de campanha e partidos políticos, bem como a respeito de temas correlatos, como prestação de contas eleitorais e estabelecimento de tetos de gastos nas eleições.

Acerca das vantagens, desvantagens, conveniências e inconveniências de cada modelo em pauta, é possível, portanto, se colher uma diversidade de opiniões, que podem contribuir para o amadurecimento de soluções adequadas a uma elevação da qualidade da democracia, objetivo inerente à concepção de reforma política.

De forma geral, como principais vantagens alegadas pelos defensores do financiamento público encontram-se os argumentos de que tal modalidade de custeio das campanhas eleitorais favoreceria um maior equilíbrio na disputa entre partidos e candidatos, promoveria uma redução de custos, fortaleceriam os partidos políticos, uma vez que os candidatos seriam financiados conforme as diretrizes e estratégias definidas por cada agremiação partidária, reduziria o clientelismo entre candidatos, eleitores e financiadores de campanha e geraria maior transparência no processo eleitoral.

Como desvantagens apontadas pelos críticos ao financiamento público encontram-se, por outro lado, os argumentos segundo os quais tal modelo privilegiaria as elites partidárias, aumentando o oligarquização dos partidos políticos, geraria aumento dos gastos públicos, que poderiam ser investidos em outras prioridades, criaria dificuldades no estabelecimento de critérios para a distribuição dos recursos públicos entre partidos e candidatos, favoreceria uma

“corrida”, protagonizada por oportunistas, pelo dinheiro público distribuído aos partidos políticos, e aumentaria a corrupção, em virtude do aumento da burocratização das estruturas partidárias. A “estatização dos partidos”, que se tornariam financeiramente dependentes do Estado, também é um argumento sempre suscitado como desfavorável ao modelo de custeio público de campanhas e agremiações partidárias, bem como o potencial afastamento da cúpula do partido de sua base de apoio formada pelos filiados e a diminuição no interesse de captação de novos adeptos da agremiação partidária. Além disso, argumenta-se que o financiamento público exclusivo seria incompatível com o pluralismo democrático, uma vez que, segundo Alice Kanaan<sup>149</sup>, haveria uma possibilidade maior dos partidos políticos se mostrarem desinteressados em buscar um maior enraizamento social, uma vez que sobreviveriam, única e exclusivamente, do dinheiro público. Ainda segundo Kanaan, o financiamento público exclusivo de partidos e campanhas eleitorais tenderia a alargar o âmbito da dependência econômica e política dos diretórios municipais e regionais dos partidos políticos em relação aos diretórios nacionais, que controlariam os recursos financeiros oriundos do Fundo Partidário e do fundo público para campanhas eleitorais, que seria criado. Como consequência desse fato, naturalmente, para Kanaan, se fortaleceria a tendência estudada por Robert Michels, há mais de cem anos, de reforço das tendências oligárquicas dos partidos políticos.

Como supostas vantagens do financiamento eleitoral privado, alega-se, por sua vez, a economia de recursos públicos, que não seriam mais destinados ao custeio de campanhas, o maior incentivo ao engajamento político do corpo de eleitores, com o maior fomento de vínculos de identidade e confiança entre os partidos e os cidadãos, a valorização da liberdade de expressão do povo e a maior simplicidade na regulamentação do sistema, além de uma suposta maior eficácia no combate à corrupção, uma vez que tal sistema obrigaria os partidos a bem gerir tais recursos, em satisfação ao seu eleitorado financiador. Além disso, os defensores do financiamento privado de campanhas eleitorais e partidos políticos costumam afirmar que um suposto desequilíbrio na ideia de igualdade de oportunidades entre as diversas correntes políticas, gerado pelo financiamento privado, seria falacioso, uma vez que esta desigualdade estaria presente também nos esquemas de financiamento público, que terminam por favorecer os grandes partidos, já consolidados.

---

149 Alice Kanaan, Financiamento público, privado e misto frente à reforma política eleitoral que propõe o financiamento público exclusivo. In: RAMOS, André de Carvalho (org.). *Temas de Direito Eleitoral no Século XXI*. 1. ed. p. 286-287, Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2012.

Como desvantagens do financiamento eleitoral privado, por outro lado, vislumbram-se os argumentos de que tal modalidade de custeio de campanhas enfraquece os partidos políticos, que passam a ser utilizados como “meros veículos para o poder”, fazendo com que os compromissos partidários e ideológicos cedam espaço a ajustes pessoais entre candidatos e financiadores, favorecendo, assim, a corrupção, além de tornar as campanhas eleitorais mais caras e desiguais.

Para o Ministro do Supremo Tribunal Federal, Marco Aurélio Mello<sup>150</sup>, é preciso se afastar a “nefasta influência do dinheiro nas eleições”. Para Marco Aurélio, defensor da inconstitucionalidade do financiamento político patrocinado por pessoas jurídicas, seria ingenuidade acreditar que o financiamento empresarial de campanhas eleitorais observado no Brasil estaria atrelado a questões ideológicas, tendo servido tal forma de custeio das candidaturas, na sua ótica, a “ações puramente pragmáticas” da elite econômica brasileira, a qual, como contrapartida aos investimentos realizados nos pleitos, nas palavras do magistrado, “modela as decisões de governo e as políticas públicas prioritárias, além de contribuir para a debilidade ideológica de nosso sistema partidário”. No mesmo sentido, o também Ministro do Supremo Tribunal Federal, Luiz Fux<sup>151</sup> acredita que “o exercício de direitos políticos é incompatível com a essência das pessoas jurídicas”, uma vez que as três modalidades de atuação cívica inerentes ao regime democrático, o direito de votar, o direito de ser votado e o direito de participar de consultas populares ou de iniciar projetos de lei, são capacidades inerentes ao povo, única e exclusivamente.

Comungando das mesmas ideias de Marco Aurélio Mello quanto aos efeitos negativos do financiamento empresarial de campanhas, Josafá da Silva Coelho<sup>152</sup> entende que há um duplo aspecto no fenômeno do custeio das candidaturas nas eleições: os candidatos com maior potencial eleitoral atraem grandes financiadores, ao mesmo tempo em que os grandes financiamentos destinados a tais candidatos ampliam seus respectivos potenciais eleitorais. Depois de eleitos, contudo, os candidatos beneficiados com as doações se veem obrigados a “retribuir os favores” dos financiadores, transformando seus mandatos políticos em instrumentos para a defesa de interesses particulares dos desses “doadores de campanha”, em detrimento do interesse público. Para Coelho<sup>153</sup>, con-

150 Marco Aurélio Mello, A democracia participativa e a inconstitucionalidade do financiamento privado das campanhas por pessoas jurídicas. *Revista Populus*, Salvador, ano I, n. 1, p. 22, set. 2015.

151 cf. FUX, Luiz; FRAZÃO, Carlos Eduardo. *Novos paradigmas do direito eleitoral*, 1. ed. p. 75, Belo Horizonte: Fórum, 2016.

152 Josafá da Silva Coelho, Financiamento de campanhas eleitorais e abuso do poder econômico nas eleições. *Revista Populus*, Salvador, n. 2, p. 186, nov. 2016.

153 Idem, p. 196.

tudo, pouco importa a sistemática do financiamento eleitoral a ser adotada no Brasil, “somente o efetivo controle judicial e uma fiscalização eficiente, capazes de punir aqueles que agirem fora da lei, poderão combater a influência dos gastos econômicos no resultado das eleições”, permitindo, assim, que as disputas eleitorais “ocorram num ambiente de equilíbrio, onde prevaleça a disputa de ideias e de plataforma e não o saldo bancário do candidato”.

Também defendendo a importância de controles efetivos no combate à corrupção eleitoral e ao abuso do poder nas eleições como melhor caminho para a estabilidade democrática, Monica Hermann Salem Caggiano acredita que “A corrupção não pode ser entendida como um estigma peculiar e particular ao campo do financiamento político-partidário-eleitoral”<sup>154</sup>. Para a referida autora, falar em dinheiro como fator de corrupção no âmbito das campanhas políticas não passa de “mero simbolismo”, uma vez que “a luta que nesses domínios é travada constitui pura disputa pelo poder ou em busca de prestígio”, comparando o dinheiro como “algo instrumental, o meio que viabiliza o alcance do poder”<sup>155</sup>. Ainda segundo Caggiano, no debate em torno do financiamento de campanhas eleitorais o tema que deveria ter maior destaque seria o da transparência, a partir do incentivo à formulação de mecanismos de publicidade das movimentações financeiras das campanhas eleitorais, de modo a, pelo menos, “aclarar ao eleitor quem ou que potência econômica encontra-se nos bastidores da candidatura objeto de sua opção política”<sup>156</sup>.

Ainda no sentido da defesa de uma maior transparência nos gastos de campanha por partidos e candidatos, Bruno César Lorencini<sup>157</sup>, escrevendo em 2013, acreditava que o melhor caminho para impedir o progresso das práticas de corrupção eleitoral, envolvendo o financiamento político, seria a outorga de uma maior transparência ao sistema, a partir do aperfeiçoamento dos sistemas de controle da atividade financeira dos partidos.

Também Francisco de Assis Vieira Sanseverino<sup>158</sup>, escrevendo em 2012 e elencando os já mencionados argumentos favoráveis e contrários ao financia-

154 Monica Hermann Salem Caggiano, *Corrupção e financiamento das campanhas eleitorais*. In: CLÉVE, Clémerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto (org.). *Direito Constitucional: teoria geral do Estado*. 2ª tiragem, p. 1182, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. (Coleção Doutrinas Essenciais; v. 2).

155 Idem, p. 1189.

156 Ibidem, p. 1206.

157 Bruno César Lorencini, *Aspectos jurídicos do financiamento eleitoral no Brasil*. In: CAGGIANO, Mônica Herman S. (coord.); MESSA, Ana Flávia; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de (org.). *Direito Eleitoral em Debate*, p. 140, São Paulo: Saraiva, 2013.

158 Francisco de Assis Vieira Sanseverino, *Financiamento de campanha eleitoral: entre o público e o privado*. In: RAMOS, André de Carvalho (org.). *Temas de Direito Eleitoral no Século XXI*. 1. ed. p. 269, Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2012.

mento público de campanhas eleitorais, bem como ao financiamento político privado, entendia que, no debate da reforma política relativo ao tema, um aspecto seria fundamental, merecendo uma atenção maior: a necessidade de maior publicidade do financiamento durante a campanha eleitoral, que viesse a possibilitar uma maior efetividade nas ações de fiscalização promovidas pelo Ministério Público Eleitoral, Justiça Eleitoral, partidos políticos, candidatos e sociedade civil. Da mesma forma, Juan Rial, acreditando que é necessário “controlar o dinheiro usado para fazer funcionar o sistema democrático, para que o dinheiro não controle o sistema”, já indicava, escrevendo em 2005, que os controles sobre o financiamento eleitoral “devem ocorrer ao mesmo tempo em que ocorrem as doações ou gastos e não posteriormente”<sup>159</sup>.

Defendendo o financiamento privado nas campanhas eleitorais, Paulo Adib Casseb acredita que a vedação a tal forma de custeio de campanhas e partidos é arbitrária e contrária ao princípio democrático, uma vez que impede a livre manifestação política dos eleitores. Para Casseb<sup>160</sup>, a fixação do financiamento público exclusivo de campanhas “configura clamorosa inconstitucionalidade”, uma vez que os partidos políticos, conforme previsão constitucional, gozam de autonomia de funcionamento, tendo natureza jurídica de direito privado. Assim, na sua visão, o ponto central da discussão sobre a corrupção eleitoral no Brasil deve residir em questões diversas do modelo de financiamento de campanhas a ser observado, mas sim no debate em torno da intensificação da fiscalização e no estabelecimento de limites de doação.

Para David Samuels<sup>161</sup>, a adoção do financiamento público de campanhas traria mais problemas políticos do que resolveria os existentes. Um dos principais problemas que seria gerado seria, na visão de Samuels, o aumento do poder das elites partidárias, a quem caberia definir a forma de distribuição dos recursos, de forma a favorecer determinados candidatos e discriminar outros. Haveria uma tendência de concentração de investimentos, determinada pelo órgão de direção nacional do partido, em candidatos teoricamente mais viáveis eleitoralmente, e uma conseqüente maior probabilidade de “abandono”, por parte da agremiação partidária, dos candidatos com menos chances de vitória, fato garantidor do fracasso eleitoral destes.

159 Juan Rial, O dinheiro e as organizações políticas: regulações e realidade na América Latina. In: *Cadernos Adenauer: reforma política: agora vai?* Ano VI, n. 02, p. 120, Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005.

160 Paulo Adib Casseb, Vantagens e desvantagens do financiamento público de campanhas eleitorais. In: CAGGIANO, Mônica Herman S. (coord.); MESSA, Ana Flávia; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de (org.). *Direito Eleitoral em Debate*, p. 183, São Paulo: Saraiva, 2013.

161 David Samuels, Financiamento de campanha e eleições no Brasil. In: BENEVIDES, Maria Victoria; VANNUCHI, Paulo; KERCHÉ, Fábio (org.). *Reforma Política e Cidadania*. 1. ed. p. 364-391, São Paulo: Perseu Abramo, 2003.

Para Eneida Desiree Salgado<sup>162</sup>, a adoção do financiamento público exclusivo de campanhas, com distribuição de recursos vinculada ao desempenho eleitoral dos partidos políticos, “ofende o direito de oposição, ao impedir – na prática – a obtenção de representação pelos partidos menores”. Na sua ótica, o financiamento público de partidos políticos e campanhas eleitorais deve ser revestido de uma “finalidade compensatória”, que tenha como finalidade a busca do reequilíbrio do poderio econômico dos diversos atores do processo político, de forma a que seja garantida a máxima igualdade no processo eleitoral, não sendo, portanto, conveniente um sistema que venha a acentuar as desigualdades econômicas entre as diversas agremiações partidárias.

Sergei Medeiros Araújo<sup>163</sup>, por sua vez, acredita que o financiamento público exclusivo de campanhas, em um sistema pluripartidário, seria o “mecanismo mais eficiente, veladamente violento e antidemocrático pelo qual uma maioria pode sufocar a existência das minorias”, uma vez que cria um afastamento do eleitorado do cotidiano dos partidos políticos, “congelando” o sistema partidário e induzindo “à extinção legalmente forçada dos partidos minoritários”.

Já para Lara Marina Ferreira<sup>164</sup>, os interesses privados estarão, de forma inevitável, relacionados com o dos candidatos em uma eleição, independentemente da imposição legal de um financiamento público exclusivo de campanhas. Para a autora, não é supostamente “isolando” o interesse público dos interesses privados, em uma campanha eleitoral, que se combate a corrupção.

Defendendo que o sistema de financiamento das campanhas eleitorais no Brasil pode ser modificado de forma pontual e eficiente, sem que seja necessário se recorrer ao enfrentamento de questões mais polêmicas, a exemplo da que envolve o modelo de financiamento político, Silvana Góes propõe que o financiamento ilícito de campanha produza, efetivamente, o efeito de afastar da disputa o candidato favorecido, ou, se for o caso, a cassação do mandato do candidato eleito beneficiado, sanções às quais deve se somar a inelegibilidade temporária. Além disso, destaca Silvana Góes, é necessário que o sistema vigente seja alterado a fim de ter uma maior eficácia no combate à captação ilícita de recursos e ao gasto ilícito em campanhas eleitorais, através da ampliação do

162 Eneida Desiree Salgado, *Princípios constitucionais eleitorais*. 2. ed. p. 230-231, Belo Horizonte: Fórum, 2015.

163 Sergei Medeiros Araújo, O financiamento público nas eleições brasileiras. In: RAMOS, André de Carvalho (org.). *Temas de Direito Eleitoral no Século XXI*. 1. ed. p. 350, Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2012.

164 Lara Marina Ferreira, O financiamento de partidos políticos e de campanhas eleitorais no contexto da reforma política brasileira. *Revista de Estudos Eleitorais*, Brasília, v. 6, n. 1, p. 107, jan./abr. 2011.

prazo para a propositura das ações eleitorais específicas, hoje reduzido a, no máximo, quinze dias após a diplomação dos eleitos, fato gerador de impunidade, principalmente em favor dos candidatos derrotados. Segundo Góes, “na grande maioria dos casos, as prestações de contas de candidatos não eleitos são julgadas muito tempo depois da eleição, em fases totalmente diversas dos prazos de diplomação dos eleitos”<sup>165</sup>. Assim, na sua visão, o prazo decadencial para a interposição da ação eleitoral propícia ao combate da captação ilícita de recursos, atualmente encerrado quinze dias após a diplomação dos eleitos, deveria ser ampliado para 180 dias a contar do julgamento das contas, de forma a garantir tempo hábil à formação, pelo Ministério Público e demais legitimados, da convicção necessária para a propositura da referida medida judicial.

Outra proposta apresentada por Silvana Góes<sup>166</sup>, com o intuito de auxiliar no combate ao caixa dois, diz respeito à possibilidade de permissão de instauração, pelo Ministério Público Eleitoral, de inquérito civil público eleitoral, com a finalidade de averiguação de supostas irregularidades no financiamento de campanhas eleitorais, ainda durante o pleito, de forma prévia à propositura de demandas judiciais, possibilidade hoje rechaçada pela jurisprudência dominante. A uniformização de procedimentos administrativos voltados à realização de investigações relativas ao combate a tais irregularidades geraria, na ótica de Silvana Góes, racionalidade e garantia ao trabalho desenvolvido pelo Ministério Público, evitando, inclusive, a propositura de demandas carentes de elementos e indícios de ilicitude mais contundentes.

Finalmente, vale destacar a opinião de Ana Claudia Santano, para quem “não é possível pensar que, na democracia atual, possam existir partidos alheios à atuação dos grupos de pressão, nem que as doações privadas a favor dos partidos não se constituam instrumentos importantes e não descartáveis de participação política voluntária”<sup>167</sup>. São fontes possíveis de financiamento privado as cotas e doações dos seus membros, as contribuições de simpatizantes, os frutos da exploração do patrimônio do partido, suas publicações e outras atividades em geral e os recursos eventualmente transferidos por associações e/ou fundações afins aos partidos. A cota do filiado, materializada em anualidades, semestralidades ou mensalidades, é um dos mecanismos mais tradicionais do financiamento privados dos partidos políticos, sendo fonte de receita de

165 Silvana Góes, Alterações pontuais na Lei das Eleições podem auxiliar no combate ao caixa dois. In: FALCÃO, Joaquim (org.). *Reforma eleitoral no Brasil: legislação, democracia e internet em debate*. 1. ed. p. 129, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

166 Idem, p. 131-132.

167 Ana Claudia Santano, *O Financiamento da política: teoria geral e experiências no direito comparado*. 1. ed. p. 49-50, Curitiba: Editora Íthala, 2014.

grande relevância para o custeio das suas atividades ordinárias. Além disso, como bem destaca Santano<sup>168</sup>, tal fonte de recursos representa um “link” entre o partido e os seus filiados que se renova periodicamente, criando assim, uma relação de identidade. Na sua opinião, a presença do financiamento privado é vital para garantir a independência dos partidos frente ao Estado.

Ainda para Ana Claudia Santano, o argumento recorrente de que o financiamento público das campanhas eleitorais serve de instrumento à consecução de uma igualdade de oportunidades entre os candidatos e partidos deve vir acompanhado de uma prática efetivamente alentadora de uma igualdade material nas campanhas políticas, a ser patrocinada pelo Estado. Para que isso ocorra, na visão da referida autora, é necessário que sejam utilizados critérios de distribuição dos recursos que equilibrem as diferenças entre as opções políticas, “ou que neutralizem na medida do possível a desproporção existente” entre os partidos políticos e candidatos, de forma a que seja promovida uma melhora da qualidade democrática<sup>169</sup>. Dessa forma, na sua ótica, o critério mais recomendável a ser adotado na divisão dos recursos públicos para o financiamento dos partidos é aquele em que há uma combinação de uma parte fixa com outra variável, decorrente do número de votos obtidos por cada partido nas eleições gerais.

Defende Ana Claudia Santano a presença do financiamento privado é vital para garantir a independência dos partidos frente ao Estado. Além disso, acredita Santano que um modelo ideal de financiamento partidário deve evitar a exclusão dos partidos minoritários e a concentração de recursos nos partidos com maior sucesso nas urnas. A autora é favorável a um sistema misto de financiamento político. Na sua visão, um partido político alimentado basicamente com recursos públicos tende a deixar de cumprir o seu papel de associação privada, abdicando do seu papel na democracia para adotar um comportamento de cartel<sup>170</sup>.

Firmando entendimento no sentido da inconstitucionalidade do financiamento empresarial de partidos políticos e campanhas eleitorais, o Supremo Tribunal, julgando, em setembro de 2015, a ADI 4.650, proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, antecipou-se ao Poder Legislativo e assumiu o protagonismo da reforma política, no que se refere ao financiamento político. Sob a relatoria do Ministro Luiz Fux, a ação foi julgada procedente em parte, por maioria, para declarar a inconstitucionalidade dos dispositivos

168 Idem, p. 53.

169 Ibidem, p. 89.

170 Ana Claudia Santano, *O Financiamento da política: teoria geral e experiências no direito comparado*. 1. ed. p. 198, Curitiba: Editora Íthala, 2014.

legais que autorizavam as contribuições de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais, vencidos, parcialmente, os ministros Teori Zavascki, Celso de Mello e Gilmar Mendes. Além disso, a decisão também repercutiu no financiamento empresarial dos partidos políticos, o qual também passou a ser vedado.

Em seu voto condutor<sup>171</sup>, o Ministro Fux, alegando a necessidade de superação da “crise de representatividade” vivenciada no país, a partir da construção de uma “relação sinérgica” entre o povo e seus representantes, de forma a que possa ser aumentada a “confiança e credibilidade da população em geral no sistema político”, apontou o exponencial crescimento dos gastos globais de campanha, entre os anos de 2002 e 2012 como fator desestabilizador da soberania popular.

Rebatendo possíveis argumentos no sentido de que não caberia ao Poder Judiciário adentrar em discussões relativas à reforma política, Luiz Fux ainda afirmou, no seu voto, que o princípio da separação dos poderes não deve significar uma “deferência cega do juiz constitucional com relação às opções políticas feitas pelo legislador”, não sendo raras, na sua ótica, as hipóteses em que se exige uma postura mais incisiva da Suprema Corte, na defesa dos princípios democráticos, citando, para ilustrar seus argumentos, precedentes da Suprema Corte dos Estados Unidos. Para Fux, uma legítima postura de modelagem institucional do Estado democrático de direito, por parte do STF, se faz necessária, ante ao fato de que os parlamentares, a princípio responsáveis constitucionalmente pela condução das reformas políticas, são diretamente interessados no resultado final do debate em torno das regras eleitorais, não tendo, muitas vezes, interesse em realizar mudanças necessárias no sistema político, com receio de angariarem algum tipo de prejuízo às suas futuras tentativas de reeleição. Na ótica do Ministro do STF, relator da ADI 4.650, “é preciso, pois, cautela para com arranjos institucionais que outorguem a competência para reformá-los exclusivamente àqueles diretamente interessados no resultado dessa reforma”, uma vez que “as chances de surgirem disfuncionalidades são autoevidentes”.

Sustentando argumentos pela inconstitucionalidade da participação de pessoas jurídicas no custeio de partidos políticos e campanhas eleitorais, Luiz Fux, em seu voto, declarou, como um dos seus fundamentos, que não seria inerente ao regime democrático a participação política de pessoas jurídicas. O exercício do direito de votar, do direito de ser votado e do direito de participar de plebiscitos, referendos e de apresentar projetos de iniciativa popular de lei seriam, se-

171 O inteiro teor do acórdão do STF, com os votos dos ministros, objeto de resumida análise nas próximas páginas deste trabalho, encontra-se disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10329542>.

gundo Fux, prerrogativas exclusivas das pessoas físicas, fato que afastaria, por si só, o argumento do exercício da liberdade de expressão das pessoas jurídicas por meio do financiamento político. O fato, empiricamente comprovável, de que as pessoas jurídicas se tornaram as grandes financiadoras das campanhas eleitorais, na visão de Fux, reforçaria o argumento da necessidade de declaração da inconstitucionalidade do financiamento empresarial de campanhas, o qual estaria prejudicando o efetivo exercício da soberania popular, ao minimizar a relevância das doações realizadas por pessoas físicas como instrumento de custeio de partidos e candidatos em campanha.

Finalmente, para Fux, não procederia, no cenário político vivenciado no Brasil, o argumento segundo o qual o financiamento empresarial de campanhas seria uma vertente da liberdade de expressão. Tal conclusão, para o ministro relator da ADI 4.650, decorre do fato de que, no Brasil, uma mesma empresa costuma fazer doações a vários candidatos concorrentes ao mesmo tempo, em uma demonstração de um “agir estratégico” e não de uma manifestação de escolha política ou livre expressão de opinião.

Para o Ministro Joaquim Barbosa, por sua vez, haveria uma influência nefasta à democracia inerente à possibilidade de financiamento empresarial de campanhas eleitorais, apta a comprometer a normalidade e a legitimidade dos processos eleitorais. Na sua visão, o candidato, ao ser beneficiário de tal forma de custeio de suas campanhas, se torna refém dos atores econômicos, que, cedo ou tarde, exigirão algum tipo de retorno. Segundo Barbosa, a necessária proteção da normalidade e da legitimidade das eleições, contra a influência do poder econômico, prevista no art. 14, § 9º da Constituição Federal, significa impedir que o processo eleitoral seja norteadado pela lógica do dinheiro, em detrimento das ideias.

Também acreditando, tal como o Ministro Luiz Fux, que “não há comando ou princípio constitucional que justifique a participação de pessoas jurídicas no processo eleitoral”, o Ministro Dias Toffoli acompanhou o voto do relator, para também comungar pela declaração da inconstitucionalidade do financiamento empresarial de partidos políticos e campanhas eleitorais. Para Toffoli, “autorizar a influência dos setores econômicos sobre o processo eleitoral” é admitir a “quebra da igualdade jurídica nas disputas eleitorais e o desequilíbrio no pleito”.

Aventando a divergência, o Ministro Gilmar Mendes, por sua vez, sustentou que a existência de episódios de abuso de poder econômico e corrupção eleitoral não justificariam, por si só, a proibição do financiamento empresarial de campanhas. Lembrando da CPI que, em 1992, pavimentou o processo de

impeachment do então presidente da república, Fernando Collor, Mendes destacou, então, que naquela oportunidade, a autorização legal do financiamento empresarial de campanhas foi apontada como a solução para o fim do “Caixa Dois” e para a garantia da normalidade e da legitimidade das eleições, mesmo argumento suscitado pelos defensores da inconstitucionalidade das doações empresariais na ADI 4.650. Para Mendes, o único interessado e beneficiário do fim do financiamento empresarial nas eleições seria o governo, detentor da máquina pública e de maiores facilidades para realizar propaganda política em seu favor. O fim do financiamento empresarial, desta forma, geraria um maior desequilíbrio nas disputas eleitorais, em favor dos titulares de cargos eletivos, operadores da máquina administrativa, em desfavor dos demais candidatos, tolhidos na capacidade de arrecadar recursos significativos para suas campanhas. Para Mendes, seria falso o argumento segundo o qual quem faz doações às campanhas quer algo de espúrio em troca. Na sua visão, quem faz doações deseja “uma economia saudável, em funcionamento”. Acreditar que tudo se resumiria à corrupção, assim, seria ter uma “visão empobrecida do processo democrático”.

Para o Ministro Teori Zavascki, por sua vez, a presença do dinheiro é fundamental para a realização das campanhas eleitorais. O grande problema relativo à corrupção eleitoral e ao abuso de poder nas eleições, para Zavascki, não residiria no modelo de financiamento político, mas sim no desrespeito às normas vigentes e na impunidade dos responsáveis. Para Zavascki, inobstante a importância da discussão em torno de novas formas de combate ao abuso do poder econômico nas eleições, uma ação direta de inconstitucionalidade tem como função a análise da compatibilidade ou não de uma dada norma jurídica com a Constituição, não sendo, a seu ver, factível se discutir a conveniência, pura e simples, de uma mudança de modelo de financiamento político por meio de uma ADI proposta ao STF. Não haveria, para Teori Zavascki, dessa forma, razão para que se concluísse que as contribuições financeiras empresariais, só por serem oriundas de pessoas jurídicas, encontrariam óbice formal e direto na Constituição Federal, que pudesse justificar a procedência da ADI 4.650. Na sua ótica, a Constituição não estabelece, nem mesmo de forma implícita, uma relação necessária entre a capacidade de votar e a habilitação para contribuir para campanhas eleitorais, “até porque há também muitas pessoas naturais sem habilitação para votar e nem por isso estão proibidas de contribuir financeiramente para partidos e campanhas”.

Como se percebe, fortes argumentos, de ordem jurídica e política, foram suscitados tanto a favor como contra o financiamento empresarial de campanhas eleitorais e partidos políticos, tendo prevalecido, ao fim, a ideia segundo

a qual o princípio da igualdade de armas, bem como a lisura das eleições, estariam ameaçados pela possibilidade de tal forma de custeio político, tendo pesado, para este entendimento, a conjuntura política vivenciada no país, assim como, na década de 1990, a realidade então vivenciada, após o desfecho do impeachment do presidente Fernando Collor, conduziu a uma legislação eleitoral permissiva à participação de empresas no jogo político.

Feitas todas as considerações necessárias e apresentados os diversos argumentos favoráveis e contrários aos variados modelos de financiamento político em discussão no processo de reforma política no Brasil, conveniente se faz um retorno ao início deste tópico, quando foram formuladas algumas questões orientadoras de pesquisa, a serem respondidas, doravante.

Primeiramente, questionou-se se as alterações promovidas, em 2015, pelo Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento da ADI 4.650, no sistema de financiamento de campanhas eleitorais e partidos políticos, proibindo o financiamento empresarial, encontram, de fato, respaldo na Constituição. A este respeito, pode-se afirmar que, inobstante a excelência dos argumentos trazidos aos autos pelo Ministro Luiz Fux, relator do processo, no sentido da inconstitucionalidade do financiamento empresarial de campanhas e candidatos, a decisão final acerca do assunto, tomada por maioria, se constituiu, claramente, em uma eminentemente decisão política, muito mais do que jurídica. Como destacado pelo ministro Teori Zavascki, em seu voto divergente, não é a fórmula adotada para o financiamento político, especialmente no que se refere à origem dos recursos, que, necessariamente, garantirá a paridade de armas entre os candidatos e partidos, viabilizando os preceitos fundamentais da democracia. Como bem destacado pelo Ministro Gilmar Mendes, em um passado não muito distante, há cerca de vinte anos, a solução política encontrada para garantir a normalidade e a legitimidade das eleições, blindando-as do abuso do poder econômico, foi justamente a decisão contrária à tomada na sede do julgamento da ADI 4.650, permitindo-se o financiamento empresarial de campanhas e partidos políticos, até então vedado. Não há, portanto, em nossa visão, uma afronta direta e objetiva aos princípios democráticos inerentes ao modelo de financiamento privado de campanhas e partidos políticos por pessoas jurídicas, como definido pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 4.650, em uma atitude eminentemente ativista, no plano político.

Assim sendo, passa-se à resposta ao segundo questionamento formulado no início deste tópico: pessoas jurídicas devem ter assegurada a liberdade de expressão para participar das eleições, como financiadoras de candidaturas?

Nos planos jurídico e eminentemente político, entendemos que não há razão, por si só, para se proibir a participação de pessoas jurídicas como financia-

doras de campanhas eleitorais. A democracia, como demonstrado no capítulo 01 deste trabalho, é um regime político que deve primar pelo pluralismo de ideais e interesses, consubstanciado na lógica do respeito à garantia a todos da devida liberdade de expressão, de forma a que sejam garantidas oportunidades iguais aos membros das comunidades para fazer os outros membros conhecerem suas opiniões. Além disso, é corolário da democracia que todos os seus integrantes tenham o mesmo peso e valor nos processos de escolha a que são submetidos, respeitada a transparência com a coisa pública.

A livre manifestação dos diversos interesses existentes em uma sociedade, manifestados tanto por pessoas físicas como por pessoas jurídicas, é um dos corolários democráticos, portanto, não sendo a decisão de tolher tais manifestações, quando oriundas de pessoas jurídicas, a mais adequada.

Por outro lado, como destacado, a democracia pressupõe a igualdade de oportunidades a todos os membros da comunidade para conhecerem as opiniões uns dos outros. Não há razão, dessa forma, para que se permita que um doador de campanhas, pessoa física, fique limitado à realização de uma doação simbólica ao seu candidato ou partido de preferência, enquanto que outro doador, pessoa jurídica, fique autorizado a doar milhões de reais. Além disso, não é coerente com a formulação de razões comunicativas na esfera pública, capazes de viabilizar a deliberação democrática, que uma mesma pessoa realize vultosas doações a vários candidatos rivais em um mesmo pleito, distorcendo, assim, os princípios básicos da liberdade de opinião. Apenas o Estado, através das diversas formas de financiamento público de campanhas e partidos existentes, em nome da defesa do pluralismo democrático, deve ser autorizado a fazer doações a partidos políticos e candidaturas adversárias entre si. Particulares, sejam pessoas físicas ou jurídicas, portanto, respeitado o necessário reconhecimento da liberdade de expressão e da pluralidade de interesses existentes na sociedade, bem como a igualdade de oportunidades entre todos os membros da comunidade, devem ser autorizados, no processo democrático, a realizar doações limitadas a valores razoavelmente simbólicos das suas preferências políticas, e não doações milionárias. Tais doações, neste sentido, devem ser vinculadas, exclusivamente, aos seus candidatos e partidos de preferência, e não a um leque amplo de tendências políticas rivais, contribuindo assim, para o pluralismo político e para o respeito à liberdade de expressão e à pluralidade de opiniões de todos os membros da comunidade política. Tal perspectiva, no nosso entendimento, é muito mais condizente com os princípios constitucionais democráticos consagrados na Constituição de 1988 do que, simplesmente, a proibição objetiva de quaisquer doações a campanhas políticas ou partidos, realizáveis por pessoas jurídicas, como decidido na ADI 4.650.

Sendo assim, torna-se lógica, em nossa argumentação a resposta negativa ao terceiro questionamento formulado: é o financiamento público exclusivo de campanhas uma alternativa viável, juridicamente e politicamente, para o cumprimento do objetivo de elevação da qualidade da democracia e da concretização do princípio da igualdade de armas nas eleições?

Entendemos que o financiamento público exclusivo de campanhas contraria os preceitos democráticos consagrados na Constituição de 1988, fundados, como observado no capítulo 02, deste trabalho, no pluralismo político, na liberdade de expressão, na igualdade de participação política, na cidadania e na soberania popular. O povo, titular do poder soberano, deve ter liberdade para expressar suas preferências políticas, e o financiamento privado de campanhas eleitorais e partidos políticos, neste diapasão, como já argumentado neste tópico, revela-se como um dos corolários desta liberdade política. Proibir a livre manifestação das preferências políticas das pessoas, representada também através das contribuições financeiras destinadas a partidos políticos e candidatos, se constitui em ação contrária à cidadania, à soberania popular e à liberdade e expressão. Além disso, o risco de cooptação dos partidos políticos pelo Estado é extremamente alto para os princípios democráticos, uma vez que os partidos devem ser livres para realizar críticas ao governo e às instituições, sobrevivendo com autonomia. Não é por outro motivo que a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 17, garante, aos partidos políticos, autonomia de funcionamento, de forma a preservar o pluralismo de ideias e os valores mais caros à democracia.

Quanto ao quarto questionamento, se a proibição do financiamento empresarial de campanhas é a decisão mais adequada à promoção do combate à corrupção, por tudo o já exposto é possível se responder que não. O combate à corrupção deve passar pela oposição ao abuso do poder econômico e do poder político, que poderão ocorrer em qualquer modelo de financiamento político. Não é a proibição do financiamento empresarial de campanhas, por si só, o meio viável para se acabar com a corrupção eleitoral e política. Licitações continuarão a ser fraudadas e propinas continuarão a ser distribuídas se não houver um controle eficaz do combate à corrupção no Brasil, independentemente da forma de financiamento eleitoral.

Ilustrativo da ausência de relação direta entre corrupção e modelo de financiamento político é o estudo que se segue, realizado a partir do cruzamento de dados empíricos extraídos da ONG Transparência Internacional, que mede, anualmente, o índice de percepção da corrupção no mundo, e dados relacionados aos modelos de financiamento político, extraídos da plataforma de dados do *International Institute for Democracy and Electoral Assistance* (IDEA),

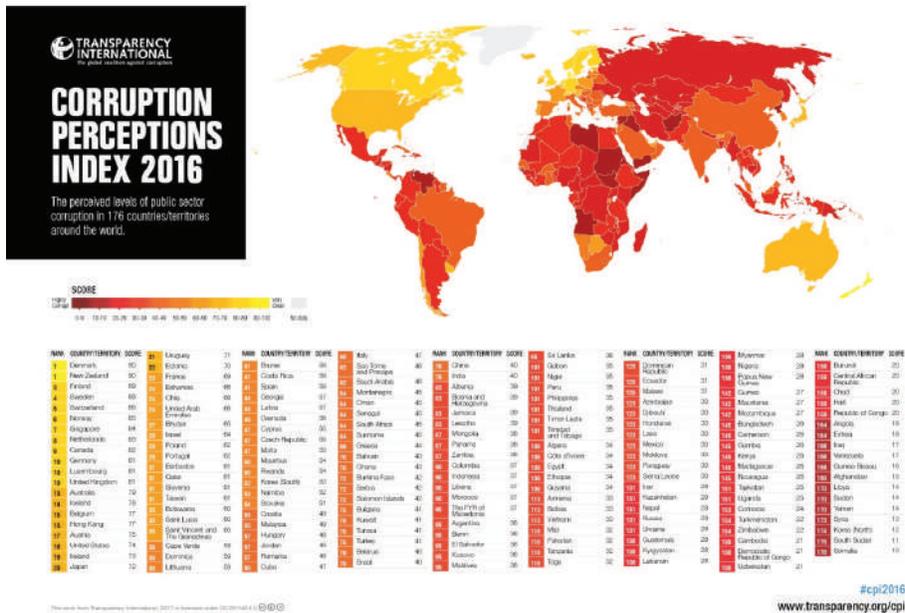
adotados nos doze países considerados, pela “Transparência Internacional”, como os mais corruptos do mundo, e nos doze países classificados, também pela Transparência Internacional, como os menos corruptos do planeta.

Eis, portanto, a tabela com a classificação de 176 países pesquisados pela ONG Transparência Internacional, em 2016, relativa ao índice de percepção de corrupção:

Tabela 01

ÍNDICE DE PERCEPÇÃO DA CORRUPÇÃO NO MUNDO EM 2016

Fonte: Transparência Internacional



Como se observa dos dados apresentados, os doze países considerados menos corruptos, em 2016, pela ONG Transparência Internacional, foram, em uma escala de pontuação variável de zero a cem, onde uma maior pontuação significa um menor índice de corrupção e, portanto, uma melhor classificação do ranking, a Dinamarca, com noventa pontos; a Nova Zelândia, também com noventa pontos; a Finlândia, com oitenta e nove; a Suécia, com oitenta e oito; a Suíça, com oitenta e seis; a Noruega, com oitenta e cinco; Cingapura, com oitenta e quatro; a Holanda, com oitenta e três; o Canadá, com oitenta e dois; a Alemanha, com oitenta e um; Luxemburgo, também com oitenta e um; e o

Reino Unido, também classificado com oitenta e um pontos. O Brasil ficou apenas no 79º lugar, com quarenta pontos.

Eis, então, a seguinte tabela, elaborada a partir do cruzamento deste ranking dos doze países menos corruptos do mundo, segundo a Transparência Internacional, com o modelo de financiamento político adotado em cada um deles:

**Tabela 02**  
**PROIBIÇÕES E LIMITES DE DOAÇÕES PRIVADAS**  
**Países menos corruptos do mundo**

País	Existem limites às doações empresariais a partidos políticos?	Existem limites às doações empresariais a candidatos?
Dinamarca	Não	Não
Nova Zelândia	Não	Não
Finlândia*	Não	Não
Suécia	Não	Não
Suíça**	Não	Não
Noruega	Não	Não
Cingapura	Não	Não
Holanda	Não	Não
Canadá	Sim	Sim
Alemanha	Não	Não
Luxemburgo	Sim	Sim
Reino Unido	Não	Não

**FONTE:** Dados cruzados do International IDEA (Institute for Democracy and Electoral Assistance) e da Transparência Internacional ([www.transparency.org](http://www.transparency.org))

\* Na Finlândia, as doações aos partidos políticos são limitadas a trinta mil euros por doador, enquanto que as doações a candidatos estão limitadas a seis mil euros.

\*\* Na Suíça, não há regulamentação legal sobre as finanças de partidos e campanhas eleitorais no plano federal. Eventualmente, tal regulamentação existe nos cantões.

Como se observa, dos doze países considerados menos corruptos do mundo em 2016, apenas dois, Canadá e Luxemburgo, vedam doações empresariais e partidos políticos e também a candidatos, sendo que, na Finlândia, as doações

aos partidos políticos são limitadas a trinta mil euros por doador, enquanto que as doações a candidatos estão limitadas a seis mil euros, e, na Suíça, não há regulamentação legal sobre as finanças de partidos e campanhas eleitorais no plano federal, existindo tal regulamentação, contudo, de forma eventual nos cantões. Em dez dos países menos corruptos do mundo, existe, portanto, a possibilidade de doações empresariais a partidos políticos e candidatos.

Por outro lado, antes que uma interpretação precipitada dos dados apresentados conduza à conclusão de que a corrupção é menor quando há liberdade de financiamento empresarial de candidatos e partidos políticos, é válido destacar, também, tabela demonstrativa dos modelos de financiamento político adotados nos doze países considerados mais corruptos do mundo, segundo a Transparência Internacional:

**Tabela 03**  
**PROIBIÇÕES E LIMITES DE DOAÇÕES PRIVADAS**  
**Países mais corruptos do mundo**

País	Existem limites às doações empresariais a partidos políticos?	Existem limites às doações empresariais a candidatos?
Somália	Dados indisponíveis	Dados indisponíveis
Sudão do Sul	Dados indisponíveis	Dados indisponíveis
Coréia do Norte	Dados indisponíveis	Dados indisponíveis
Síria	Não	Não
Iêmen	Não	Sim
Sudão	Não	Não
Líbia	Não	Não
Afeganistão*	Sim	Sim
Guiné-Bissau	Não	Sim
Venezuela	Não	Não
Iraque	Não	Não
Angola	Não	Não

**FONTE:** Dados cruzados do International IDEA (Institute for Democracy and Electoral Assistance) e da Transparência Internacional ([www.transparency.org](http://www.transparency.org))

\* No Afeganistão, as doações empresariais a candidatos só são proibidas em caso de candidatos a presidente da república.

Como se percebe, também nos países mais corruptos do mundo, segundo a Transparência Internacional, há uma predominância de ausência de limites às doações empresariais a partidos políticos e candidatos, fato que demonstra que não há uma relação direta e necessária entre o modelo de financiamento político adotado por cada país do mundo e a existência, ou não, de uma estrutura política e social corrompida<sup>172</sup> e que, portanto, a decisão tomada pelo STF, no bojo do julgamento da ADI 4.650, proibindo o financiamento empresarial de campanhas eleitorais e partidos políticos, não é a mais adequada à promoção do combate à corrupção.

Finalmente, em relação ao último questionamento formulado, relativo à conveniência da restauração, em uma reforma política, da possibilidade de existência de um número maior de fontes de custeio de partidos e candidatos, após as restrições impostas pelo STF ao financiamento político, pode-se afirmar que, ante todos os argumentos expostos, seria conveniente tal reconstituição, como corolário da uma maior liberdade democrática, desde que respeitados limites aptos a garantir a paridade de armas entre candidatos e partidos políticos, bem como a legítima e proporcional liberdade de expressão dos diversos atores sociais, requisito fundamental à construção de uma democracia maximalista, pautada em preceitos participativos e deliberativos, como exigido pela Constituição de 1988.

Atualizando o debate em torno da temática do financiamento político no Brasil, não se pode olvidar que as reformas eleitorais de 2017 trouxeram importantes novidades, no campo da arrecadação de recursos eleitorais e prestação de contas.

Como já destacado, o STF, em 2015, proibiu o financiamento de campanhas por pessoas jurídicas, regra mantida após a reforma promovida pela Lei 13.165, que também estabeleceu teto de gastos de campanha.

As novas regras trouxeram um grande impacto às eleições municipais de 2016, quando os candidatos a prefeito e a vereador tiveram que gerir suas campanhas com recursos reduzidos, alterando, por completo, o panorama político vivenciado até as eleições gerais de 2014.

Como reação a tais fatos, o legislador ordinário, em 2017, promoveu relevantes alterações na legislação eleitoral, criando limites mais generosos para os

---

172 Vale destacar que a presente análise foi também empreendida pelo Professor Doutor Wilson Gomes, pesquisador em comunicação política da Universidade Federal da Bahia, que apresentou suas conclusões em debate organizado pela Escola Judiciária Eleitoral do Tribunal Regional Eleitoral da Bahia, realizado em novembro de 2016, relativo às repercussões da reforma eleitoral nas eleições do referido ano. Tal estudo do professor Wilson Gomes inspirou a argumentação exposta no presente tópico, relativa aos efeitos gerados pelos modelos de financiamento político sobre os índices de corrupção nos diversos países.

gastos de campanha, em relação àqueles estabelecidos em 2015, além de criar novas formas de financiamento eleitoral, com a adoção do Fundo Especial de Financiamento de Campanhas (FEFC) e das chamadas “vaquinhas virtuais” (conhecidas, nos Estados Unidos, pela palavra “crowdfunding”).

A principal novidade legislativa estabelecida pela reforma eleitoral de 2017, no que se refere ao financiamento político, foi a criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanhas (FEFC), abastecido com recursos públicos que serão canalizados para os partidos políticos com a finalidade de financiar campanhas eleitorais. O FEFC foi aprovado, é de se destacar, como uma espécie de compensação estabelecida a partidos e candidatos em virtude da perda de receita imposta pela vedação à arrecadação de recursos oriundos de pessoas jurídicas, imposta pelo STF no julgamento da ADI 4.650, em 2015.

De acordo com o art. 16-C da Lei das Eleições, instituído pela Lei 13.487/2017, o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) é constituído por dotações orçamentárias da União em ano eleitoral, em valor ao menos equivalente: I - ao definido pelo Tribunal Superior Eleitoral, a cada eleição, com base nos parâmetros definidos em lei; II - a 30% (trinta por cento) dos recursos da reserva específica de que trata o inciso II do § 3o do art. 12 da Lei no 13.473, de 8 de agosto de 2017 (esta lei trata dos recursos orçamentários destinados a emendas parlamentares, anualmente).

Como parte integrante da constituição do FEFC, recursos economizados pela União com o fim da propaganda partidária no rádio e TV (não confundir com a propaganda eleitoral) também serão utilizados, de acordo com a nova legislação (a União deixava de arrecadar tributos em virtude de isenções fiscais concedidas a emissoras de rádio e TV em virtude da cessão de espaço nas suas programações para a exibição da propaganda partidária gratuita). O valor a ser definido pelo Tribunal Superior Eleitoral, para os fins do disposto no inciso I do caput do art. 16-C da Lei no 9.504, de 30 de setembro de 1997, será equivalente à somatória da compensação fiscal que as emissoras comerciais de rádio e televisão receberam pela divulgação da propaganda partidária efetuada no ano da publicação desta Lei e no ano imediatamente anterior, atualizada monetariamente, a cada eleição, pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou por índice que o substituir.

O Tesouro Nacional depositará os recursos no Banco do Brasil, em conta especial à disposição do Tribunal Superior Eleitoral, até o primeiro dia útil do mês de junho do ano do pleito. Nos quinze dias subsequentes ao depósito, o Tribunal Superior Eleitoral divulgará o montante de recursos disponíveis no

Fundo Eleitoral, os quais ficarão disponíveis para cada um dos partidos políticos somente após a definição de critérios para a sua distribuição, os quais, aprovados pela maioria absoluta dos membros do órgão de direção executiva nacional do partido, serão divulgados publicamente.

Os recursos provenientes do Fundo Especial de Financiamento de Campanha que não forem utilizados nas campanhas eleitorais deverão ser devolvidos ao Tesouro Nacional, integralmente, no momento da apresentação da respectiva prestação de contas.

Os recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), para o primeiro turno das eleições, serão distribuídos entre os partidos políticos, obedecidos os seguintes critérios: I - 2% (dois por cento), divididos igualmente entre todos os partidos com estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral; II - 35% (trinta e cinco por cento), divididos entre os partidos que tenham pelo menos um representante na Câmara dos Deputados, na proporção do percentual de votos por eles obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados; III - 48% (quarenta e oito por cento), divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes na Câmara dos Deputados, consideradas as legendas dos titulares; IV - 15% (quinze por cento), divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes no Senado Federal, consideradas as legendas dos titulares.

Para que o candidato tenha acesso aos recursos do Fundo a que se refere este artigo, deverá fazer requerimento por escrito ao órgão partidário respectivo.

No que se refere, por sua vez, as chamadas “vaquinhas virtuais”, o artigo 22-A da Lei 9.504/97 passou a contar com um novo parágrafo, o § 3º, o qual dispõe que “Desde o dia 15 de maio do ano eleitoral, é facultada aos pré-candidatos a arrecadação prévia de recursos na modalidade prevista no inciso IV do § 4º do art. 23 desta Lei, mas a liberação de recursos por parte das entidades arrecadadoras fica condicionada ao registro da candidatura, e a realização de despesas de campanha deverá observar o calendário eleitoral”. É o chamado “crowdfunding” (páginas de financiamento coletivo na internet, também conhecidas como “vaquinhas eletrônicas”), muito popular em países como os Estados Unidos e a Espanha.

Uma forte crítica ao “crowdfunding” nas campanhas eleitorais diz respeito ao risco de sua utilização como fonte de arrecadação de recursos paralelos aos oficialmente declarados, fomentando-se, assim, o caixa dois, ou mesmo como instrumento para a realização de doações ocultas, sem identificação dos doadores, prática também vedada. Por estes motivos, o TSE havia proibido tal prática nas eleições de 2014 e 2016.

Defensores da prática entendem que o novo sistema de arrecadação poderá estabelecer uma nova forma de mobilização cívica fomentadora de criação de laços comunitários e de sentimentos de cidadania, contribuindo, assim, para a prática democrática.

De acordo com as regras estabelecidas pela Lei 13.488/2017. A arrecadação de recursos através do “crowdfunding” poderão ser iniciadas ainda no mês de maio do ano eleitoral, antes, portanto, das convenções partidárias e do registro das candidaturas. Se não for efetivado, contudo, o registro da candidatura, as entidades arrecadoras deverão devolver os valores arrecadados aos doadores.

Ainda de acordo com as regras estabelecidas pela reforma eleitoral de 2017, instituições que promovam técnicas e serviços de financiamento coletivo por meio de sítios na internet, aplicativos eletrônicos e outros recursos similares, que deverão atender aos seguintes requisitos: a) cadastro prévio na Justiça Eleitoral, que estabelecerá regulamentação para prestação de contas, fiscalização instantânea das doações, contas intermediárias, se houver, e repasses aos candidatos; b) identificação obrigatória, com o nome completo e o número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) de cada um dos doadores e das quantias doadas; c) disponibilização em sítio eletrônico de lista com identificação dos doadores e das respectivas quantias doadas, a ser atualizada instantaneamente a cada nova doação; d) emissão obrigatória de recibo para o doador, relativo a cada doação realizada, sob a responsabilidade da entidade arrecadora, com envio imediato para a Justiça Eleitoral e para o candidato de todas as informações relativas à doação; e) ampla ciência a candidatos e eleitores acerca das taxas administrativas a serem cobradas pela realização do serviço; f) não incidência em quaisquer das hipóteses listadas no art. 24 da Lei das Eleições (que estabelece fontes vedadas de financiamento de campanhas); g) observância do calendário eleitoral, especialmente no que diz respeito ao início do período de arrecadação financeira (observadas as peculiaridades do período para realização de “crowdfunding”, já apontadas; h) observância dos dispositivos desta Lei relacionados à propaganda na internet;

Na prestação de contas de recursos eleitorais arrecadados mediante prática de “crowdfunding”, é dispensada a apresentação de recibo eleitoral, e sua comprovação deverá ser realizada por meio de documento bancário que identifique o CPF dos doadores. Todos os recursos arrecadados mediante esta nova prática deverão ser comunicados à Justiça Eleitoral no prazo de 72 horas.

Na hipótese de doações realizadas por meio dessa nova modalidade, fraudes ou erros cometidos pelo doador sem conhecimento dos candidatos, partidos ou coligações não ensejarão a responsabilidade destes nem a rejeição de suas contas eleitorais.

No que se refere, por sua vez, à prestação de contas eleitorais, dispõe o novo § 3º do artigo 23 da Lei 9.504/97 que a doação de quantia acima dos limites fixados sujeita o infrator ao pagamento de multa no valor de até 100% (cem por cento) da quantia em excesso. Até as eleições de 2016, previa a lei que doação de quantia acima dos limites fixados sujeitava o infrator ao pagamento de multa no valor de cinco a dez vezes a quantia em excesso, ou seja, de 500% a 1000% do excesso ao limite permitido. Claramente, portanto, a nova lei favoreceu aos infratores das regras de financiamento político, favorecendo seu descumprimento.

As leis 13.487 e 13.488, finalmente, estabeleceram novos tetos de gastos para as eleições, reduzindo o impacto do financiamento político no resultado do pleito. Assim, por exemplo, nas eleições para a Câmara dos Deputados, em 2018, o limite de gastos passou a ser de R\$ 2.500.000,00 (dois milhões e quinhentos mil reais). Já nas eleições para as assembleias legislativas, tal limite estabelecido para 2018 foi de apenas um milhão de reais.

Os gastos nas eleições presidenciais, por sua vez, passaram a ser limitados a 70 milhões de reais, no primeiro turno, e mais 35 milhões, no segundo turno.

Coincidentemente, ou não, o índice de renovação parlamentar observado nas eleições de 2018 foi bastante elevado. Mais da metade (52%) dos deputados federais não se reelegeram. Entre as 54 vagas em disputa para o Senado, por sua vez houve nada menos que 85% de renovação.

A expectativa geral era a de que a renovação política fosse bastante reduzida, com a nova legislação eleitoral, nas eleições de 2018, uma vez que a reforma de 2017 concentrou poderes nas mãos dos líderes partidários e reduziu os meios de campanha política. Um espírito de renovação, fundado nos anseios populares, e o uso de novos meios de comunicação sociais, como as redes sociais, no entanto, alteraram o curso dessa história, gerando uma importante reflexão para o futuro: qual será o papel a ser desempenhado pela legislação eleitoral e suas constantes reformas, no curso das futuras eleições?

## A CONTUMAZ POLÊMICA EM TORNO DA OBRIGATORIEDADE DO VOTO: UMA ANÁLISE DOS POSSÍVEIS IMPACTOS POLÍTICOS DA ADOÇÃO DO VOTO FACULTATIVO

Direito fundamental ou dever constitucional? Dimensão de uma liberdade cívica ou função pública? Obrigatório ou facultativo? O debate em torno da natureza e da relevância do sufrágio e do voto<sup>173</sup>, no Brasil e no mundo, é tema sempre presente, gerador de contumazes polêmicas quando o assunto é reforma política e aprimoramento da qualidade da democracia.

Como já destacado no capítulo 01 deste trabalho, a democracia se perfaz pelo exercício de direitos e liberdades, mas também pelo cumprimento de deveres. É fundamental, como uma das características basilares da democracia a participação efetiva do povo na vida política do Estado, perspectiva esta aventada por adeptos do conservadorismo, do socialismo, do republicanismo, do pluralismo democrático, do participacionismo, dos modelos deliberativos de democracia ou mesmo por segmentos do pensamento liberal, mas atrelados a um liberalismo social ou neocontratualista, a partir de pensadores como Kelsen, Keynes, Bobbio ou Rawls.

Os limites das necessidades participação, contudo, ao estabelecerem fronteiras entre os direitos e os deveres fundamentais, trazem constantes controvérsias

---

173 Sobre a distinção entre sufrágio e voto, vale destacar que por sufrágio deve-se entender o poder inerente ao povo de participar da vida política do Estado, enquanto que o voto nada mais é do que um instrumento para a realização do poder de sufrágio. Em um sentido amplo, o sufrágio poder ser exercido sem o voto, quando, por exemplo, um cidadão subscreve projeto de iniciativa popular de lei. Nas eleições e consultas populares (plebiscitos e referendos), contudo, sufrágio e voto terminam por se confundir, uma vez que a materialização do sufrágio, nestes casos, se dá através do exercício do direito ao voto pelo cidadão.

entre aqueles que defendem a necessidade de uma democracia pautada em um maior engajamento cívico e aqueles que propõem um regime democrático onde haja uma clara e objetiva separação entre as esferas pública e privada. Neste contexto, as defesas do sufrágio obrigatório e do sufrágio facultativo são superdimensionadas, como verdadeiros avatares ou representações de um debate mais complexo, que envolve a natureza da própria democracia

No Brasil, até 1932, não havia obrigatoriedade no exercício do sufrágio, assim como não havia, ainda, o reconhecimento nacional do voto feminino, bem como a presença de uma Justiça Eleitoral especializada na condução das eleições e consultas populares. Foi o Código Eleitoral de 1932 que instituiu o voto obrigatório<sup>174</sup> no Brasil, regra preservada pela Constituição de 1988 para todos os brasileiros alfabetizados, natos e naturalizados, entre 18 e 70 anos de idade. Para os analfabetos, os jovens entre 16 e 18 anos e os idosos com mais de 70 anos de idade, vale destacar, o exercício do direito ao voto é facultativo.

Quando da sua instituição, pelo Código Eleitoral de 1932, o voto obrigatório, juntamente com o reconhecimento do voto feminino, cumpriu uma importantíssima função democrática, permitindo a ampliação do quantitativo efetivo de eleitores participantes do processo democrático. No Império e na República Velha, o percentual de eleitores habilitados a votar, bem como o percentual dos efetivos eleitores, era ínfimo perante o contingente populacional do país, fato que gerava uma ilegitimidade substancial do processo eleitoral. Como bem destaca Wanderley Guilherme dos Santos<sup>175</sup>, o grande legado gerado pela instituição, no Brasil, do voto obrigatório, foi a criação de um “gigantesco mercado de votos”, que aumentou a competitividade das disputas eleitorais, reduzindo o poder do “mandonismo local”.

Passados mais de oitenta anos da instituição da obrigatoriedade do voto no Brasil, as vantagens geradas pela regra criada em 1932 já estariam, aos olhos de muitos, consolidadas, não se justificando mais a continuidade da imposição do voto obrigatório. Para outros, contudo, não haveria ainda maturidade de-

174 Como bem salienta Fernando Fontainha (Pelo fim (ou início) do voto obrigatório no Brasil. In: FALCÃO, Joaquim (org.). *Reforma eleitoral no Brasil: legislação, democracia e internet em debate*. 1. ed. 39, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015), a perspectiva de obrigatoriedade do voto remonta à teoria da soberania nacional, defendida por Sièyes, na França revolucionária, propugnadora de uma perspectiva de interpretação segundo a qual o voto seria um dever de todo cidadão, embora pertencente à nação, a quem caberia designar quem estaria apto a cumprir a função de eleitor. Assim, “sendo o eleitorado uma função da nação, não caberia a cada eleitor individualmente a prerrogativa do não exercício do voto”.

175 Wanderley Guilherme dos Santos, A universalização da democracia. In: BENEVIDES, Maria Victoria; VANNUCHI, Paulo; KERCHÉ, Fábio (org.). *Reforma Política e Cidadania*. 1. ed. p. 40, São Paulo: Perseu Abramo, 2003.

mocrática suficiente, no país, para a instituição do sufrágio facultativo. Finalmente, para mais um contingente de críticos, independentemente do grau de maturidade do eleitorado para o exercício facultativo do sufrágio, o voto deve ser interpretado como uma função pública que não deve ser negligenciada, um dever fundamental inerente à cidadania, a ser exercido por todos.

Conforme lição de Paulo Henrique Soares<sup>176</sup>, defensores do voto obrigatório costumam argumentar que o exercício do voto é fator de educação política do eleitor, que o atual estágio da democracia brasileira não permite o voto facultativo, que o voto é um poder-dever, que o constrangimento do eleitor é mínimo diante dos benefícios que o voto obrigatório oferece ao país, que a baixa participação política poderia comprometer a legitimidade das instituições, e que o voto facultativo emancipa politicamente o cidadão, inserindo-o no campo da plena e livre escolha, além de ajudar na conscientização do eleitor acerca do seu papel cívico. Já os defensores do voto facultativo costumam dizer que o voto é um direito, e não um dever, que o voto facultativo é o modelo adotado nos países com tradição democrática, que o voto facultativo melhora a qualidade da representação, por valorizar os eleitores mais comprometidos, conscientes e motivados, que é ilusão imaginar que o voto obrigatório possa gerar cidadãos mais comprometidos e politicamente evoluídos, e que a participação eleitoral em virtude do voto obrigatório é um mito.

Nos últimos anos, no Brasil, diversos projetos de lei já foram propostos, no sentido da abolição da obrigatoriedade do voto. Como bem destaca Luís Fernando de França Romão<sup>177</sup>, somente na Câmara dos Deputados tramitaram, nos últimos anos, 16 propostas de emenda à constituição específicas quanto à supressão da obrigatoriedade do voto. Em 10 de junho de 2015, o plenário da Câmara dos Deputados rejeitou, por 311 votos a 134, a proposta de adoção do voto facultativo.

Defendendo a importância da obrigatoriedade do voto e criticando “as feições sedutoras da rebeldia” inerentes à proposta do voto facultativo, o deputado federal Chico Alencar, do PSOL do Rio de Janeiro, em artigo publicado em maio de 2015, em sua página na internet<sup>178</sup>, argumenta que o desencanto pela importância da política e do voto como instrumento de mudança social favorece a “cristalização do poder de quem já está por cima”. O voto facultativo, na sua

176 Paulo Henrique Soares, Vantagens e desvantagens do voto obrigatório e do voto facultativo. In: *Revista de Informação Legislativa*. Brasília a. 41 n. 161 p. 107-116, jan./mar. 2004.

177 Luís Fernando de França Romão, Considerações sobre o voto obrigatório no contexto da reforma política de 2015. In: *Estudos Eleitorais*, Brasília, v. 10, n. 3, p. 106, set./dez. 2015.

178 Chico Alencar. *Em defesa do voto obrigatório*. In: <http://chicoalencar.com.br/w/em-defesa-do-voto-obrigatorio/> Acesso em 25 out. 2016.

acepção, baseia-se em um “perigoso conceito de liberdade individual” que “pode comprometer a realização do princípio republicano da soberania popular”.

Para Chico Alencar, a proposta do voto facultativo seria mais uma, dentre outras, como a adoção da cláusula desempenho dos partidos políticos e do voto distrital, que teria o “objetivo nefasto” de reduzir o espectro da cidadania, com a finalidade de conduzir o Estado a uma perspectiva minimalista. Em suas palavras, “para que o sufrágio continue universal, para que todo poder emane do povo e não dos donos do poder econômico, o voto, além de um direito, deve conservar a sua condição de inarredável dever civil”.

A bandeira do voto obrigatório, contudo, não se identifica, no cenário da reforma política, unicamente com os partidos tradicionalmente identificados como de “esquerda”, pelo senso comum popular. Durante a campanha presidencial de 2014, por exemplo, o senador e então candidato a presidente da república pelo PSDB, Aécio Neves, em entrevista à Agência Brasil, publicada em 23 de setembro, a menos de duas semanas do primeiro turno eleitoral, portanto, comentando suas propostas de reforma política, caso eleito, afirmou que a adoção do voto facultativo no Brasil seria um “retrocesso”.<sup>179</sup>

Também o deputado federal Jair Bolsonaro, então no PP-RJ, em artigo publicado no Jornal “O Dia”, em 09 de abril de 2010<sup>180</sup>, defendeu, de forma veemente, o voto obrigatório, afirmando que o voto facultativo favoreceria uma distorção de representatividade, uma vez que, na sua visão, muitos eleitores esclarecidos, por protesto, não votariam, enquanto que “os beneficiários dos programas assistencialistas, como bolsa família, por medo de outro candidato cortar tal benefício, iriam em massa às urnas”, fato que levaria a esquerda brasileira a alcançar um poder absoluto na imposição das suas bandeiras, “abençoado pelo voto útil desses desinformados”.

O PT, por sua vez, sempre, durante o debate da reforma política, se mostrou favorável à continuidade da obrigatoriedade do voto. Em seu blog pessoal, o ex-ministro da Casa Civil do governo Lula, José Dirceu<sup>181</sup>, em 2013, publicou artigo no qual comemorou a derrota, na Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal, da proposta de adoção do voto facultativo, argumentando

179 *Aécio tem reforma política como prioridade e quer refundar federação*. Disponível em: <http://agenciabrasil.etc.com.br/politica/noticia/2014-09/entrevista-aecio-tem-reforma-politica-como-prioridade-e-quer-refundar-federacao>. Acesso em 25 out. 2016.

180 *Jair Bolsonaro: a favor do voto obrigatório*. Disponível em: <http://odia.ig.com.br/porta/Conexion/jair-bolsonaro-a-favor-do-voto-obrigat%C3%B3rio-1.120809>. Acesso em 25 out. 2016.

181 José Dirceu. *Pelo voto obrigatório e contra a adoção do voto facultativo no Brasil*. Disponível em: <http://www.zedirceu.com.br/pelo-voto-obrigatorio-e-contra-a-adocao-do-voto-facultativo-no-brasil/> Acesso em 25 out. 2016.

que o fim do voto obrigatório seria um ataque ao direito do povo de votar. No mesmo texto, vale destacar, Dirceu cita que o então senador Padro Taques, do PDT do Mato Grosso, relator da PEC, defendeu a adoção do voto facultativo no Brasil, argumentando que o voto seria mais um direito subjetivo do cidadão do que um dever cívico, no que foi acompanhado pelo senador Rodrigo Rollemberg, do PSB do Distrito Federal, que acrescentou que o voto obrigatório estaria elevando a tendência de escolha, por eleitores sem maior qualificação, de candidatos “ridículos e extravagantes”, eleitos em função de votos de protesto. Para Rollemberg, a partir do momento em que o voto se tornasse facultativo, haveria uma maior possibilidade de qualificação da representação política.

O Democratas, por sua vez, vem, desde o início da atual década, encampando a bandeira do voto facultativo. Em 2011, por exemplo, durante os debates em torno das propostas de reforma política, o deputado federal Efraim Filho (DEM-PB) apresentou proposta de emenda constitucional estabelecendo o fim do voto obrigatório, matéria, que na sua visão, deveria ser analisada com prioridade<sup>182</sup>.

No campo doutrinário, é possível se notar que o tema da obrigatoriedade ou não do exercício do sufrágio está longe de encontrar um consenso. Para Marco Antônio Martin Vargas e Richard Pae Kim<sup>183</sup>, por exemplo, o sufrágio é um direito, não podendo, portanto, ser exercido de forma compulsória. A atual legislação em vigor no Brasil, relativa à questão, para esses dois autores, ao impor uma série de sanções àqueles que não comparecerem às urnas para votar, “transforma o cidadão que não concorda em participar do sistema de escolha política em cidadão de segunda categoria”, um verdadeiro “fora da lei”. Ainda para Vargas e Kim, é necessário que se reconheça a Constituição como uma “carta garantidora de liberdades, que deve afastar o eleitor moderno das amarras da estrutura feudal e da fossilização social”.

Também para Janiere Portela Leite Paes<sup>184</sup>, a facultatividade do voto no Brasil deveria ser garantida como um corolário da evolução dos princípios democráticos, uma vez que valorizaria uma participação política livre e consciente dos cidadãos, independente de sanções jurídicas. Para Celso Antônio Bandeira

182 *Reforma Política*: DEM defende voto livre e coincidência das eleições. In: <http://www.dem.org.br/noticias/reforma-politica-dem-defende-voto-livre-e-coincidencia-das-eleicoes>. Acesso em 25 out. 2016.

183 Marco Antônio Martin Vargas e Richard Pae Kim, Voto facultativo e os fundamentos da democracia: diálogos sobre a noção de cidadania. In: MORAES, Alexandre de; KIM, Richard Pae (coord.). *Cidadania: o novo conceito jurídico e a sua relação com os direitos fundamentais individuais e coletivos*. 1. ed. p. 159-160, São Paulo: Atlas, 2013.

184 Janiere Portela Leite Paes, A obrigatoriedade do voto no Brasil: avanço ou retrocesso ao Estado democrático de direito? In: *Estudos Eleitorais*, Brasília, v. 10, n. 3, p. 97, set./dez. 2015.

de Mello<sup>185</sup>, por sua vez, “o voto obrigatório degrada tanto a qualidade quanto a representatividade efetiva dos eleitos”, não havendo justificativa, no seu entendimento, para a imposição da obrigação de votar a pessoas indiferentes à importância do exercício da cidadania, que não se sentem motivadas à participação política e que, na sua visão, seriam mais propensas ao clientelismo, ao escambo do voto e ao exercício inconsciente do poder de sufrágio.

Valda de Souza Mendonça<sup>186</sup>, em obra na qual faz uma veemente defesa do voto facultativo, expõe quais seriam, na sua visão, as principais consequências imediatas da adoção, no Brasil, do “voto livre e espontâneo”. Para a autora, com a extinção do voto obrigatório no Brasil, a burocracia seria reduzida, uma vez que o eleitor não precisaria mais comprovar que votou e nem justificar sua ausência; as filas, nos locais de votação, no dia da eleição, seriam reduzidas, pois não mais persistiria um contingente de eleitores realizando a justificativa de ausência no pleito; a falta do eleitor nas urnas não mais acarretaria o cancelamento da inscrição eleitoral nem o pagamento de multa administrativa por parte do eleitor faltoso, reduzindo, assim, transtornos para o cotidiano dos eleitores; o voto, por sua vez, na sua perspectiva, passaria a ser uma expressão da livre consciência do eleitor, expurgando os eleitores descontentes das filas das seções eleitorais; o número de votos brancos e nulos tenderia a desaparecer; e, finalmente, na sua ótica, “trocar dádiva por voto, aparentemente, ficará mais difícil”, uma vez que somente votaria o “eleitor consciente”.

Também defendendo o voto facultativo, Fernando Fontainha<sup>187</sup> argumenta que o atual quadro jurídico brasileiro, no qual são previstas sanções aos eleitores que não venham a comparecer às urnas, se apresenta como fator deslegitimador da prática do voto, equiparada socialmente a outras “práticas enfadonhas”, como fazer uma vistoria de automóvel ou declarar o imposto de renda. Assim, para Fontainha, “o voto obrigatório brasileiro é forte pilar de desinteresse, desencantamento e desapareço pela participação política”, que, ao contrário de garantir um alto índice de participação, termina por reproduzir a “corrosão de importante momento da vida cívica”.

Já em 1895, opondo-se ao voto obrigatório, Assis Brasil acreditava que o voto não poderia ser juridicamente considerado um dever de qualquer espécie e

185 Celso Antônio Bandeira de Mello. Representatividade e democracia. In: VELLOSO, Carlos Mário da Silva; ROCHA, Cármen Lúcia Antunes (org.). *Direito Eleitoral*. p. 43, Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

186 Valda de Souza Mendonça. *Voto livre e espontâneo: exercício de cidadania política consciente*. 1. ed. p. 151-152, Florianópolis: OAB/SC Editora, 2004.

187 Fernando Fontainha. Pelo fim (ou início) do voto obrigatório no Brasil. In: FALCÃO, Joaquim (org.). *Reforma eleitoral no Brasil: legislação, democracia e internet em debate*. 1. ed. 50-51, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

que “se o cidadão vota em quem quer, é lógico concluir que ele vota se quer”<sup>188</sup>. Afirmava, ainda, Assis Brasil, sobre a obrigatoriedade do voto, que tal imposição poderia se revelar como um verdadeiro ataque à consciência individual, que não reconhece a liberdade do cidadão de interpretar o voto como um mal, caso assim entenda. Além disso, acreditava Assis Brasil que não haveria lógica na imposição da obrigatoriedade do voto diante da inexorável possibilidade do voto branco ou nulo. De forma irônica, argumentava Assis Brasil, em escrito datado de 1895, que “para serem lógicos e escaparem à inépcia, os amigos do voto forçado serão levados, de obrigatoriedade a obrigatoriedade, até a necessidade de fornecer ao votante constrangido um candidato obrigatório também”. Curiosamente, na mesma obra, apontava Assis Brasil a necessidade, já nos fins do século XIX, de uma reforma política como instrumento capaz de motivar o eleitor a compreender a importância da sua participação nas eleições.

Crítico ao voto facultativo, Luiz Werneck Vianna<sup>189</sup>, por outro lado, defende que o fortalecimento da democracia depende do alargamento e aprofundamento do sistema representativo, condição que perpassa pela “crescente adesão das grandes maiorias ao sistema de democracia representativa e às competições eleitorais”. Para o autor, instituir o voto facultativo seria uma forma de marginalizar segmentos do povo, deixando-os “à mercê de seduções por outros sendeiros e de formas não democráticas de participação”.

No mesmo sentido do pensamento de Luiz Werneck Vianna, o Ministro do Supremo Tribunal Federal, Enrique Ricardo Lewandowski<sup>190</sup>, em artigo publicado em 2013, afirmou que o fim do voto obrigatório “favoreceria as elites, enfraqueceria as instituições republicanas e estimularia o desinteresse do povo pelos assuntos coletivos”.

Para Matheus Passos Silva<sup>191</sup>, por sua vez, o conceito de cidadania deve englobar não apenas uma perspectiva relacionada ao direito fundamental de participação política, mas também uma interpretação vinculada ao dever fundamental de engajamento, que conduza o cidadão a um envolvimento com os assuntos públicos. Neste sentido, o voto, uma das principais expressões do exercício da cidadania, há de ser interpretado não apenas como um direito, do

188 J. F. de Assis Brasil. *Democracia representativa: do voto e do modo de votar*. 3.ed. p. 96-99, Paris: Guillard, Aillaud & Cia., 1895.

189 Luiz Werneck Vianna, O argumento oculto. In: RIBEIRO, Darcy. *Carta: reflexões, memórias*. n. 06. p. 210. Brasília: Senado Federal, 1993.

190 Enrique Ricardo Lewandowski, Breves considerações sobre a reforma política em discussão no Congresso Nacional. In: CAGGIANO, Mônica Herman S. (coord.); MESSA, Ana Flávia; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de (org.). *Direito Eleitoral em Debate*, p. 423, São Paulo: Saraiva, 2013

191 Matheus Pssos Silva, Do direito de votar ao dever de participar: uma proposta para a melhoria da qualidade da democracia. *Estudos Eleitorais*, Brasília, v. 11, n. 01, p. 99, jan./abr. 2016.

qual se pode abdicar, mas, fundamentalmente, como uma função pública. Para o autor, é necessário que o direito à cidadania, da mesma forma que qualquer outro direito fundamental, seja exercido tendo como pressuposto a observância do “outro lado da moeda”, sua condição mútua de dever fundamental, uma vez que, na sua ótica, “não se pode falar em direitos fundamentais sem a definição explícita de seus correlativos deveres fundamentais”.

Já José Antônio Giusti Tavares<sup>192</sup>, acreditando que a adoção do voto facultativo seria um “retrocesso democrático”, acredita que a proposta do voto facultativo é obra de um reformismo conservador, contrário à moderna democracia de massas. Na sua visão, o verdadeiro propósito do voto facultativo consistiria em reduzir o volume e a intensidade da participação política popular, de forma a retirar da agenda política os temas que “mais intensamente desafiam a capacidade responsiva do sistema político”.

Para Tavares, além de afastar do processo político o eleitor mais carente de informação, o voto facultativo pode gerar distorções graves de representatividade, ao favorecer os partidos que contam com uma militância e uma mobilização ideológica mais organizada, os quais tenderiam a conquistar, em termos relativos dentro do sistema político, um percentual de votos superior ao que normalmente obteria, se o voto fosse obrigatório. Na sua visão, o exercício do voto dá provimento a um bem público, viabilizando a responsabilidade dos governos, a responsividade, o consenso, a estabilidade e a alternância de poder, alimentando o funcionamento da ordem democrática. Tal percepção acerca da importância do voto, contudo, tende a não ser percebida pelo eleitor, que, agindo de forma individualista, deixa de votar, por entender que seu voto não é relevante. Quando isso ocorre, há sérias consequências para a legitimação democrática do poder, uma vez que, na sua visão, existe um “nível crítico tolerável ou admissível” de abstenção política, que, quando ultrapassado, dificulta o provimento do bem comum<sup>193</sup>.

Aplicando a teoria da escolha racional, a partir da realização de um cálculo de custo-benefício da sua participação eleitoral, o eleitor poderá, em um regime político onde prevaleça o voto facultativo, entender que o custo de votar, relacionado não apenas ao tempo gasto no escrutínio, mas principalmente, à energia necessária a ser despendida na análise das diversas opções de escolha, ou

192 José Antônio Giusti Tavares, *Reforma política e retrocesso democrático: agenda para reformas pontuais no sistema eleitoral e partidário brasileiro*. 1. ed. p. 182, Porto Alegre: Mercado Aberto, 1998.

193 José Antônio Giusti Tavares, *Reforma política e retrocesso democrático: agenda para reformas pontuais no sistema eleitoral e partidário brasileiro*. 1. ed. p. 190-191, Porto Alegre: Mercado Aberto, 1998.

seja, à dedicação e ao estudo necessários para o exercício correto do voto, não seja compensada pelos eventuais benefícios possíveis de ser aferidos, favorecendo, assim, um alto grau de absenteísmo, prejudicial à legitimidade democrática. Além disso, como bem ressalta Renato Janine Ribeiro, nos Estados Unidos, onde o voto é facultativo, há uma tendência de perpetuação da abstenção entre os grupos sociais e étnicos mais discriminados socialmente, em um círculo vicioso de exclusão, piorado pela inexistência da obrigatoriedade do exercício do poder de sufrágio, fenômeno que, na opinião de Ribeiro, demonstra que “o voto facultativo não é apenas uma questão de foro íntimo ou de direito privado, mas algo que tem seu papel (perverso) na organização da vida social”. Há, na visão de Janine Ribeiro, uma “força social”, decorrente de um processo histórico de exclusão, que constrange determinados grupos a se marginalizarem em face da dimensão política da sociedade<sup>194</sup>.

Como bem destaca José Antônio Giusti Tavares<sup>195</sup>, duas espécies de motivação podem ser capazes de retirar o eleitor da inércia, incentivando-o a votar: a elevada intensidade da preferência partidária e o sincero apreço em relação aos benefícios coletivos capazes de ser gerados pelo voto, relacionado, portanto, a uma postura política republicana e consciente da necessidade do cumprimento de deveres fundamentais. Ante a uma sociedade fortemente individualista e com baixo compromisso público, o voto facultativo tende, assim, a favorecer as escolhas das minorias mobilizadas e militantes, em detrimento de um consenso mais amplo da sociedade. Dessa forma, entende o referido autor que o voto não deve ser interpretado tão somente como um direito, mas também como um dever fundamental ao qual todos devem ser obrigados, de forma a que o bem público (bem mediato) seja provido, em detrimento dos interesses imediatos que tendem a pressionar o eleitor a se abster de participar politicamente.

Lembrando, por sua vez, que o voto é obrigatório em diversos países com longa estabilidade democrática, a exemplo da Itália, Austrália, Costa Rica e Bélgica, Renato Janine Ribeiro<sup>196</sup> defende que nem todas as liberdades compreendem uma liberdade de não fazer. Assim como a escolha entre estudar e não estudar não pertence ao foro íntimo, uma vez que se relaciona com a construção

194 Renato Janine Ribeiro, Sobre o voto obrigatório. In: BENEVIDES, Maria Victoria; VANNUCHI, Paulo; KERCHÉ, Fábio (org.). *Reforma Política e Cidadania*. 1. ed. p. 171, São Paulo: Perseu Abramo, 2003.

195 José Antônio Giusti Tavares, *Reforma política e retrocesso democrático: agenda para reformas pontuais no sistema eleitoral e partidário brasileiro*. 1. ed. p. 196, Porto Alegre: Mercado Aberto, 1998.

196 Renato Janine Ribeiro, Sobre o voto obrigatório. In: BENEVIDES, Maria Victoria; VANNUCHI, Paulo; KERCHÉ, Fábio (org.). *Reforma Política e Cidadania*. 1. ed. p. 173-175, São Paulo: Perseu Abramo, 2003.

de um espaço comum entre os seres humanos, para o qual um estoque mínimo de conhecimentos se faz necessário, a escolha entre votar e não votar também deve ser observada, na visão de Janine Ribeiro, como um direito público, necessariamente associado a um dever, vinculado á construção da *res publica*.

Ante o exposto até aqui, necessário se faz um questionamento: o fim do voto obrigatório no Brasil atende aos princípios fundamentais previstos na Constituição de 1988 relativos à afirmação do país como Estado democrático de direito fundado na soberania popular, na cidadania, na ampliação da participação política e no pluralismo político? É conveniente a adoção do voto facultativo no Brasil, no atual estágio de desenvolvimento da democracia brasileira?

Mais do que um direito fundamental, o exercício do sufrágio popular é uma condição para a própria existência da democracia. Para que haja Estado, é necessária a conjunção de três elementos constitutivos básicos: o povo, o território e o poder soberano. Mesmo em sociedades não democráticas, é necessário que alguém encarne a função inerente ao povo, na formação do Estado, de titular do poder soberano, a ser exercido sobre um território. Em um regime democrático, legitimado na soberania popular, a importância da participação política do povo passa a ser evidente, como verdadeira condição existencial do Estado. Neste sentido, o voto deixa de ser um mero direito e se torna verdadeira função<sup>197</sup>, um poder-dever que une o povo ao território e à soberania na constituição do Estado como forma de organização política.

Como bem já ressaltava, no século XIX, o conhecido romancista, e também político, e jurista, José de Alencar, autor de “O Guarani”, “Senhora” e “Iracema”, mas também de obra seminal dos estudos políticos brasileiros, intitulada “Systema Representativo”, o voto é muito mais do que um direito político, é uma fração da soberania nacional, “é o cidadão”<sup>198</sup>. Para Alencar, o voto repre-

197 Santi Romano (*Princípios de direito constitucional geral*, p. 145, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977) define as funções públicas como “poderes que se exercem não por interesse próprio, ou exclusivamente próprio, mas por interesse de outrem ou por um interesse objetivo”, sendo exemplo, no âmbito do direito privado, o poder familiar (conhecido no Brasil, até a promulgação do Código Civil de 2002, como pátrio poder), e, no direito público, o exercício do voto. Segundo Santi Romano, o que caracteriza as funções é o caráter eminentemente dúlice de liberdade e vinculação. As funções são livres, conforme o jurista italiano, porque “implicam sempre uma certa esfera na qual a vontade do sujeito deve ser determinada por si”, mas, ao mesmo tempo, são vinculadas, uma vez que “não podem exorbitar de certos limites”, devendo ser exercidas “quando e como reclamam os interesses públicos para os quais são constituídas”. Ainda de acordo com Santi Romano, dentre os deveres de direito público é possível se falar nos deveres funcionais como aqueles relacionados ao exercício de uma função pública, a exemplo dos deveres diretamente correspondentes aos direitos políticos, sendo exemplo, mais uma vez, o dever de exercício do sufrágio, especialmente quando adota-se o sistema de voto obrigatório.

198 José de Alencar. *Do voto*. In: CANÊDO, Leticia Bicalho (org.). *O sufrágio universal e a invenção democrática*. 1. ed. p. 65-66, São Paulo: Estação Liberdade, 2005.

senta a manifestação plena da inserção do ser humano na coletividade, a ser exercido por todas as pessoas, de forma indistinta, como verdadeira condição democrática e função inerente à soberania popular<sup>199</sup>.

Sem a presença do voto obrigatório, há uma tendência estatística de redução da participação popular nas eleições, fato que, como já destacado por alguns autores citados neste trabalho, a exemplo de José Antônio Giusti Tavares e Renato Janine Ribeiro, poderá ter o condão da geração de distorções de representatividade democrática, a partir da elevação percentual da participação de minorias engajadas em detrimientos de maiorias menos ativas<sup>200</sup>, ou mesmo em decorrência, como observado, de práticas de auto reclusão de grupos socialmente marginalizados<sup>201</sup>.

Para melhor ilustrar esta tendência, é válido destacar a seguinte tabela estatística, construída a partir de dados de comparecimento eleitoral fornecidos pelo International IDEA (*Institute for Democracy and Electoral Assistance*), relativa ao percentual de participação popular nas últimas eleições dos países considerados mais democráticos do mundo em 2015, assim classificados conforme ranking relativo ao ano de 2015, elaborado pela revista britânica “*The Economist*” e divulgado em janeiro de 2016:

199 Como bem destaca Pablo Marshall Barberán (El derecho y la obligación de votar. In: *Revista de Derecho*, v. XXII, n.1, p. 90, jul. 2009), a concepção segundo a qual o voto obrigatório não poderia ser imposto, por violar a liberdade individual, reflete uma concepção liberal dos direitos, fundada em uma perspectiva negativa. Contudo, na sua visão, a relação entre os indivíduos e o Estado, quanto à disciplina jurídica do poder político, subjacente à temática da obrigatoriedade do voto, funda-se não apenas em uma liberdade negativa a ser exercida pelos cidadãos em face do Estado, mas também, de forma imbricada, em uma liberdade positiva, que clama o povo a eleger suas autoridades. Para Barberán, “que todo elector participe en la elección es la forma más importante que tiene cada uno de los ciudadanos de ser igual a los demás ciudadanos”. A igualdade política entre os cidadãos, na sua visão, é violada não apenas quando alguns são impedidos legalmente de exercer o sufrágio, mas também quando, de forma voluntária, pessoas abdicam da possibilidade de participação política e intervenção na esfera pública. Assim, faz-se necessário que a participação na vida pública seja robustecida, fato que justifica a obrigatoriedade do voto como instrumento de salvaguarda de um “sistema de legitimação das autoridades estatais que considere a opinião igual de cada um dos cidadãos”.

200 Neste sentido, destaca Saulo José Casali Bahia (O voto facultativo e a antipolítica. *Revista da Academia de Letras Jurídicas da Bahia*, Salvador, ano 19, n. 1, p. 309-310, 2016) que, com a facultatividade do voto, “surge a possibilidade de que sejam eleitos candidatos que ofereçam propostas de apelo instantâneo ou mesmo vantagens indevidas, e que consigam na data do pleito tirar de casa o eleitor ‘apolítico’”.

201 Vale destacar, neste sentido, lição de Zachary Elkins (Quem iria votar? Conhecendo as consequências do voto obrigatório no Brasil. *Opin. Publica*, Campinas, v. 6, n. 1, p. 109-136, abr. 2000. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762000000100005&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762000000100005&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em 24 out. 2016), para quem “fazer votar pode bem significar, com efeito, encorajar indivíduos marginalizados a propor ideias, definir políticos responsáveis, e buscar fazer diferença na forma como o governo funciona. Em uma sociedade como a brasileira, onde existem níveis extraordinariamente altos de desigualdade e onde a transição para a democracia não está completada, tal catalisador é altamente desejável”.

**Tabela 04**  
**OBRIGATORIEDADE DO VOTO E PERCENTUAL**  
**DE COMPARECIMENTO ÀS ELEIÇÕES**

Países considerados como os mais democráticos do mundo em 2015

PAÍS	ANO DA ELEIÇÃO	PERCENTUAL DE COMPARECIMENTO	OBRIGATORIEDADE DO VOTO
África do Sul	2014	73,5%	Não
Alemanha	2013	71,5%	Não
Argentina	2015	81,1%	Sim
Austrália	2016	91,0%	Sim
Áustria	2013	74,9%	Não
Bélgica	2014	89,4%	Sim
Botswana	2014	84,8%	Não
Brasil	2014	80,6%	Sim
Bulgária	2014	51,1%	Não
Canadá	2015	68,3%	Não
Cabo Verde	2016	65,9%	Não
Chile	2013	49,3%	Não
Coréia do Sul	2016	58,0%	Não
Costa Rica	2014	68,4%	Sim
Chipre	2016	66,7%	Sim
Dinamarca	2015	85,9%	Não
Eslováquia	2016	59,8%	Não
Eslovênia	2014	51,7%	Não
Espanha	2016	69,8%	Não
Estados Unidos	2016	68,3%	Não
Estônia	2015	64,2%	Não
Finlândia	2015	66,9%	Não
França	2012	55,4%	Não
Grécia	2015	63,6%	Sim

PAÍS	ANO DA ELEIÇÃO	PERCENTUAL DE COMPARECIMENTO	OBRIGATORIEDADE DO VOTO
Holanda	2012	74,6%	Não
Ilhas Maurício	2014	74,4%	Não
Islândia	2016	79,2%	Não
Índia	2014	66,4%	Não
Indonésia	2014	75,1%	Não
Irlanda	2016	65,1%	Não
Israel	2015	72,3%	Não
Itália	2015	75,2%	Não
Jamaica	2016	47,7%	Não
Japão	2014	52,7%	Não
Letônia	2014	58,8%	Não
Lituânia	2016	50,6%	Não
Luxemburgo	2013	91,2%	Sim
Malta	2013	93,0%	Não
Nova Zelândia	2014	77,0%	Não
Noruega	2013	78,2%	Não
Panamá	2014	75,2%	Sim
Polônia	2015	50,9%	Não
Portugal	2015	55,8%	Não
Reino Unido	2015	66,1%	Não
República Tcheca	2013	59,5%	Não
Suécia	2014	85,8%	Não
Suíça	2015	48,4%	Não
Taiwan (Formosa)	2016	66,3%	Não
Trinidad e Tobago	2015	66,8%	Não
Uruguai	2014	89,6%	Sim

FONTE: International IDEA (Institute for Democracy and Electoral Assistance). A escolha dos países pesquisados tomou como base o ranking dos países mais democráticos do mundo no ano de 2015, formulado pela revista “*The Economist*” (ranking disponível em <https://www.yabiladi.com/img/content/EIU-Democracy-Index-2015.pdf>)

Como se observa, o índice de comparecimento eleitoral no Brasil, nas eleições gerais de 2014, foi de 80,6%, índice aparentemente alto, quando comparado a países como Japão, França, Suíça e Estados Unidos, por exemplo. Ocorre que, nesses países, o voto não é obrigatório, fato que explica, em parte, a participação mais reduzida do eleitorado.

Por outro lado, países como Noruega, Botswana, Dinamarca, Malta e Suécia, onde o voto também não é obrigatório, tiveram, nas suas últimas eleições gerais, comparecimentos de eleitores em índices percentuais superiores aos brasileiros.

A título de comparação, também é de se destacar que outros países que adotam o voto obrigatório, como Uruguai, Luxemburgo e Austrália, contaram com índices de comparecimento eleitoral bastante superiores ao do Brasil, que, por sua vez, superou, em percentuais de comparecimento nas eleições, outros países que adotam o voto obrigatório, como Panamá, Grécia, Costa Rica e Chipre.

Dentre os países que adotam o voto facultativo, listados na tabela 09, citada, o índice médio de comparecimento eleitoral foi de 66,48%. Já entre os países que adotam o voto obrigatório, o percentual médio de comparecimento às urnas chegou a 79,68%. O Brasil, portanto, conquistou um índice de participação nas eleições quase que idêntico à média dos países que também adotam o voto obrigatório, fato que leva à suposição de que, deixando o voto de ser obrigatório no Brasil o número de eleitores participantes nas eleições tenderia, estatisticamente, a ser reduzido em cerca de dezenove milhões de eleitores (treze por cento dos cerca de 145 milhões de eleitores brasileiros, supondo-se que o índice de comparecimento eleitoral no Brasil se estabelecesse, com a adoção do voto facultativo, em percentuais próximos à média dos países mais democráticos do mundo, listados). Tal redução de votantes teria, sem dúvidas, o potencial de reduzir a legitimidade política das escolhas sufragadas pelo povo brasileiro, contribuindo, dessa forma, para uma redução da qualidade da democracia no Brasil.

Ante o exposto, pode-se concluir, respondendo às questões orientadoras firmadas, relativas ao tema da obrigatoriedade do voto no Brasil, que o fim do voto obrigatório, embora juridicamente possível, uma vez que não vedado pela Constituição de 1988, não atende, ao menos no atual estágio de desenvolvimento da democracia brasileira, ao objetivo de um pleno cumprimento do regime democrático, fundado que é este, necessariamente, na participação efetiva do povo nas decisões políticas fundamentais. O fim do voto obrigatório, embora se apresente como uma tese simpática, em face de uma perspectiva

de exercício de liberdades fundamentais em uma democracia, negligencia a dimensão republicana da ordem constitucional e política brasileira, a partir da qual a liberdade, como bem destaca Cícero Araújo<sup>202</sup>, há de ser interpretada como atributo moral e político, “verdadeira condição comunitária que impõe ao seu detentor uma série de exigências”. Afinal, como bem ressalta Antônio Machado Paupério<sup>203</sup>, “se é mister que os governantes sejam regularmente controlados pelo corpo eleitoral, adquirem os eleitores, votando, uma função social muito importante; o voto torna-se um dever, pois, se não votam, o controle não se opera”.

---

202 Cícero Araújo, República, participação e democracia. In: AVRITZER, Leonardo (org.). *Experiências nacionais de participação social*. 1. ed. p. 57, São Paulo: Cortez, 2009.

203 Antônio Machado Paupério [*Teoria Geral do Estado* (direito político)]. 7. ed. p. 240, Rio de Janeiro: Forense, 1979].



## FIM DA REELEIÇÃO PARA CARGOS EXECUTIVOS E UNIFICAÇÃO DO CALENDÁRIO ELEITORAL NO DEBATE DA REFORMA POLÍTICA

Um dos temas políticos mais controversos da república brasileira nos últimos vinte anos, objeto de sucessivos debates e revelado como pauta constante em qualquer discussão relativa à reforma política, tem sido, sem sobra de dúvidas, o da possibilidade de reeleição para cargos executivos.

Instituto alheio à tradição republicana brasileira por mais de cem anos, pelo menos no que se refere às eleições presidenciais (uma vez que, na República Velha, era permitida a reeleição dos governadores estaduais, à época chamados de presidentes de estado), a reeleição, nas últimas duas décadas, ganhou protagonismo e se tornou um dos elementos chaves do jogo político, desde que a Emenda Constitucional nº 16 foi promulgada, em junho de 1997, permitindo, de forma pioneira, a reeleição do presidente da república, possibilidade estendida também a prefeitos e governadores<sup>204</sup>.

Desde as eleições de 1998, todos os presidentes da república que disputaram a reeleição, de Fernando Henrique Cardoso a Dilma Rousseff, conseguiram se reeleger, fato que, à primeira vista, induz a uma conclusão segundo a qual o ti-

204 No âmbito do poder executivo, vale destacar, a história constitucional brasileira, até a publicação, em 1997, da Emenda nº 16 à Constituição Federal de 1988, permitia, no máximo, a reeleição consecutiva dos vice-prefeitos, vice-governadores e vice-presidentes da república, tendo sido notável, neste sentido, a reeleição de João Goulart como vice-presidente da república em 1960, após ter exercido tal função nos cinco anos anteriores. Jango, como era mais conhecido, dessa forma, se tornou vice-presidente por dois mandatos consecutivos, tendo chegado à presidência em setembro de 1961, após a renúncia, dias antes, do então presidente Jânio Quadros. Parlamentares, vale lembrar, sempre tiveram, na história política brasileira, a possibilidade de reeleição, sendo notórios os casos de vereadores, deputados e senadores reeleitos para diversos mandatos consecutivos.

tular de um mandato executivo que disputa um segundo mandato consecutivo seria invencível.

Tal conclusão, entretanto, revela-se como precipitada porque, quando transposta para a realidade das eleições estaduais e municipais, especialmente essas últimas, não tem se confirmado, sendo cada vez mais frequentes as derrotas eleitorais de prefeitos e governadores que pleiteiam um segundo mandato seguido. Exemplo desse fato pôde ser observado nas eleições de 2016, quando prefeitos de municípios importantes como São Paulo, por exemplo, sofreram significativas derrotas nas suas tentativas de permanência nos cargos de chefes dos executivos municipais, algumas vezes nem chegando ao segundo turno.

No que se refere às eleições presidenciais, por sua vez, mesmo considerada a invencibilidade de todos os presidentes candidatos à reeleição no Brasil, desde 1998, vale lembrar o grande equilíbrio observado no segundo turno das eleições presidenciais de 2014, quando a então presidente da república, Dilma Rousseff, conseguiu sua reeleição vencendo o pleito por uma pequena margem de votos sobre o senador Aécio Neves, candidato do PSDB e adversário na disputa pelo mandato.

Considerada, por muitos, como uma espécie de vantagem indevida, embora autorizada pela Constituição, concedida aos titulares de mandato executivo que teriam, com a máquina administrativa às mãos, uma condição de privilégio eleitoral perante os seus adversários, a reeleição para os cargos de prefeito, governador e presidente da república também angaria muitos defensores, que alegam, especialmente o direito de um bom governante ser reconduzido pelo povo ao exercício do mandato político, fato que, em tese, seria benéfico à busca da eficiência administrativa, princípio basilar a ser observado pela administração pública. Neste sentido, entende Giovanni Sartori<sup>205</sup> que “é certo que um presidente que pode se reeleger tende a se tornar um demagogo, no seu primeiro mandato, como também é certo que negar a reeleição é negar a recompensa, e que tal negativa se constitui numa falta grave”. Para Sartori, qualquer cargo desprovido de incentivos e recompensas para o seu bom desempenho é um cargo mal concebido. Daí porque acredita o autor italiano nas vantagens da reeleição, salvo quando houver, pelo passado recente de uma determinada sociedade política, o risco iminente do instituto da reeleição se tornar um caminho para a retomada de práticas ditatoriais.

O instituto da reeleição foi o adotado pelos Estados Unidos da América, desde a sua independência, em 1776, e da promulgação da sua Constituição,

205 Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. 3. ed. p. 191-192, México: Fondo de Cultura Económica, 2003.

em 1787. Como se sabe, a forma republicana de governo tem como principal característica a alternância dos agentes públicos no exercício do poder, diferenciando-se, assim, da monarquia, cuja principal característica é a perpetuidade do chefe do chefe de Estado no seu cargo. Contudo, são muitas as opiniões em sentido de que a brevidade dos mandatos seria prejudicial ao pleno exercício dos programas de governo de uma determinada administração, e de que a possibilidade de um novo mandato abre a perspectiva da garantia do prolongamento de um programa de ação útil ao Estado e ao povo, que, por sua vez, teria a opção de escolher entre o prolongamento deste programa de ação, empreendido pela administração, ou o seu rechaçamento, com a escolha de novos governantes e novas propostas de governo. Esta corrente de opinião terminou por prevalecer quando da formulação do sistema eleitoral americano, abrindo oportunidade à reeleição dos chefes do executivo no novo país, incluindo o presidente da república, mas apenas por um mandato, a fim de garantir o princípio republicano da rotatividade e alternância do poder. Neste sentido, vale destacar que a vedação implícita à possibilidade de um terceiro mandato consecutivo para os presidentes da república, foi inicialmente firmada no precedente gerado por George Washington que, em 1796, recusou-se a disputar uma nova reeleição, alegando que era “presidente, mas não rei”, mantendo-se até as eleições consecutivas de Franklin Delano Roosevelt, eleito seguidamente em quatro oportunidades, a última em 1944, em um dos períodos mais delicados da história americana e global, entre a Crise de 1929 e a II Guerra Mundial (Roosevelt, assim, ficou no cargo de presidente dos Estados Unidos até a sua morte, em 1945). Em 1951, a Constituição foi então alterada, para impedir que qualquer presidente dos Estados Unidos da América viesse a ocupar o cargo por mais de dois mandatos, consecutivos ou não<sup>206</sup>.

Na história da América Latina, por sua vez, são recorrentes os exemplos de “presidentes vitalícios”, que desvirtuaram o sentido da república como uma

206 Destaca Alexandre de Moraes (*Presidencialismo*. p. 121-122, São Paulo: Atlas, 2004) que, em 1807, Thomas Jefferson, seguindo o exemplo de George Washington, decidiu retirar-se da vida pública após o seu segundo mandato presidencial, afirmando que o sistema eletivo americano estaria ameaçado e o sistema republicano seria degenerado diante da possibilidade de reeleições indefinidas do presidente da república. O exemplo de Jefferson, observa Moraes, foi seguido pelos presidentes Madison, Monroe e Jackson, tornando-se uma regra costumeira, a qual, contudo, se viu ameaçada em algumas oportunidades, como em 1876, quando um grupo de políticos republicanos tentou lançar o nome do presidente Grant para um terceiro mandato, sem sucesso, contudo, e ao fim do governo de Theodore Roosevelt, em 1909, quando também foi suscitada a hipótese de uma continuidade, a qual também foi rechaçada. A tradição, contudo, terminaria por ser rompida uma única vez, com Franklin Delano Roosevelt, presidente por quatro mandatos consecutivos durante o período anterior à Crise Econômica de 1929 e o fim da II Guerra Mundial, quando o presidente, com problemas de saúde, veio a falecer, no exercício do quarto mandato. A partir do episódio que envolveu Roosevelt, o Congresso dos Estados Unidos aprovou a 22ª emenda à constituição, proibindo que alguém viesse a ser eleito mais de duas vezes presidente da república.

forma de governo pautada na alternância de poder e na limitação temporal dos mandatos. Como bem destaca Pedro Fernández Barbadillo<sup>207</sup>, exemplos notórios de “presidentes-reais” não faltam entre os latino-americanos: Porfirio Díaz, no México, Rafael Trujilo, na República Dominicana, Alfredo Stroessner, no Paraguai, Omar Torrijos, no Panamá, e, o mais lembrado de todos, Fidel Castro, em Cuba.

Como forma de tentar combater a perpetuação de presidentes no poder, muitos países latino-americanos estabeleceram, ao longo das suas histórias, restrições à reeleição presidencial. Mesmo as ditaduras militares da Argentina e do Brasil, vigentes entre as décadas de 1960 e 1980, evitaram a perpetuação de um mesmo general no comando executivo dos referidos países. Tal realidade, contudo, começou a mudar na década de 1990, quando tanto o Brasil como a Argentina passaram a admitir a reeleição para o cargo de presidente da república, possibilitando, de forma casuística, as reeleições, respectivamente, de Fernando Henrique Cardoso e Carlos Ménem. Tal fenômeno, contudo, não foi observado apenas entre os brasileiros e os argentinos: tentativas, bem sucedidas ou não, de implementação da reeleição ocorreram, nas décadas de 1990 e 2000, no Peru, na Venezuela, na Costa Rica, na Colômbia, na Nicarágua e na Bolívia. Em Honduras, o presidente Manuel Zelaya, após uma frustrada tentativa de prorrogação do seu mandato, terminou sendo deposto do cargo e expulso do país.

Como bem destaca Alejandro Pérez Hualde<sup>208</sup>, na América Latina a reeleição é proibida de forma absoluta no México, na Guatemala e em Honduras, enquanto que no Chile, no Uruguai, na Costa Rica e em El Salvador a reeleição é proibida apenas para o mandato subsequente. Já no Panamá, a constituição proíbe a reeleição por até dois períodos consecutivos. Em compensação, em Cuba, na Venezuela e na Nicarágua, não há limites para a quantidade de reeleições.

Na Venezuela, sob a inspiração de Simón Bolívar, Hugo Chávez alterou, na década de 1990 a constituição do país, estabelecendo o “bolivarianismo” e permitindo a sua perpetuação no poder, a partir da possibilidade de várias reeleições consecutivas. Curiosamente, contudo, em famoso discurso, proferido em 15 de fevereiro de 1989, Bolívar sustentou que “a continuação da autoridade de um mesmo indivíduo no poder de um Estado frequentemente tem se constituído em fator de destruição da democracia”, uma vez que “nada é mais

207 Pedro Fernández Barbadillo. *Presidencias vitalicias para el socialismo del siglo XXI: los “presidentes-reyes” regresan a iberoamérica*. *Revista de Estudos Eleitorais*, Brasília, v. 6, n. 1, p. 114, jan./abr. 2011.

208 Alejandro Pérez Hualde. *Reeleição na democracia argentina*. In: SANTANO, Ana Claudia (coord.). *Reeleição presidencial nos sistemas políticos das Américas*. 1. ed. p. 25, Curitiba: Íthala, 2015.

perigoso a um sistema político popular do que a possibilidade de um mesmo indivíduo permanecer por um longo tempo no poder”<sup>209</sup>.

No Chile, destaca Francisco Zuñiga Urbina<sup>210</sup>, durante todo o século XIX houve um forte continuísmo presidencial, decorrente da existência de mandatos de cinco anos que podiam ser renovados por mais cinco, nos quais o chefe de Estado era “o grande eleitor”. Já no século XX, o que era um continuísmo com bases democráticas deu lugar, muitas vezes, ao autoritarismo puro e simples de regimes ditatoriais, a exemplo do mais conhecido deles, liderado por Augusto Pinochet e que perdurou por 16 anos, entre 1973 e 1989. Desde a saída de Pinochet e a consequente redemocratização, a reeleição para mandatos consecutivos foi proibida no Chile, embora o tema continue a ser recorrente no debate político.

No Paraguai, como reação ao término da ditadura de mais de trinta anos exercida pelo General Alfredo Stroessner, a Constituição de 1992, promulgada três anos após a queda do ditador, proibiu a reeleição de forma absoluta, seguindo o exemplo do México que, desde a Constituição de 1971, proíbe qualquer forma de reeleição presidencial, como forma de romper com a “carga simbólica e emocional” vinculada ao imediato passado ditatorial<sup>211</sup>. É de se destacar, contudo, que, em 31 de março de 2017, senadores paraguaios, aliados ao presidente da república, Horacio Cartes, aprovaram a reeleição presidencial, causando grande comoção popular. Como reação à medida, manifestantes invadiram e colocaram fogo no prédio do Congresso, em Assunção. Até o fechamento deste trabalho, o projeto de adoção da reeleição presidencial no Paraguai ainda encontrava-se pendente de análise pelos deputados daquele país.

A reeleição, segundo entendimento de Alejandro Pérez Hualde<sup>212</sup>, reveste-se atualmente, em países governados por líderes populistas, em uma poderosa arma de combate à democracia, ao possibilitar a perpetuação no poder dessas lideranças carismáticas, que não admitem oposição às suas ideias e interesses, agindo constantemente com o intuito de sufocar as oposições e o pluralismo,

209 Neste sentido, cf. Alejandro Pérez Hualde. Reeleição na democracia argentina. In: SANTANO, Ana Claudia (coord.). *Reeleição presidencial nos sistemas políticos das Américas*. 1. ed. p. 28, Curitiba: Íthala, 2015.

210 Francisco Zuñiga Urbina. [(Re)eleição presidencial: algumas notas acerca do presidencialismo no Chile. In: SANTANO, Ana Claudia (coord.). *Reeleição presidencial nos sistemas políticos das Américas*. 1. ed. p. 47-61, Curitiba: Íthala, 2015].

211 Cf. BOGADO, Gustavo Javier Rojas. Sobre a reeleição presidencial no sistema constitucional paraguaio. In: SANTANO, Ana Claudia (coord.). *Reeleição presidencial nos sistemas políticos das Américas*. 1. ed. p. 89, Curitiba: Íthala, 2015.

212 Alejandro Pérez Hualde, Las reelecciones y sú limite: periodicidade y alternancia. In: *Paraná Electoral*, Curitiba, v. 02, n. 01, p. 144, 2013.

na tentativa de criação de um senso artificial de unanimidade. De acordo com Hualde, “a reeleição se transforma na única via de neutralização da ideia que o requisito fundamental do sistema republicano, a periodicidade das funções”, uma vez que, revestida de uma aparência democrática, elimina a verdadeira alternância de poder, uma vez que, embora mantendo formalmente a periodicidade dos mandatos, impede a efetiva alternância das lideranças políticas.

Para Hualde, o instituto da reeleição para cargos executivos, mesmo quando utilizado na sua forma minimalista de uma única reeleição consecutiva para um mandato curto, ajuda a promover o personalismo político, favorecendo o hiperpresidencialismo; promove desigualdades nas disputas eleitorais, ao favorecer o candidato à reeleição em detrimento dos seus adversários; e favorece a redução da transparência no processo eleitoral, em decorrência da influência política que o líder político que busca a reeleição poderá exercer sobre os órgãos de organização e fiscalização das eleições.

A oposição ao instituto da reeleição, da forma como suscitada por Alejandro Hualde, não é recente no debate político. Escrevendo na década de 1830 sobre a democracia na América, Alexis de Tocqueville<sup>213</sup> já opinava que a intriga e a corrupção são “vícios naturais aos governos eletivos”, o que leva a crer que quando há possibilidade de reeleição do chefe de Estado “tais vícios se estendem indefinidamente e comprometem a própria existência do país”. Para Tocqueville, quando um chefe de Estado busca a sua reeleição, tende a fazê-lo tomando emprestada “para o seu próprio uso a força do governo”, fazendo com que “as negociações, assim como as leis, passem a ser, para ele, nada mais que combinações eleitorais; os lugares tornam-se recompensa de serviços prestados, não à nação, mas a seu chefe”.

Criticando a possibilidade de reeleição do presidente dos Estados Unidos, Tocqueville diagnosticava, já em 1830, que, podendo ser reeleito, o chefe de Estado tenderia a se tornar “um dócil instrumento nas mãos da maioria”, perdendo, assim, a independência necessária perante o povo, para o exercício do governo.

Em sentido contrário, contudo, Alexander Hamilton, escrevendo o artigo 72 do “Federalista”, obra seminal do direito constitucional americano, no fim do século XVIII, faz uma defesa veemente da reeleição presidencial, ao afirmar que tal instituto seria importante, em uma democracia, para que o povo, aprovando seu governante, tenha a chance de aproveitar por mais tempo os seus talentos e virtudes, conservando, assim, as vantagens de um bom governo.

213 Alexis de Tocqueville. *A democracia na América*. 4. ed. p. 108-109, Belo Horizonte: Itatiaia, 1998.

Proibir a reeleição, na visão de Hamilton, seria uma forma de privar o povo da experiência adquirida pelo presidente no exercício do seu cargo, em atitude contrária ao interesse público. Assim, nas suas palavras, “a ideia de recusar ao povo o direito de conservar nos seus empregos os homens que lhe parece dignos de sua aprovação e confiança é um excesso de prudência, cujas vantagens são duvidosas e os inconvenientes certíssimos”<sup>214</sup>.

Para os defensores da reeleição, a possibilidade de renovação de mandatos, especialmente mandatos executivos, oferece ao povo a oportunidade de responsabilização eleitoral dos governantes, reforçando a *accountability* vertical. Além disso, na ótica dos seus defensores, como destaca Vinícius de Carvalho Madeira<sup>215</sup>, o princípio da renovação dos mandatos se constitui em verdadeiro postulado promotor da limitação do poder e do combate à corrupção, destinado à manutenção dos valores republicanos e à preservação da democracia.

Entende Madeira que o princípio da renovação guarda componentes de ordem didático-cívica, ao fomentar a participação política, bem como a igualdade política entre todos os cidadãos. Além disso, o princípio da renovação, na sua ótica, funciona como espécie de antídoto contra o patrimonialismo e as tentativas de personalização do poder político, ao buscar evitar a formação de redes de clientelismo, corrupção e desvios de poder. Assim, a limitação de mandatos funcionaria como verdadeiro “corolário da vida cívica e do desapego ao poder, elementos republicanos que destacam a dimensão pública do exercício dos cargos políticos, uma dimensão de serviço à comunidade e não de ocupação profissional”<sup>216</sup>.

Ainda segundo Vinícius de Carvalho Madeira<sup>217</sup>, um outro argumento favorável à reeleição pode ser suscitado: trata-se do chamado *lame duck presidency*, ideia segundo a qual um presidente que não tem possibilidade de se reeleger se enfraquece, uma vez que os legisladores estariam menos inclinados a dar suporte a um executivo com prazo de validade curto pré-estabelecido.

Para os críticos do instituto da reeleição, especialmente no que se refere a mandatos executivos, por sua vez, a possibilidade de renovação de mandatos violaria os princípios de alternância no poder, de limitação temporal e, prin-

214 Alexander Hamilton. Da reelegibilidade do presidente. In: HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *O Federalista*. Tomo III, Cap. LXXII, p. 111-118, Rio de Janeiro: Typ. Imp. E Const. De J. Villeneuve e Comp., 1840.

215 Vinícius de Carvalho Madeira. *República, democracia e reeleições: o princípio da renovação*. 1. ed. p. 81-82, Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2013.

216 Vinícius de Carvalho Madeira. *República, democracia e reeleições: o princípio da renovação*. 1. ed. p. 86 Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2013.

217 Idem, p. 125.

cialmente, de equidade nas condições de competição política, uma vez que o candidato à reeleição teria, a seu favor, a facilidade de uso da máquina pública.

No Brasil, como observado, a tradição republicana sempre foi a da não permissão de reeleição de titulares de cargos executivos tais quais o de presidente da república, governador de estado (excetuando-se a Constituição de 1891), e prefeitos municipais, só sendo permitida a reeleição de titulares de mandatos parlamentares (senadores, deputados federais, estaduais e distritais e vereadores). Esta tradição foi mantida pelo legislador constituinte de 1988, ao editar norma prevista no art. 14, §5º do texto original da Carta Magna: “são inelegíveis para os mesmos cargos, no período subsequente, o presidente da república, os governadores de estado e do Distrito Federal, os prefeitos e quem os houver sucedido, ou substituído nos seis meses anteriores ao pleito”.

Ocorre, no entanto, que a Emenda Constitucional nº 16, de 4 de junho de 1997, modificou este parágrafo 5º do artigo 14 da Constituição, mudando a sua redação para a seguinte: “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 período subsequente”. Assim, foi instituída a reeleição no Brasil, rompendo com a nossa tradição republicana, em um processo que, pela forma quase instantânea com que foi procedido, sem maiores debates nacionais, em momento considerado inoportuno (no ano anterior ao pleito presidencial, que terminaria por ser vencido pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso, que conquistou, assim, a reeleição), foi objeto de muitas críticas em diversos setores da sociedade.

Só para exemplificar o conteúdo da reação pública à forma como foi imposta a Emenda Constitucional da reeleição, vale destacar os seguintes trechos do prefácio do falecido Ministro do STF, Paulo Brossard, ao livro “A Eleição da Reelection”<sup>218</sup>, do jornalista Sebastião Nery:

Parece que nos esquecemos um pouco de nossa história. No plano federal, sempre se vedou a reeleição do presidente para o período imediato. A nossa tradição é esta, embora os governadores pudessem reeleger-se na República Velha. Ignorou-se tudo isso. Verificou-se a fragilidade das instituições, pois bastou um presidente ambicioso e sem o senso de respeito à visão histórica nacional para que a Constituição mudasse a favor do seu intento.

O ex-senador baiano Josaphat Marinho<sup>219</sup>, em artigo intitulado “Reeleição e Reformas”<sup>31</sup>, escrito no dia 13/10/1996, quase nove meses, portanto, antes da aprovação da emenda da reeleição, já afirmava, no mesmo sentido de Paulo Bros-

218 Sebastião Nery, *A eleição da reeleição*. 1. ed. p. 09, São Paulo: Geração Editorial, 1999.

219 Josaphat Marinho. *Direito, Sociedade e Estado*. 1. ed. p. 409, Salvador: Memorial das Letras, 1998.

sard, a sua posição a respeito da adoção do instituto da reeleição, naquele momento da história brasileira, considerando-a inoportuna, independentemente da conveniência ou legitimidade da pretensão. Para Marinho, haveria, naquele momento, uma grave inconveniência na possível implantação do instituto da reeleição, com efeitos imediatos que pudessem beneficiar os então mandatários executivos, de forma açodada e casuística, sem um debate mais amplo com a sociedade.

O certo é que, mesmo diante de reações contrárias como estas, a emenda da reeleição foi aprovada, em junho de 1997, e aplicada nas eleições ocorridas em 1998, quando governadores de todo o país, além do então presidente da república, Fernando Henrique Cardoso, que viria a ser reeleito, puderam, então, disputar um segundo mandato.

Desde então, ao tempo em que a busca de um segundo mandato consecutivo se tornou trivial e verdadeira obsessão entre prefeitos, governadores e presidentes da república, diversas propostas surgiram, no país, para limitar ou mesmo extinguir a possibilidade de reeleição, tanto para cargos executivos como para cargos legislativos.

No que se refere à limitação de reeleição para cargos legislativos, destacam-se as PECs 536/2006, capitaneada pelo deputado federal Edson Duarte (PV-BA), que propôs que deputados, vereadores e senadores só pudessem vir a ser reeleitos uma única vez, consecutivamente, e a PEC 129/2011, proposta pelo deputado Reginaldo Lopes (PT-MG), que sugeriu que deputados federais, estaduais, distritais e vereadores ficassem inelegíveis para um quarto mandato consecutivo, enquanto que os senadores ficariam impedidos a pleitear um terceiro mandato em sequência.

Projetos para proibir a reeleição para mandatos executivos, por sua vez, são mais comuns, tendo sido apresentados, nos últimos anos, as PECs 178/1999, 224/2012, 376/2009 e 352/2013, oriundas da Câmara dos Deputados, e 58/1999, 70/1999 e 39/2011, oriundas do Senado Federal. Além dessas propostas, vale destacar que, em 2007, foi apresentada a PEC 155/2007, que buscou proibir um terceiro mandato presidencial para uma mesma pessoa, mesmo que não consecutivamente, e, em sentido oposto, a PEC 373/2009, que buscava permitir um terceiro mandato seguido ao presidente da república, em um momento histórico em que o ex-presidente Lula se aproximava do término do seu mandato presidencial. Esta última proposta, contudo, como bem destacam Eneida Desiree Salgado e Paula Bernardelli<sup>220</sup>, foi rejeitada já na Comissão de

220 Eneida Desiree Salgado e Paula Bernardelli. A adoção da reeleição para o poder executivo no Brasil e suas incoerências com o sistema constitucional e eleitoral. In: SANTANO, Ana Claudia (coord.). *Reeleição presidencial nos sistemas políticos das Américas*. 1. ed. p. 109-110, Curitiba: Íthala, 2015.

Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, sob o argumento de que estaria “irremediavelmente fulminada de inconstitucionalidade”, por violar preceitos fundamentais da república, previstos na Constituição de 1988.

Passadas duas décadas da instituição da reeleição para mandatos executivos no Brasil, e após a ocorrência de três reeleições de presidentes da república no país (Fernando Henrique Cardoso, em 1998, Luís Inácio Lula da Silva, em 2006 e Dilma Rousseff, em 2014), bem como diante de tantos projetos de reforma política que pretendem proibir a reeleição de prefeitos, governadores e do presidente da república, é de se questionar: a reeleição para cargos executivos, atualmente vigente no Brasil, afronta os princípios constitucionais relativos à legitimidade do exercício do poder de sufrágio popular? O fim da reeleição para cargos executivos atenderia melhor aos princípios constitucionais estruturantes da democracia brasileira do que a continuidade do instituto criado em 1997 e vigente desde as eleições de 1998?

Analisando dados do TSE acerca das eleições municipais de 1996 a 2008, Thomas Rambor e Ricardo Ceneviva<sup>221</sup> apresentam conclusões surpreendentes no que se refere às possíveis vantagens dos prefeitos candidatos à reeleição em relação aos seus adversários. Dentre os prefeitos que venceram as eleições por margem inferior a 1% de vantagem sobre o principal adversário, apontam Rambor e Ceneviva que, apenas um terço, em média, consegue se reeleger. Tal fenômeno, em parte, é reproduzido também entre os candidatos que vencem as eleições com vantagem de 3% de votos sobre o segundo colocado, em sua primeira disputa eleitoral, ou mesmo com vantagem superior a 5% de votos sobre o principal adversário. Apenas 35% destes gestores, segundo os dados apresentados, conseguem se reeleger, como reflexo de um fenômeno batizado de regressão descontínua dos votos obtidos. Segundo os pesquisadores, em média os prefeitos que disputam a reeleição para o cargo obtêm, no segundo pleito, cerca de 4% de votos a menos do que os obtidos quando da conquista do mandato, margem que, na maioria das vezes, se apresenta como decisiva para a derrota eleitoral do prefeito-candidato no seu intento de continuar no poder. Ser candidato à reeleição, nesta perspectiva, ao invés de ser um elemento de vantagem pode ser, na verdade, um ponto de desvantagem para os candidatos a prefeito no Brasil, conclusão que, aparentemente, rechaça o senso comum em torno das supostas vantagens obtidas pelos candidatos à reeleição em face dos seus adversários.

221 Thomas Rambor e Ricardo Ceneviva. Reeleição e continuísmo nos municípios brasileiros. *Novos estud. – CEBRAP*, São Paulo, n. 93, p. 09-21, jul. 2012. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-33002012000200002&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002012000200002&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em 24 out. 2016.

Segundo matéria do jornal “Folha de São Paulo”, publicada logo após a realização do segundo turno das eleições 2016<sup>222</sup>, dos 2.945 prefeitos brasileiros que disputaram à reeleição em 2016, apenas 1.385, ou 47%, conseguiram se reeleger. Menos da metade, portanto. Nas capitais, por sua vez, vinte prefeitos tentaram a reeleição, sendo que quinze foram reeleitos e cinco foram derrotados (incluindo, nesta estatística, o então prefeito de São Paulo, Fernando Haddad (PT), derrotado ainda no primeiro turno pelo seu rival do PSDB, João Dória Junior).

Como se observa, a reeleição não é garantia de vitória. Em tempo de crise econômica, ser um gestor público, pelo menos nos municípios, e buscar a reeleição pode se tornar uma desvantagem, e não uma vantagem, como tradicionalmente se afirma.

Por outro lado, folclóricas se tornaram, na história política brasileira, bravatas afirmadas por líderes políticos populares, impedidos de disputar a reeleição para mandatos executivos, que prometeram que, com suas popularidades, elegeriam até postes como sucessores e, de fato, conseguiram conduzir candidatos desconhecidos do eleitorado a vitórias marcantes sobre adversários mais famosos. Tal fato demonstra que o uso da máquina pública em favor de um candidato não necessariamente se relaciona com o instituto da reeleição. Um candidato a um primeiro mandato, desconhecido do eleitorado, pode, contando com o apoio de fortes lideranças políticas e realizando campanhas com gastos elevados, se tornar um fenômeno eleitoral, vencendo facilmente uma eleição. Não é a reeleição por si só, portanto, instituto jurídico que tem o condão de gerar desequilíbrios e anormalidades nos pleitos eleitorais.

A possibilidade de reeleição de um mandatário de cargo executivo para um mandato subsequente, não deve, portanto, ser considerada, como muitos defendem, um mal em si mesmo. Embora a força do carisma de um candidato popular, já titular de mandato eletivo, possa surgir, em um pleito, como aparente fator de desequilíbrio, fato oposto também pode ocorrer, especialmente em momentos de crises políticas e econômicas, quando o aparecimento de novos nomes e alternativas de poder revela-se, para o eleitorado, como elemento motivador de esperanças de novos horizontes mais saudáveis.

Mais importante e eficaz do que proibir, simplesmente, a reeleição para mandatos executivos, é o incremento de instrumentos efetivos de combate aos abusos de poder políticos e econômico, de forma a que seja garantida a isonomia e a paridade de armas entre candidatos, partidos políticos e coligações eleitorais.

---

222 *Menos da metade dos prefeitos que buscava reeleição obteve êxito.* Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/eleicoes-2016/2016/11/1828257-maioria-dos-prefeitos-candidatos-a-reeleicao-perdeu-disputa.shtml>. Acesso em 20 dez. 2016.

Finalmente, concluindo o presente tópico, é de se destacar que, juntamente com as propostas relativas ao fim da possibilidade de reeleição de mandatários executivos, é recorrente a defesa, por muitos parlamentares, de uma suposta necessidade de unificação do calendário eleitoral, a partir da qual vereadores, deputados, senadores, prefeitos, governadores e presidente da república passariam a ter mandatos de cinco anos de duração, sendo eleitos no mesmo dia, em uma grande eleição geral. Argumenta-se assim, como supostas vantagens dessa propostas, que a promoção de eleições de cinco em cinco anos, e não mais de dois em dois, significaria uma economia para a União, além de, supostamente, permitir um maior alinhamento ideológico entre prefeitos, governadores, e presidente da república, privilegiando a governabilidade.

Tais argumentos, contudo, ao invés de se alinharem com o perfil constitucional de uma democracia maximalista, tal como revelada nas opções firmadas pelo povo brasileiro, quando da promulgação da Constituição de 1988, se opõem, por completo, ao sentido real da ordem política brasileira, fundada no pleno exercício da soberania popular e da cidadania.

O primeiro argumento apontado como uma suposta vantagem da unificação do calendário eleitoral, relativo a uma provável economia substancial gerada aos cofres públicos com a realização de eleições apenas de cinco em cinco anos, não se sustenta, uma vez que a maior parte dos gastos realizados com as eleições decorre de custos fixos, vinculados à manutenção da estrutura da Justiça Eleitoral (pagamento de pessoal, aquisição e manutenção de materiais, desenvolvimento de tecnologias, como as da urna eletrônica e da biometria etc.). Uma suposta economia de recursos seria, portanto, insignificante, em termos gerais, para o país.

Ao contrário, contudo, o prejuízo para a democracia seria enorme! O momento da realização das eleições, embora não deva ser considerado o único instante de exercício da política pelo eleitorado, como muitos insistem em afirmar, é, sem dúvidas, o período principal de manifestação da soberania popular, aquele no qual o povo brasileiro se encontra consigo mesmo, avaliando seu presente e seu passado e projetando o seu futuro. A democracia, como já observado neste trabalho, precisa ser vivenciada e legitimada constantemente, e o processo eleitoral revela-se, neste sentido, como um instrumento catalisador das demandas populares e da autorreflexão da sociedade, fatores fundamentais ao desenvolvimento de qualquer nação. Monetizar a democracia, reduzindo sua importância a argumentos meramente financeiros, que nem ao menos se sustentam, efetivamente, é pregar a violência à cultura democrática, em sentido totalmente oposto aos princípios e objetivos fundamentais consagrados pela Constituição de 1988.

Além disso, eleições municipais não devem ocorrer de forma concomitante às eleições presidenciais. O período eleitoral deve favorecer a reflexão e o amadurecimento democrático, a fim de que o povo possa, legitimamente, exercer a soberania popular. O calendário eleitoral, neste sentido, deve ser elaborado a partir de um objetivo principal: viabilizar a normalidade e a legitimidade do exercício da vontade soberana e autônoma do povo diante das urnas.

Não existe democracia sem entendimento esclarecido. Confundir o eleitor com a realização, ao mesmo tempo, de eleições presidenciais, nas quais se objetiva o debate consciente da sociedade acerca de grandes temas de interesse nacional, e de eleições municipais, onde demandas e interesses locais, também de grande relevância, mas com características e objetivos completamente distintos, se constituem no motivo maior de discussão, somente atrapalha a formação do livre convencimento do eleitor, que, na maioria das vezes, tenderá ou a valorizar mais o debate e a reflexão acerca dos temas gerais, debatidos nas eleições presidenciais, ou a privilegiar as questões mais paroquiais, típicas do processo eleitoral municipal. Dificilmente a maioria absoluta do eleitorado terá condições de bem se informar sobre demandas tão diversas e sobre as condições para o exercício do voto em candidatos a vereador, prefeito, deputado estadual, deputado federal, senador e presidente da república, ao mesmo tempo.

A unificação do calendário eleitoral, desta forma, revela-se como proposta contrária aos objetivos de uma democracia maximalista, devendo, pelas razões expostas, não ser consagrada em uma eventual reforma política.



## A REFORMA POLÍTICA NO BRASIL E O DESAFIO DA AMPLIAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E DA REPRESENTATIVIDADE PLURALISTA: OS INSTITUTOS DA DEMOCRACIA SEMIDIRETA E A REPRESENTAÇÃO PARLAMENTAR FEMININA

A opção soberana do povo quanto ao modelo de regime político adotado a partir da promulgação da Constituição de 1988 conduziu o país à consagração de uma democracia maximalista, fundada na necessária ampliação dos meios de participação política direta, no respeito ao pluralismo político, na igualdade de condições de interação entre os diversos atores sociais e na possibilidade de discussão e deliberação pública acerca dos mais diversos fatos políticos de interesse geral.

Neste sentido, portanto, à representação política deve ser combinada a garantia da participação, tendo em vista que um modelo maximalista de democracia, como proposto pela ordem constitucional vigente, necessariamente deve contemplar o binômio representação-participação, perspectivas que, longe de serem excludentes, devem ser incentivadas como complementares<sup>223</sup>.

---

223 Destaca Jorge Miranda (*Manual de Direito Constitucional*, Tomo VII, p. 26-30, Coimbra, Portugal: Coimbra Editora, 2007) que entre o final do século XIX e o início do século XX, o processo histórico de ampliação do sufrágio e de contestação a um modelo meramente representativo de democracia se fortaleceu, fazendo com que em muitos países, a exemplo dos Estados Unidos, Austrália e Suécia, o referendo e a iniciativa popular de lei passassem a ser cada vez mais utilizados. A independência da Noruega em relação à Suécia, em 1905, por exemplo, é lembrada por Miranda como um fato histórico marcante de utilização da iniciativa popular. Ainda segundo o constitu-

Ante tal perspectiva, não se pode olvidar, quando se busca estudar a reforma política em curso no Brasil, que um dos principais, senão o principal sentido de todo esse processo é o da busca da ampliação da participação política e da representatividade pluralista, pressupostos básicos de um modelo democrático maximalista, tal como o previsto na Constituição de 1988, a mais democrática e participativa de todas as cartas constitucionais brasileiras, firmada em princípios básicos como a soberania popular, a cidadania, a liberdade de expressão, a igualdade política, a dignidade da pessoa humana e o pluralismo político.

Dispõe o parágrafo único do artigo 1º da Constituição Federal que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”. Dessa forma, é pressuposto constitucional para o exercício democrático da soberania popular que o povo não apenas participe, periodicamente, de processos eleitorais, delegando mandatos a representantes escolhidos em eleições livres, como também atue diretamente na tomada das decisões políticas fundamentais, para além das eleições.

Não por outro motivo, prevê a carta constitucional brasileira uma série de instrumentos de participação política semidireta e de viabilização de uma atuação popular em processos deliberativos e de controle social dos poderes do Estado, a exemplo da possibilidade de realização de plebiscitos, referendos, iniciativas populares de lei, audiências públicas, orçamento participativo, participação de *amici curiae* em processos de controle de constitucionalidade de leis e atuação popular em conselhos gestores de órgãos públicos.

Sonia Fleury<sup>224</sup>, destacando a evolução histórica dos institutos de participação política direta no Brasil, lembra que, no início do Império, em 1822, havia a previsão de revogação do mandato dos eleitos para o Conselho e Procuradores do Estado, regra, entretanto, revogada apenas um ano depois da sua entrada em vigência. Na nossa primeira Constituição, em 1824, também ha-

---

cionalista português, após a I Guerra Mundial, países como Áustria, Tchecoslováquia, Espanha e Irlanda também passaram a aderir ao uso de institutos de democracia semidireta. Na Alemanha, com a promulgação da Constituição de Weimar, em 1919, o referendo é consagrado como um instrumento de resolução de conflitos entre o parlamento e o presidente da república, possibilidade que, historicamente, seria lembrada, após a II Guerra Mundial, como negativa, por ter sido utilizada por Adolf Hitler para consolidar o seu poder, na década de 1930. Apesar das críticas advindas do mau uso das consultas populares, especialmente durante o regime nazista, no pós II Guerra Mundial houve uma expansão da utilização dos meios de democracia semidireta no mundo, tendo as constituições da Itália e Alemanha, por exemplo, previsto a possibilidade de referendos, apesar do desvirtuamento recente dos institutos. Também as constituições da França, de 1958, da Suécia, de 1974, e da Espanha, de 1978, são lembradas como exemplos de cartas constitucionais que fizeram previsão de instrumentos de consulta popular, como plebiscitos e referendos.

224 Sonia Fleury, Iniciativa popular. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (org.). *Reforma Política no Brasil*. 1. ed. p. 94-98, Belo Horizonte: UFMG, 2006.

via, segundo destaca Sonia Fleury, previsão da ação popular como instrumento apto à promoção da responsabilização penal dos juízes de direito e oficiais de justiça acusados de práticas de suborno, peculato e concussão. Na Constituição de 1891, por sua vez, não havia qualquer menção à previsão de institutos de democracia semidireta, fato que não impediu, contudo, que na Constituição do estado de São Paulo, vigente na República Velha, houvesse previsão de revogação popular de mandatos legislativos, bem como de veto popular a deliberações parlamentares. O Recall, por sua vez, na mesma época, foi previsto nas constituições estaduais de Goiás, Santa Catarina e Rio Grande do Sul<sup>225</sup>.

Curiosamente, a Constituição de 1934, historicamente lembrada como uma constituição democrática, não previa mecanismos de democracia semidireta. Vale destacar, contudo, que o anteprojeto da carta constitucional apresentado em 1933 previa a possibilidade de destituição do presidente da república através de plebiscito, sugestão inspirada na Constituição estadual do Rio Grande do Sul, vigente na República Velha, e apoiada por importantes políticos, como Oswaldo Aranha. A proposta, entretanto, não foi aprovada na assembleia constituinte.

Ironicamente, a Constituição autoritária de 1937, ao contrário da “democrática” Constituição de 1934, estabeleceu quatro modalidades de plebiscito, em matérias relativas à alteração da divisão territorial do país, à atribuição de poderes legislativos ao Conselho de Economia Nacional, à aprovação de eventual emenda constitucional e à própria aprovação popular do texto constitucional outorgado.

Na vigência da Constituição de 1946, apenas uma forma de plebiscito foi prevista, relativa à hipótese de alteração da divisão territorial. Curiosamente, contudo, foi justamente na vigência desta Constituição que a primeira grande consulta popular nacional, o referendo de 1963, relativo à mudança do sistema de governo no Brasil, veio a ocorrer.

---

225 Como bem destaca Maria Victoria de Mesquita Benevides (*A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. 3. ed. p. 114-115, São Paulo: Ática, 2003), a Constituição Federal de 1891 não previa qualquer instituto de democracia semidireta. Uma polêmica histórica, contudo, envolveu a possibilidade de um referendo para a confirmação ou não, pelo povo, da vigência da Constituição e da validade da própria república como forma de governo. Tudo porque o Decreto nº 01 da República, de 15 de novembro de 1889, proclamou provisoriamente a nova forma de governo, salientando, em seus artigos 1º e 7º, que o “voto da nação, livremente expressado pelo sufrágio popular” deveria confirmar a validade da ruptura com a forma monárquica até então vigente. A Constituição Federal de 1891, contudo, não fez qualquer menção ou previsão de convocação de um referendo para a confirmação da sua vigência ou da validade do movimento político de 1889, fato que gerou protestos por parte dos monarquistas, que perduraram por mais de cem anos, até a realização, em 1993, do plebiscito nacional que confirmou a opção popular pela república presidencialista.

Com o Regime Militar e a retração da democracia, a Constituição de 1967, bem como a Emenda Constitucional nº 01, de 1969, não permitiram avanços na participação popular direta, algo somente observado, de forma efetiva, no país, a partir dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte de 1987/88, cujo regimento, no seu artigo 24, permitiu a apresentação de emendas populares ao texto que viria a ser construído e promulgado em 05 de outubro de 1988. Nesse sentido, destaca Francisco Whitaker<sup>226</sup>, o anseio popular por participação na elaboração da nova carta constitucional foi revelado na apresentação de 122 emendas populares, subscritas por mais de 12 milhões de pessoas. A Constituição de 1988, como se percebe, já nasceu sob a égide de uma nova perspectiva de democracia, voltada à ampliação da participação popular nas decisões, em um processo de resgate da legitimidade democrática, após um longo e conturbado período de repressão.

Como bem observa Denise Vitale, o resgate da legitimidade democrática passa, necessariamente, por um processo de “democratização da democracia”, que seja capaz de tornar a democracia cada vez mais inclusiva, convergindo para esta proposta tanto os modelos democráticos participativos como os deliberativos. Para que tal objetivo seja atingido, contudo, é necessário, segundo Vitale, que os cidadãos sejam incluídos no centro do debate público e do processo político, com o incentivo concomitante à participação política direta e à deliberação pública. Neste sentido, relevante se torna o incentivo à formação de cidadãos ativos e comunicativos, abertos à possibilidade do debate público e ao amadurecimento das suas decisões através da troca de ideias e não apenas por meio de julgamentos individuais e atomistas, uma vez que “se a política deve desenvolver-se com base em estruturas de comunicação pública orientadas ao entendimento mútuo, o paradigma não é o mercado, mas o diálogo”<sup>227</sup>. Ao lado do incentivo ao diálogo público, contudo, não se pode olvidar, em um modelo maximalista de democracia, o incentivo aos instrumentos de participação política direta, a exemplo das consultas populares (plebiscito e referendo), da iniciativa popular de lei e do orçamento participativo.

Prevê a Constituição de 1988 a possibilidade de realização de plebiscitos e referendos como formas de incentivo à participação política direta dos cidadãos na vida política do Estado.

226 Francisco Whitaker, *Iniciativa popular de lei: limites e alternativas*. In: BENEVIDES, Maria Victória; VANNUCHI, Paulo; KERCHE, Fábio (org.). *Reforma Política e Cidadania*. 1. Ed. p. 187, São Paulo: Perseu Abramo, 2003.

227 Denise Vitale, *Democracia semidireta no Brasil pós-1988: a experiência do orçamento participativo*. 2004. 346 f. p. 91, Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo.

A origem histórica do plebiscito remonta à republicana romana, quando se possibilitava aos plebeus decidir diretamente sobre questões relevantes a partir de proposta inicial de um membro do Tribunato da Plebe. A partir da *Lex Hortensia de Plebiscitis*, ou, simplesmente, Lei Hortência, de 287 a.C., a participação em plebiscitos foi estendida também aos patrícios, passando as decisões tomadas nestas consultas a ter efeito vinculante para todos, sem a necessidade de aprovação do Senado Romano. Como bem destaca Maurício Souza Sampaio<sup>228</sup>, a palavra plebiscito tem origem latina, derivando das expressões *plebis* (plebe) e *sciscere* (decretar), cuja junção conduz ao vocábulo *plebiscitum* (aprovado pelos plebeus).

Na França, no século XIX, os plebiscitos se tornaram bastante comuns, em virtude do interesse de Napoleão Bonaparte em se tornar, no ano de 1802, cônsul vitalício, e, em 1804, titular de um poder imperial a ser transmitido hereditariamente a seus descendentes. Anos depois, na década de 1850, Napoleão III, também através de plebiscito, restabeleceu o império, consolidando seu poder e firmando a ideia, ainda presente até hoje, segundo a qual o plebiscito é um instituto perigoso, com fortes tendências de favorecimento à formação de regimes políticos totalitários. Tal perspectiva, contudo, não pode ser generalizada, uma vez que o plebiscito, assim como o referendo, podem se constituir sim em importantes instrumentos de manifestação da soberania popular, em um regime democrático que pretende se apresentar como maximalista.

É de se destacar, neste sentido, que é muito comum, nos Estados Unidos, a realização de plebiscitos sobre os mais diversos temas, especialmente aqueles de interesse local, geralmente realizados de forma concomitante com as eleições. No Brasil, por sua vez, não há, de fato, uma cultura de realização de plebiscitos, até mesmo em virtude dos obstáculos legais para a convocação desse tipo de consulta popular. Atualmente, os plebiscitos, para serem convocados, precisam de iniciativa e autorização legislativa, de acordo com regra prevista na Lei n.º 9.709/98, fato que contribui para a pouca efetividade do instituto. Vale destacar, contudo, que há, também de acordo com a legislação em vigor, obrigatoriedade de convocação de plebiscitos como requisito para a criação de novos estados ou municípios, a partir de outros pré-existentes. Neste sentido, em 2011 foi realizado o mais importante plebiscito nacional do país, quando os eleitores do Pará compareceram às urnas para decidir se o estado seria ou não dividido, a fim de serem criados os novos estados de Tapajós e de Carajás. O eleitorado paraense, então, comparecendo obrigatoriamente ao referido ple-

228 Maurício Souza Sampaio, *Representação política e institutos de participação direta*. 1. ed. p. 114, Pirassununga-SP: Lawbook, 2009.

biscito, organizado pela Justiça Eleitoral, nos termos da lei, decidiu pela manutenção da integralidade territorial do estado, rejeitando as propostas de criação dos estados de Carajás e Tapajós.

Ainda sobre os plebiscitos na história brasileira, é interessante destacar que Assis Brasil, em célebre obra publicada nos fins do século XIX, defendia que o plebiscito seria uma forma rudimentar de democracia, por privilegiar decisões sem o preparo essencial de uma discussão metódica, necessária para o esclarecimento dos assuntos em deliberação, ao permitir decisões pautadas, tão somente, em uma lógica do “sim ou não”. Na sua opinião, “os resultados do plebiscito só por acaso deixarão de ser monstruosos”<sup>229</sup>.

Denise Vitale<sup>230</sup>, por sua vez, lembra que, ante os obstáculos legais para a convocação de plebiscitos e referendos diretamente pelo povo, dois plebiscitos informais, convocados por movimentos sociais, foram realizados no Brasil, entre os anos 2000 e 2002, o primeiro deles tendo como objeto a discussão sobre a dívida externa brasileira e o segundo tratando sobre a adesão ou não do Brasil à ALCA (Área de Livre Comércio das Américas). Em ambos os casos, houve uma significativa participação popular, superior a dez milhões de pessoas no caso do plebiscito da ALCA, fato que denota um interesse da população em participar de tais espécies de consulta pública.

Oficialmente, ocorreu, no Brasil, um grande plebiscito nacional em 1993, quando o povo brasileiro compareceu às urnas para decidir sobre a forma de governo (república ou monarquia) e o sistema de governo (presidencialismo ou parlamentarismo), tendo sido vencedoras as teses da república e do presidencialismo. Antes disso, em 1963, uma grande consulta popular foi realizada, também para decidir sobre o sistema de governo no Brasil. Pelas características dessa consulta, realizada para ratificar ou não uma mudança constitucional realizada, um ano e meio antes, no sistema de governo brasileiro, decorrente da adoção, por emenda constitucional, do sistema parlamentarista, consideramos que não se tratou, no caso, de plebiscito, mas sim de referendo. Em 2005, finalmente, um referendo nacional foi também realizado, quando se discutiu a proibição ou não da imposição de restrições ao comércio de armas de fogo, a partir do Estatuto do Desarmamento, lei federal promulgada pouco antes. Sobre esta última consulta, não restam dúvidas, na doutrina, que se tratou de um referendo, e não de um plebiscito.

229 J. F. de Assis Brasil, *Democracia representativa: do voto e do modo de votar*. 3.ed. p. 53, Paris: Guillard, Aillaud & Cia., 1895.

230 Denise Vitale, *Democracia semidireta no Brasil pós-1988: a experiência do orçamento participativo*. 2004. 346 f. p. 122-123, Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo.

O referendo, conforme definição de Adrian Sgarbi<sup>231</sup>, “consiste na submissão ao eleitorado de todas ou algumas normas, após terem vigência, ou mesmo antes, para constituí-las, revogá-las, conservá-las ou modificá-la”. Para Marcos Antônio Striquer Soares<sup>232</sup>, o que diferencia o referendo do plebiscito é o fato de que no referendo o cidadão ratifica ou não uma única opção oferecida ao debate, enquanto que no plebiscito existem duas opções, sendo que, ao se escolher uma delas, tal decisão “servirá de parâmetro para o exercício do poder”. Assim, para Striquer Soares, o aspecto temporal não é fundamental na definição conceitual do que é o plebiscito e do que é o referendo. Além disso, acredita o citado autor que só é possível se falar em referendo quando houver discussão acerca da aplicação ou não de uma lei, não sendo cabível referendo relativo à validade de ato administrativo, situação em que seria, na sua opinião, o plebiscito.

No plano legal, vale destacar, a Lei nº. 9.709/98 diferencia plebiscito e referendo em virtude do momento em que cada espécie de consulta é convocada. Segundo a referida lei, o plebiscito será sempre prévio à existência de uma lei ou a prática de um ato, discutindo-se nele uma ideia que poderá ser concretizada pelo parlamento. Já o referendo é uma consulta posterior à prática de um ato legislativo ou administrativo, tendo como função ratificar ou não tal ato.

Além dos plebiscitos e referendos, a Constituição de 1988 faz menção à iniciativa popular de lei como instituto da democracia semidireta, vigente no país. Conforme o texto constitucional, a iniciativa popular de lei federal poderá ocorrer através da manifestação de, no mínimo, 1% (um por cento) do eleitorado nacional, oriundas tais manifestações de eleitores de pelo menos um terço dos estados brasileiros, cada um contando com um montante mínimo de assinaturas equivalente a 0,3% do eleitorado local. Não há previsão, vale destacar, para iniciativa popular de emenda constitucional, como se afere a partir da leitura do artigo 60 da Constituição que, ao tratar dos limites do chamado poder constituinte derivado não elencou a hipótese de apresentação de proposta de emenda à constituição por cidadãos comuns.

Ainda de acordo com a Constituição de 1988, nos municípios também será possível a apresentação de projetos de lei, desde que subscritos por, no mínimo, cinco por cento do eleitorado local, enquanto que nos estados-membros o regramento da iniciativa popular dependerá da legislação estadual<sup>233</sup>.

231 Adrian Sgarbi, *O referendo*. p. 111, Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

232 Marcos Antônio Striquer Soares. *O plebiscito, o referendo e o exercício do poder*. 1. ed. p. 59-60, São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1998.

233 Conforme lição de Maurício Souza Sampaio (*Representação política e institutos de participação direta*. 1. ed. p. 127-128, Pirassununga-SP: Lawbook, 2009), a iniciativa popular de lei no Brasil encontra previsão nas constituições estaduais do Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará,

Observa Maurício Souza Sampaio<sup>234</sup> que, na França, a iniciativa popular de lei já era prevista na Constituição de 1793, enquanto que na Alemanha a Constituição de 1919 também consagrou tal instituto de participação, elencado no texto constitucional juntamente com outros instrumentos de atuação popular na política, como o plebiscito. Já nos Estados Unidos, a iniciativa popular para a reforma das constituições estaduais é prevista em 17 estados, sendo que a iniciativa popular de lei ordinária foi prevista, de forma pioneira, na constituição estadual de Dakota do Sul, de 1896, para, posteriormente, chegar a mais 20 estados. Não existe, contudo, previsão de iniciativa de lei federal no direito americano<sup>235</sup>. Na América Latina, por sua vez, a iniciativa popular de lei é prevista em países como Argentina, Uruguai, Paraguai, Peru, Colômbia, Equador, Cuba e El Salvador.

Ainda no que se refere às origens do instituto da iniciativa popular de lei, é de se destacar a experiência da Suíça, local onde, desde a Idade Média, há uma forte tradição de participação direta do povo na vida política do Estado, a partir das assembleias de cidadãos (*Landsgemeinden*) formadas nos cantões, até hoje existentes. Não por outro motivo, a Suíça é um dos berços da história da iniciativa popular de lei moderna, tendo previsto tal instituto de democracia semidireta nas constituições cantonais de Saint Gall (1831), Eale (1832), Valais (1839) e Lucerna (1841). Em 1848, a carta constitucional do país passou também a prever a iniciativa popular de lei federal, regra preservada no ordenamento jurídico desde então<sup>236</sup>.

Na história legislativa brasileira, poucos foram os projetos de iniciativa popular de lei apresentados e aprovados no Congresso Nacional. O primeiro deles, datado de 1992, pretendeu criar o Fundo Nacional de Moradia Popular. Apesar de alguns percalços, decorrentes das dificuldades encontradas no processo de comprovação da veracidade das assinaturas, o projeto foi admitido e aprovado no Congresso Nacional, transformando-se, em 16 de junho de 2005,

---

Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima, Santa Catarina, São Paulo e Sergipe, sendo que em alguns desses estados há previsão para iniciativa também de emendas à Constituição estadual (Acre, Amapá, Alagoas, Amazonas, Bahia, Espírito Santo, Goiás, Pará, Pernambuco, Rio Grande do Sul, Roraima, Santa Catarina, São Paulo e Sergipe). Na constituição do Rio Grande do Sul, como curiosidade, há a previsão de realização de referendo popular em caso de rejeição de projeto de lei de iniciativa popular pela Assembleia Legislativa. Já no Acre e em Minas Gerais, projetos populares podem ser patrocinados por associações civis, e não apenas por eleitores.

234 Idem, p. 123.

235 Neste sentido, cf. José Duarte Neto, *A iniciativa popular de lei na Constituição Federal*. 1. ed. p. 68-74, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

236 Neste sentido, cf. José Duarte Neto, op. cit. p. 58-59.

na Lei nº. 11.124/05, a qual, então, criou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e instituiu o Conselho Gestor do FNHIS.

Posteriormente, um outro projeto de iniciativa popular teve grande repercussão social, tendo como objeto a inclusão do crime de homicídio qualificado no rol dos crimes hediondos. Tal projeto, motivado pelo bárbaro assassinato da atriz da Rede Globo, Daniela Perez, ocorrido em dezembro de 1992, com autoria do seu colega de trabalho na novela “De Corpo e Alma”, o também ator Guilherme de Pádua, teve forte apoio da mídia e da classe artística, alcançando rápida tramitação e aprovação, tendo se transformado na lei nº. 8.930/94.

Em 1999, por sua vez, em projeto capitaneado pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), foi promulgada, após iniciativa popular, a lei nº. 9.840/99, a qual buscou combater a corrupção eleitoral, a partir da instituição do artigo 41-A na Lei das Eleições (Lei 9.504/97), que passou a dispor sobre a chamada “captação ilícita de sufrágio”, importante inovação legislativa no âmbito do direito eleitoral, com forte repercussão na busca da concretização da legitimidade democrática do exercício do sufrágio.

Já em 2010, após forte mobilização de uma série de movimentos sociais, a exemplo do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral, e contando, novamente, com o apoio da CNBB, mais um projeto de iniciativa popular foi aprovado, estabelecendo novas regras acerca das inelegibilidades. Tal lei, conhecida como “Lei da Ficha Limpa” (Lei Complementar nº. 135/2010) pode ser considerada um marco histórico fundamental na busca da consolidação do instituto da iniciativa popular de lei no Brasil.

Também em 1999, a deputada Luiza Erundina, então filiada ao PT-SP, propôs uma emenda constitucional (PEC 002/99), modificando a artigo relativo à iniciativa popular de lei, a fim de diminuir, pela metade, o número de assinaturas necessárias à propositura de um projeto de lei pelo povo, além de permitir a iniciativa de lei por dirigentes de entidades, desde que autorizados pelos associados, em assembleia. Dezesseis anos após a sua propositura, em 06 de fevereiro de 2015, a referida PEC foi desarquivada, na Câmara dos Deputados, encontrando-se, quando do encerramento deste estudo, em processo de aguardo de criação temporária, pela Mesa da Câmara, para a discussão da matéria.

Em maio de 2001, quando era presidente da Câmara dos Deputados o então deputado federal Aécio Neves, foi criada a Comissão de Legislação Participativa (CLP), com o objetivo de facilitar a participação da sociedade no processo de elaboração legislativa. Através de qualquer entidade civil organizada,

a sociedade pode apresentar, à Câmara dos Deputados, sugestões legislativas, como projetos de lei ordinária ou complementar e emendas ao Plano Plurianual (PPA) e à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Além disso, individualmente, o cidadão também pode apresentar contribuições por meio de sugestões que são incorporadas ao “Banco de Ideias” da Comissão. Atualmente, a Comissão de Participação Legislativa da Câmara dos Deputados é composta por 18 deputados titulares e 18 suplentes.

Seguindo a mesma tendência da Câmara dos Deputados, o Senado Federal, em 2002, também instituiu a sua Comissão de Participação Legislativa, composta por 19 membros titulares e 19 suplentes, recebendo sugestões de projetos de lei encaminhadas por fundações, associações e órgãos de classe, sindicatos, entidades organizadas da sociedade civil, organizações religiosas, partidos políticos sem representação no Congresso e instituições científicas e culturais. Vale destacar que, em 2005, a Comissão de Participação Legislativa do Senado Federal passou a ser denominada Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH).

Criticando a ineficácia dos atuais meios de incentivo à formalização de projetos de iniciativa popular de lei, Eduardo Magrani<sup>237</sup> defende a legitimação do recolhimento de assinaturas digitais, de forma a valorizar o peticionamento on-line deste tipo de proposta, desburocratizando este importante instituto da democracia participativa. Aos críticos que vislumbram a possibilidade do incremento de fraudes neste sistema eletrônico, Magrani responde que tal risco não é distinto no modelo tradicional de colheita de assinaturas, e que o uso de tecnologias já testadas, a exemplo do uso de senhas, biometria, criptografia e certificados digitais, podem contribuir decisivamente para a redução, e não para o aumento, de tal vulnerabilidade.

J.J. Gomes Canotilho<sup>238</sup>, comentando sobre as possibilidades de realização da “democracia eletrônica”, acredita que a introdução de novos métodos de expressão da vontade popular, por si só, não trazem problemas, desde que “assegurados os princípios constitucionais estruturantes do sufrágio e respectivo procedimento”, a exemplo da universalidade e da igualdade, sendo requisito para o uso dessas novas tecnologias, portanto, na ótica do constitucionalista português, a democratização do seu acesso.

237 Eduardo Magrani, Novos rumos da participação política por meios eletrônicos. In: FALCÃO, Joaquim (org.). *Reforma eleitoral no Brasil: legislação, democracia e internet em debate*. 1. ed. p. 60-61, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

238 J.J. Gomes Canotilho. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. ed. p. 1419, Lisboa: Almedina, 2003.

Seguindo as lógicas de pensamento de Canotilho e de Eduardo Magrani, citadas, é possível vislumbrar uma forma alternativa de uso da tecnologia como instrumento de incentivo à iniciativa popular de lei: a utilização dos dados biométricos dos eleitores no processo de recolhimento das assinaturas necessárias à apresentação de projetos originados da manifestação direta do povo o processo legislativo<sup>239</sup>.

Maurício de Souza Sampaio<sup>240</sup>, em dissertação de mestrado apresentada no ano de 2003, apontava, àquela época, alguns problemas práticos que colaborariam para a pouca efetividade do instituto da iniciativa popular legislativa: como recolher as assinaturas? Como controlar a autenticidade das mesmas? Como fiscalizar o processo de recolhimento destas manifestações?

Quatorze anos depois, encontra-se em pleno processamento o projeto da Justiça Eleitoral de identificação biométrica de todos os eleitores brasileiros, previsto para ser concluído até o ano de 2020. Tal projeto, cujo objetivo mais difundido refere-se à busca de uma maior segurança nas eleições, com a redução da possibilidade de fraudes decorrentes de votações realizadas por eleitores em lugar de outros eleitores ausentes, pode servir, com grande possibilidade de sucesso, à difusão de uma cultura de iniciativa legislativa popular, uma vez que, ao contrário do que ocorre em eleições, plebiscitos e referendos, não há necessidade de sigilo na manifestação do eleitor que deseja subscrever projeto de lei.

Com a biometria, será possível, com precisão e segurança, que eleitores de todo o país possam apoiar, através do uso da impressão digital, instrumento de identificação muito mais confiável do que a firma, projetos de iniciativa popular de lei, afastando a necessidade de conferência de assinaturas pela Justiça Eleitoral, como ocorre hoje em dia, com autenticidade, uma vez que a impressão digital é personalíssima, e também com grande celeridade, uma vez que aplicativos de celulares podem ser desenvolvidos para o cumprimento da finalidade de participação legislativa popular (vale destacar que já existe tecnologia de identificação biométrica através de aplicativos para smartphones, a qual poderá ser utilizada para a finalidade de identificação de eleitores, visando à colheita de assinaturas para projetos de iniciativa popular de lei). Resolvem-se, assim, os três principais problemas apontados por Maurício de Souza Sampaio, em 2003, como inibidores da iniciativa legislativa popular: o recolhimento das

239 Tal sugestão, vale destacar, surgiu a partir de um debate travado entre este autor e alunos do Curso de Pós-Graduação em Direito Eleitoral da Faculdade Baiana de Direito, em janeiro de 2017, especialmente após uma intervenção, durante uma aula, realizada pelo aluno do referido curso, Fábio Miguel Rosa.

240 Maurício de Souza Sampaio, *Representação política e institutos de participação direta*. 1. ed. p. 153, Pirassununga-SP: Lawbook, 2009.

assinaturas, a garantia da autenticidade das manifestações e a fiscalização do processo de recolhimento das manifestações dos eleitores.

Ainda no que se refere à iniciativa popular de lei, é de se destacar uma última e importante polêmica, valorizada após a apresentação, ao Congresso Nacional, de projeto de iniciativa popular de lei conhecido como as “Dez Medidas contra a Corrupção”, capitaneado pelo Ministério Público Federal, no bojo dos debates em torno da necessidade de um combate mais eficaz à corrupção no Brasil, ante os escândalos revelados pela chamada “Operação Lava Jato”, a partir de 2014, que, apreciado na Câmara dos Deputados, terminou sendo completamente desfigurado pelos parlamentares, antes de seguir para o Senado Federal.

Bastante controversas, alvo de críticas e defesas de especialistas e longe de revelarem um sentimento de unanimidade nacional, as chamadas “Dez Medidas contra a Corrupção”, propostas, inicialmente, pelo Ministério Público Federal e subscritas por mais de dois milhões de brasileiros, pretendiam estabelecer normas de prevenção à corrupção, transparência e proteção à fonte de informação; criminalização do enriquecimento ilícito de agentes públicos; aumento das penas e crime hediondo para a corrupção de altos valores; “eficiência dos recursos” no processo penal; celeridade nas ações de improbidade administrativa; ajustes nas nulidades penais; criminalização do caixa dois nas campanhas eleitorais; prisão preventiva para assegurar a devolução de dinheiro desviado por corrupção e; recuperação do lucro derivado do crime<sup>241</sup>.

Na madrugada de 29 para 30 de novembro de 2016, contudo, em sessão realizada em dia em que o país encontrava-se em luto oficial, em virtude da ocorrência de um grave acidente aéreo com o time de futebol da Associação Chapecoense de Futebol, clube da primeira divisão nacional que se preparava para disputar a decisão da Copa Sulamericana de Futebol contra o Atlético Nacional de Medellín, da Colômbia, no qual faleceram 71 pessoas, dentre atletas, dirigentes, membros da comissão técnica e jornalistas, chocando o país e o mundo, a Câmara dos Deputados modificou quase que inteiramente o projeto das “Dez Medidas”, das quais só restaram, de forma integral, duas das propostas.

Ante tal fato, é de se questionar: poderia o Congresso Nacional alterar, por completo, um projeto de iniciativa popular de lei<sup>242</sup>? Afinal de contas, quem detém o poder de legislar nessas situações, o povo ou os seus representantes?

241 Sobre o tema, cf. <http://www.dezmedidas.mpf.mp.br/#>.

242 Escrevendo monografia sobre o tema da iniciativa popular de lei no Brasil, Leonardo Barros Souza (*Iniciativa popular*. 1. ed. p. 105, São Paulo: IBCCRIM, 2003) já defendia, em 2003, que seria inaceitável que aos legisladores fosse admitida a possibilidade de desfiguração dos projetos de lei de iniciativa popular, a partir da aprovação de alterações no projeto que contrariem “o interesse objeto de manifestação direta da vontade popular”.

Não se pode olvidar que a iniciativa de lei é apenas a primeira etapa do processo legislativo, que se perfaz, contudo, pelas discussões e deliberações do Congresso Nacional e pela possibilidade de sanção ou veto presidencial. Não há, no Brasil, uma regulamentação específica referente à tramitação de projetos de lei de iniciativa popular que impeça que tais propostas sejam alteradas pelo parlamento.

De qualquer forma, duas semanas após a polêmica votação do projeto das “Dez Medidas contra a Corrupção” na Câmara dos Deputados, o Ministro do Supremo Tribunal Federal, Luiz Fux, concedeu liminar em mandado de segurança proposto pelo deputado federal Eduardo Bolsonaro (PSC-SP), que questionou a alteração do projeto referido, especialmente em virtude da inclusão de emenda que buscava responsabilizar membros do Ministério Público e magistrados por atos de abuso de autoridade, proposta não incluída originalmente no projeto apresentado pelo povo.

Urge, portanto, uma nova regulamentação para a deflagração e tramitação de projetos de iniciativa popular de lei no Congresso Nacional, apta a dirimir dúvidas quanto à abrangência do referido instituto da democracia semidireta, bem como a incentivar uma maior participação política popular, em consonância com os princípios e objetivos constitucionais.

Como observado da conjunção dos estudos realizados nos dois primeiros capítulos deste trabalho, o modelo de democracia adotado no Brasil após a promulgação da Constituição de 1988 pode ser classificado como um modelo maximalista, em que às tradicionais formas de representação se somam instrumentos de participação e deliberação. Neste sentido, o povo brasileiro, exercendo o poder soberano, participa, periodicamente, de eleições, e, eventualmente, de consultas populares, como plebiscitos e referendos, tendo ainda a possibilidade de atuar no processo legislativo, apresentando projetos de lei, nos termos já estudados neste tópico.

Além disso, o povo brasileiro, exercendo a liberdade de associação, reunião e expressão, tem, conforme a ordem constitucional vigente, a possibilidade de, fomentando o pluralismo político e a cidadania, interagir livremente com as instituições políticas, em um processo de retroalimentação entre representação política e participação que tem como objetivo a elevação da qualidade da democracia, regime político este que, como observado, é caracterizado por sua dinâmica processual e por uma constante e eterna busca de objetivos tais como o respeito à liberdade individual e à pluralidade de ideias; a valorização dos laços de coesão e solidariedade social; o respeito ao contraditório, à diversidade e aos direitos das minorias; a valorização das instituições como instrumentos

de garantia da segurança e bom funcionamento do processo democrático; o incentivo à formação de uma cultura política cívica e de defesa da transparência pública; bem como o reconhecimento da necessidade, cada vez mais iminente, de uma maior interação entre as instituições do Estado e a sociedade civil, de forma a que seja garantida uma maior legitimação da soberania popular, através de um redimensionamento do conceito de cidadania, vislumbrado a partir da valorização do pluralismo político e da contenção do domínio da burocracia tecnocrática sobre o poder do povo.

Neste contexto, portanto, é de se destacar a possibilidade, cada vez mais comum, de realização de audiências públicas sobre temas de interesse geral nos âmbitos dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, assim como de utilização de novos instrumentos de interação social nas instâncias políticas, a exemplo da previsão legal de existência de conselhos gestores de órgãos públicos com participação popular e da formulação de práticas inovadoras como a do orçamento participativo.

No que se refere à realização de audiências públicas para a promoção de debates acerca de temas relevantes e polêmicos, de interesse e repercussão geral, de forma a cooperar para a tomada de decisões políticas, em todas as esferas do poder estatal, é interessante observar que, desde 1291, nos cantões suíços, é possível se observar a existência da *Landsgemeinde*, assembleia popular formada por cidadãos ativos que se reúnem, no mínimo, uma vez a cada ano, a fim de debater e deliberar sobre assuntos relevantes para a comunidade.

Nos Estados Unidos, por sua vez, de forma semelhante à *Landsgemeinde* suíça, é possível se verificar, desde o século XVII, a presença das *town meetings*, reuniões de eleitores com o intuito de discutir e decidir sobre assuntos de interesse local, surgidas ainda na época da colonização britânica, na antiga colônia de Massachusetts, e presentes em várias regiões do país. Como bem destaca Adrian Sgarbi<sup>243</sup>, os procedimentos utilizados nas *town meetings* seguem, em regra, um mesmo *script*: a matéria em pauta é lida, discutida e votada, sendo possível, na ocorrência de questões de forte impacto social, a votação secreta. Em regra, contudo, as votações são abertas e os resultados são divulgados de forma quase imediata.

Destaca Leonardo Avritzer<sup>244</sup> que o Brasil, até os anos 1980, se caracterizou como um país com “baixa propensão participativa”, realidade esta decorrente de uma tradição de verticalização social e concentração de poder. Tal realidade,

243 Adrian Sgarbi. *O referendo*. p. 95-97, Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

244 Leonardo Avritzer, *Sociedade civil e participação no Brasil democrático*. In: AVRITZER, Leonardo (org.). *Experiências nacionais de participação social*. 1. ed. p. 28, São Paulo: Cortez, 2009.

contudo, segundo Avritzer começou a mudar, ainda nos anos 1970, quando o número de associações comunitárias e associações profissionais começou a se elevar, fazendo surgir o embrião de uma cultura política mais horizontalizada, que se estabelecerá, com maior vigor, a partir do final da década de 1980, quando reverberou no processo de formulação da Constituição de 1988. Neste contexto, uma grande diversidade de conselhos populares, nas áreas de saúde, assistência social, meio ambiente e criança e adolescente passaram a surgir, com o incentivo formal e material da nova carta constitucional. Para Avritzer, esta é uma realidade que eleva a qualidade da democracia, ao permitir uma maior participação da sociedade civil na formulação das políticas públicas.

Cláudia Albagli Nogueira<sup>245</sup>, neste sentido, destaca, como importante instrumento de incentivo à participação política no Brasil, a convocação de audiências públicas para o debate de temas de repercussão social. No âmbito do Supremo Tribunal Federal, destaca a referida autora, têm sido promovidas, nos últimos anos, diversas audiências públicas em sede de ações de controle concentrado de constitucionalidade de leis, as quais têm funcionado, de forma eficaz, como recurso auxiliar para a formação das convicções dos julgadores. Até março de 2015, de acordo com Cláudia Albagli Nogueira, foram realizadas, no STF, onze audiências públicas em ações de controle de constitucionalidade, nas quais se discutiram temas como pesquisas com células-tronco embrionárias, ações afirmativas, fetos anencefálicos, lei seca, marco regulatório da TV por assinatura no Brasil, biografias não autorizadas, ensino religioso nas escolas e Programa Mais Médicos<sup>246</sup>.

O mecanismo das audiências públicas no controle de constitucionalidade, vale destacar, tem previsão normativa expressa na lei n.º. 9.882/99, que disciplinou o procedimento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), bem como na lei n.º.9.868/99, a qual dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal.

245 Cláudia Albagli Nogueira, A audiência pública como mecanismo de democracia participativa: uma análise crítica das audiências públicas no STF. In: SOUZA, Claudio André de; BARREIROS NETO, Jaime (coord.). #DemocraciaBR: o momento político atual. 1. ed. p.71-72, Salvador: JusPodivm; Faculdade Baiana de Direito, 2015.

246 Como destaca Mark Tushnet (Audiências públicas no Supremo Tribunal Federal. In: MENDES, Gilmar Ferreira; MUDROVITSCH, Rodrigo de Bittencourt (coord.). *Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988: análise crítica*. 1. ed. p. 203, São Paulo: Saraiva, 2017), a possibilidade de realização de audiências públicas no âmbito do STF foi estipulada a partir de 1999, a partir de um caso concreto em que o relator determinou a oitiva de pessoas com interesses específicos ou conhecimento relativo à matéria em debate. Tal possibilidade se tornou comum no julgamento de ações diretas de inconstitucionalidade, desde então.

Defendendo uma interpretação pluralista da Constituição, a partir de uma “sociedade aberta de intérpretes”, Peter Häberle<sup>247</sup> leciona que “todos os órgãos estatais, todas as potências públicas, todos os cidadãos e grupos” devem convergir no processo de construção dos sentidos das cartas constitucionais, superando, dessa forma, a tradição dominante de uma interpretação conduzida, tão somente, pelos participantes formais do processo constitucional. Para Häberle, a teoria constitucional deve ser concebida, em uma democracia, como uma “ciência da experiência”, em consonância com “os grupos concretos de pessoas e os fatores que formam o espaço público”<sup>248</sup>.

Dessa forma, acredita Häberle ser de fundamental importância a realização de audiências públicas, nas quais haja a participação da sociedade civil nos debates relacionados, especialmente, ao julgamento de ações de controle de constitucionalidade, bem como o estímulo constante à valorização da opinião pública democrática e pluralista, desmistificando, assim, a ideia prevalente segundo a qual a interpretação constitucional seria um evento exclusivamente protagonizado no âmbito estatal.

Neste sentido, também Mark Tushnet<sup>249</sup> ressalta que a realização de audiências públicas em julgamentos de ações diretas de inconstitucionalidade favorece o reconhecimento de um “constitucionalismo popular”, firmado na interação entre julgadores, sociedade civil, movimentos sociais e instituições, possibilitando ao tribunal “uma oportunidade de apreciar argumentos desinteressados” de pessoas comprometidas com a busca de uma interpretação constitucional precisa e correta.

Apesar de louvar as iniciativas do STF, respaldadas em lei federal, de realizar, em consonância com as lições de Peter Häberle, audiências públicas no controle de constitucionalidade, Cláudia Albagli Nogueira oferece algumas pistas, em seu texto crítico, de caminhos a serem trilhados para um melhor aproveitamento e legitimidade do instituto. Destaca Nogueira, por exemplo, pontos deficientes da atual legislação relativa ao tema, como a ausência de critérios objetivos para a escolha dos participantes dos debates, hoje a cargo de escolhas discricionárias do ministro relator do processo, e a carência de uma maior clareza das regras e da função da audiência pública a ser oferecida aos seus participantes, que possa tor-

247 Peter Häberle, *Hermenêutica constitucional: a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição*. p. 13, Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

248 Idem, p. 19.

249 Mark Tushnet, Audiências públicas no Supremo Tribunal Federal. In: MENDES, Gilmar Ferreira; MUDROVITSCH, Rodrigo de Bittencourt (coord.). *Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988: análise crítica*. 1. ed. p. 207, São Paulo: Saraiva, 2017.

ná-los “mais capacitados a colaborar democraticamente no processo judicial”. Na sua opinião, portanto, o procedimento das audiências precisa ser aprimorado, especialmente no que se refere aos critérios de escolha dos participantes e de organização dos argumentos a serem construídos pelos mesmos, “de maneira a suprimir incongruências e espaços normativos que impedem a produção efetiva de resultados pela colaboração da sociedade”<sup>250</sup>.

Além da possibilidade de realização de audiências públicas para o debate de temas e questões de interesse e repercussão geral no âmbito dos três poderes do Estado, a Constituição de 1988, como já destacado, também prevê a possibilidade, ou mesmo a obrigatoriedade, de participação da sociedade civil em conselhos gestores de instituições e órgãos públicos ou de interesse público.

Segundo Leonardo Avritzer<sup>251</sup>, os conselhos, “instituições híbridas nas quais têm participação atores do Executivo e atores da sociedade civil relacionados com a área temática na qual o conselho atua”, emergiriam de legislações infraconstitucionais, a exemplo da LOS (Lei Orgânica da Saúde), LOAS (Lei Orgânica da Assistência Social), do Estatuto da Criança e do Adolescente e do Estatuto da Cidade<sup>252</sup>, passando a atuar na influência à elaboração de políticas públicas, perfazendo, assim, uma das principais características de um regime político participativo de democracia.

Após a promulgação da Constituição de 1988, foram criados o Conselho Nacional de Saúde (Lei nº 8.142/90), o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.242/91) e o Conselho Nacional de Assistência Social, cujas atribuições foram previstas pela Lei Orgânica da Assistência Social (Lei nº 8.742/93). Além disso, já no texto constitucional, em sua redação original, foram previstas as existências do Conselho da República, órgão superior de consulta do presidente da república que conta com a participação, ao lado de diversas autoridades públicas, de seis cidadãos brasileiros natos, com mais de trinta e cinco anos de idade, sendo dois nomeados pelo Presidente da República, dois eleitos pelo Senado Federal e dois eleitos pela Câmara dos Deputados, todos com mandato de três anos, vedada a recondução.

250 Cláudia Albagli Nogueira, op. cit. p. 77.

251 Leonardo Avritzer, Sociedade civil e participação no Brasil democrático. In: AVRITZER, Leonardo (org.). *Experiências nacionais de participação social*. 1. ed. p. 34, São Paulo: Cortez, 2009.

252 O art. 4º, alínea f, do Estatuto da Cidade (Lei nº. 10.257/01) determinou a gestão orçamentária participativa como um instrumento de política urbana. Este instrumento, de acordo com a especificação do art. 44 do Estatuto deve ocorrer, no âmbito municipal, mediante “a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória pela sua aprovação pela Câmara Municipal”.

Com a publicação da Emenda Constitucional n.º. 45, de 2004, foram ainda criados o Conselho Nacional de Justiça e o Conselho Nacional do Ministério Público, também com a participação obrigatória de cidadãos, dentre os conselheiros.

Denise Vitale opondo-se à ideia por muito tempo dominante segundo a qual apenas pequenas comunidades estariam aptas a realizar práticas de democracia direta, que dispensam a representação, cita como inovadoras as experiências vivenciadas no Brasil com a adoção do “Orçamento Participativo”, em diversos municípios brasileiros, prática que permite que a elaboração do orçamento público seja submetida à intervenção direta do povo, contribuindo, nas palavras de Vitale, “para consolidar o regime democrático instaurado com a Constituição de 1988, bem como para uma nova cultura de gestão da coisa pública”<sup>253</sup>.

Com a promulgação da Constituição de 1988, os municípios brasileiros passaram a ter um status mais elevado no pacto federativo, contando com uma maior autonomia política, administrativa e financeira e tendo a possibilidade de elaborar suas leis orgânicas com maior independência. Neste contexto, a ampliação das autonomias municipais possibilitou a construção de condições mais favoráveis ao desenvolvimento de práticas políticas participativas, a exemplo do Orçamento Participativo.

Como bem destaca Denise Vitale<sup>254</sup>, o Orçamento Participativo não foi previsto especificamente no texto constitucional de 1988, e nem mesmo regulamentado por leis federais ou estaduais, mas encontra respaldo nos princípios estruturantes da democracia brasileira, firmada em uma lógica maximalista, bem como na Lei de Responsabilidade Fiscal e no Estatuto da Cidade. Leis orgânicas municipais e planos diretores dos municípios também podem ser considerados fontes legitimadoras da prática do Orçamento Participativo.

Embora tenha conquistado visibilidade nacional a partir de 1989, com a administração municipal do PT em Porto Alegre, o Orçamento Participativo já foi testado em diversos outros municípios, governados por variadas legendas partidárias, como o PMDB, o PSDB, o PDT, o PSB e o DEM. Em 1996, destaca Vitale<sup>255</sup>, a experiência porto-alegrense com o orçamento participativo foi premiada pela ONU como uma das melhores práticas de gestão urbana do mundo. Em países da América Latina, a exemplo da Argentina, do Chile, do México e do Uruguai, e da Europa, como a França e a Espanha, a experiência do Orça-

253 Denise Vitale, *Democracia direta e poder local: a experiência brasileira do Orçamento Participativo*. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos. *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. 1. ed. p. 239, São Paulo: Editora 34, 2004.

254 Idem, p. 243.

255 Ibidem, p. 244.

mento Participativo já vem sendo adotada em algumas esferas governamentais municipais.

Realizando pesquisa empírica em seis municípios brasileiros, localizados nos estados do Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná e São Paulo, Denise Vitale concluiu pela viabilidade do Orçamento Participativo em municípios de distintas regiões do país, com realidades sociais e econômicas distintas e governados por partidos políticos diversos. Em todos os municípios pesquisados, a referida autora<sup>256</sup> observou o potencial democratizante gerado pela Orçamento Participativo, ao promover a abertura do orçamento à discussão e deliberação dos munícipes, ampliando o espectro da soberania popular, bem como ao incentivar, a partir das decisões tomadas, a democratização do uso dos recursos públicos em diversas áreas e regiões dos municípios envolvidos, promovendo, assim, uma maior igualdade material na gestão orçamentária.

A estas duas importantes consequências positivas à democracia geradas pelo Orçamento Participativo, é possível, ainda se acrescentar uma terceira: o aumento do senso de responsabilidade dos cidadãos com o destino dos recursos públicos. O incentivo a uma participação mais ampla na definição do planejamento orçamentário também tem o condão potencial de motivar, nos cidadãos, o interesse de uma atuação mais próxima em relação ao governo, potencializando as chances de uma maior transparência pública, gerada pela fiscalização permanente do povo em relação aos destinos do erário. Além disso, como bem observam Lucio Rennó, Amy E. Smith, Matthew L. Layton e Frederico Batista Pereira<sup>257</sup>, “vários componentes da qualidade da democracia podem restringir diretamente ou indiretamente a participação política”, dentre eles a “apatia ou indiferença que pode ser nutridas por dúvidas sobre o funcionamento e qualidade dos procedimentos democráticos”. Neste sentido, incentivar a participação política do cidadão comum em questões diretamente relacionadas ao seu cotidiano, como é o objetivo do Orçamento Participativo, pode ser um excelente caminho para a construção de uma sociedade mais democrática.

Para que haja, entretanto, uma sociedade de fato democrática, em uma perspectiva maximalista como a proposta pela Constituição de 1988, é necessário o enfretamento de um tema sempre polêmico e controverso, porém essencial

256 Denise Vitale, Democracia direta e poder local: a experiência brasileira do Orçamento Participativo In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos. *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. 1. ed. p. 246, São Paulo: Editora 34, 2004.

257 Lucio Rennó, Amy E. Smith, Matthew L. Layton e Frederico Batista Pereira. *Legitimidade e qualidade da democracia no Brasil: uma visão da cidadania*. 1. ed. p. 56, São Paulo: Intermeios; Nashville: LAPOP, 2011.

para a efetivação de um regime político efetivamente pluralista: a busca de uma igualdade política material, a partir da qual grupos sociais considerados mais vulneráveis passem a ter as mesmas possibilidades de participação política e exercício da cidadania que os demais.

Neste sentido, entende Nancy Fraser<sup>258</sup>, como já destacado no capítulo I deste trabalho, que a eliminação das desigualdades sociais em uma esfera pública democrática, a partir do reconhecimento da diversidade de públicos, é uma necessidade a ser garantida através da construção de meios que garantam a participação não apenas de públicos fortes, mas também das minorias marginalizadas. Segundo Fraser, a ausência de reconhecimento de desigualdades entre os públicos componentes de uma sociedade, a exemplo daquelas verificadas entre o público feminino e o público masculino no exercício da representação política, macula a democracia, ao violar a igualdade política substancial, pressuposto fundamental para o efetivo exercício de um modelo de democracia que busca concretizar objetivos de participação e deliberação.

Como bem destaca Denise Vitale, para Nancy Fraser “o conceito de esfera pública em Habermas limita-se a um discurso burguês, respeitando a exigência liberal de igualdade apenas no seu aspecto formal”, uma vez que não estaria presente, na teoria habermasiana, uma real preocupação com as desigualdades sociais e econômicas entre os diversos interlocutores do debate público, fato que, potencialmente, poderá levar a uma ilegitimidade do processo deliberativo<sup>259</sup>. Afinal, conforme lembra Vitale, “Se essas diferenças e desigualdades não são devidamente consideradas, mas simplesmente ignoradas, o processo de deliberação democrática torna-se ficção, já que grupos dominantes estarão numa posição vantajosa em relação aos demais”<sup>260</sup>.

No mesmo sentido de Nancy Fraser, e também tecendo críticas ao modelo deliberativo de Habermas, Axel Honneth compreende que a tradição firmada pela Teoria Crítica, desde Adorno e Horkheimer, padeceria de um “déficit sociológico”. Neste sentido, como destaca Marcos Nobre<sup>261</sup>, Honneth opõe ressalvas ao pensamento de Habermas, que, na sua visão, teria falhado ao não perceber

258 Nancy Fraser, *Repensando la esfera pública: una contribución a la crítica de la democracia actualmente existente*. Disponível em: [http://estudios.sernam.cl/img/upoloads/fraser\\_esfera\\_publica.pdf](http://estudios.sernam.cl/img/upoloads/fraser_esfera_publica.pdf). Acesso em 19 fev. 2017.

259 Sobre a concepção de democracia de Habermas, cf. capítulo I deste trabalho.

260 Denise Vitale, *Democracia semidireta no Brasil pós-1988: a experiência do orçamento participativo*. 2004. 346 f. p. 98, Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo.

261 NOBRE, Marcos. Apresentação: Luta por reconhecimento: Axel Honneth e a teoria crítica. In: HONNETH, Axel. *Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais*. 2. ed. p. 17. São Paulo: Editora 34, 2015.

que o próprio sistema e sua lógica instrumental, campo, na doutrina habermasiana, necessário para a formação das condições para um agir comunicativo, por meio da instituição das normas jurídicas procedimentais ao diálogo público, também se apresenta como “resultado de permanentes conflitos sociais, capazes de moldá-lo conforme as correlações de forças políticas e sociais”.

Segundo Marcos Nobre<sup>262</sup>, a racionalidade comunicativa, para Habermas, foi pensada como prévia ao conflito, dissociada, portanto, das questões vinculadas à luta por reconhecimento, enquanto que, para Honneth, a base das interações sociais é o conflito e, sua gramática, a luta pelo reconhecimento. Sem tal reconhecimento não seria possível, então, na visão de Honneth, o estabelecimento de um livre agir comunicativo na construção de consensos, como propõe Habermas.

O livre agir comunicativo, para Honneth, depende, necessariamente, de um grau relevante de autorrealização positiva, possível somente a partir do momento em que os indivíduos se sentem aptos a referir a si mesmos como sujeitos. Para que a liberdade de autorrealização se materialize, contudo, afirma Honneth a necessidade de “pressupostos que não estão à disposição do próprio sujeito humano, visto que ele só pode adquiri-la com a ajuda de seu parceiro de interação”. Dessa forma, então, vislumbra o pensador alemão, sucessor de Habermas na cátedra da Universidade de Frankfurt, que “os diversos padrões de reconhecimento representam condições intersubjetivas que temos de pensar necessariamente quando queremos descrever as estruturas universais de uma vida bem-sucedida”<sup>263</sup>.

Dentre as diversas legítimas lutas por reconhecimento travadas na esfera pública, uma, especificamente, merece maior destaque, por envolver a marginalização de um grupo de pessoas que, ao contrário de ser minoritário numericamente, representa, no Brasil, mais da metade do eleitorado: trata-se do eleitorado feminino, representativo de mais de 52% do eleitorado nacional, conforme dados do Tribunal Superior Eleitoral de dezembro de 2016 (Tabelas 05 e 06), mas que, historicamente, atinge ínfimos índices percentuais de representatividade (Tabelas 07 e 08), mesmo diante da obrigatoriedade de reserva de, no mínimo, trinta por cento das candidaturas nas eleições proporcionais (vereadores e deputados) para o gênero feminino<sup>264</sup>.

262 Idem, mesma página.

263 Axel Honneth. *Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais*. 2. ed. p. 272-273, São Paulo: Editora 34, 2009.

264 Na verdade, a lei impõe essa reserva de gênero tanto para o sexo feminino como para o masculino, sendo obrigatório, portanto, que trinta por cento dos candidatos a vereadores e deputados de cada partido político ou coligação sejam mulheres e outros trinta por cento sejam homens, sendo da livre escolha do partido, conforme as regras estabelecidas em convenção partidária, o preenchimento das candidaturas restantes com candidatos de quaisquer dos gêneros.

**Tabela 05**  
**Distribuição do eleitorado brasileiro por sexo e faixa etária (em 31/12/2016)**

Faixa Etária	Masculino (M)	%MT	Feminino (F)	%FT	Não Informado (N)	%N/T	Total(T)	%/TT
Inválida	1.886	48,310	2.017	51,660	1	0,030	3.904	0,000
16 anos	284.504	50,550	278.281	49,450	0	0,000	562.785	0,380
17 anos	693.222	49,840	697.546	50,160	0	0,000	1.390.768	0,950
18 a 20 anos	4.071.587	49,250	4.194.785	50,750	0	0,000	8.266.372	5,650
21 a 24 anos	6.278.771	49,250	6.468.740	50,750	0	0,000	12.747.511	8,710
25 a 34 anos	15.657.966	48,500	16.626.064	51,500	0	0,000	32.284.030	22,070
35 a 44 anos	14.220.469	47,900	15.463.889	52,090	858	0,000	29.685.216	20,290
45 a 59 anos	16.573.121	47,280	18.445.069	52,620	36.973	0,110	35.055.163	23,970
60 a 69 anos	6.815.801	46,160	7.924.367	53,670	24.717	0,170	14.764.885	10,090
70 a 79 anos	3.317.819	44,650	4.096.481	55,130	16.458	0,220	7.430.758	5,080
Mais de 79 anos	1.783.791	43,680	2.284.826	55,950	15.011	0,370	4.083.628	2,790
<b>TOTAL (TT)</b>	<b>69.698.937</b>	<b>47,650</b>	<b>76.482.065</b>	<b>52,290</b>	<b>94.018</b>	<b>0,060</b>	<b>146.275.020</b>	<b>100,000</b>

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral

**Tabela 06**  
**Evolução do eleitorado brasileiro por gênero (2002-2016)**

Eleição	Eleitorado masculino	% Masc.	Eleitorado feminino	% Fem.	Não informado	% Não informado	Total
2002	56.431.895	48,96%	58.604.626	50,85%	217.592	0,19%	115.224.113
2004	59.033.938	48,63%	62.164.232	51,21%	193.461	0,16%	121.391.631
2006	60.853.563	48,33%	64.882.283	51,53%	177.633	0,14%	125.913.479
2008	62.879.548	48,15%	67.563.739	51,73%	161.143	0,12%	130.604.430
2010	65.282.009	48,07%	70.373.971	51,82%	148.453	0,11%	135.804.433
2012	67.481.940	47,98%	73.030.460	51,92%	134.046	0,10%	140.646.446
2014	68.247.598	47,79%	74.459.424	52,13%	115.024	0,08%	142.822.046
2016	68.767.634	47,72%	75.226.056	52,20%	95.222	0,06%	144.088.912

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral

**Tabela 07****Quantidade e percentual de candidaturas e candidatos eleitos por gênero**

Eleições municipais de 2016

Sexo	Qt. Votos Nominais	Qt. Votos Válidos	% Votos Válidos	Qt. Candidatos	% Candidatos	Qt. candidatos eleitos	Qt. candidatos não eleitos	% Candidatos eleitos
Feminino	15.817.684	15.817.684	14,84%	145.247	32,6%	7.827	137.132	13,53%
Masculino	83.380.530	83.380.530	78,21%	300.570	67,4%	50.029	249.889	86,47%
Total	99.198.214	106.610.660	100%	445.817	100%	57.856	387.021	100%

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral

**Observação:** a diferença entre o total de votos válidos e o total de votos nominais conferidos a candidatos dos sexos feminino e masculino, bem como da soma do percentual de votos válidos conferidos a candidatos dos sexos masculino e feminino e o percentual total de votos válidos decorre da existência de 7.412.446 votos de legenda, equivalentes a 6,95% do total de votos válidos.

**Tabela 08****Resultado por gênero**

Eleições para a Câmara dos Deputados de 2014

Sexo	Total de Votos Válidos	Porcentagem de votos válidos	Quantidade de candidatos	Total de candidatos eleitos	Porcentagem de candidatos eleitos
Masculino	80.659.257	82,85%	4.382	462	90,05%
Feminino	8.547.456	8,78%	1.796	51	9,95%
Total	97.356.649	100%	6.178	513	100%

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral

**Observação:** a diferença entre o total de votos válidos e o total de votos nominais conferidos a candidatos dos sexos feminino e masculino, bem como da soma do percentual de votos válidos conferidos a candidatos dos sexos masculino e feminino e o percentual total de votos válidos decorre da existência de 8.149.936 votos de legenda, equivalentes a 8,37% do total de votos válidos.

Como se observa da análise das tabelas acima, a cota legal estabelecida pela Lei n.º 9.504/97 de 30%, no mínimo, de candidaturas femininas não tem se traduzido na conversão proporcional destas candidaturas em candidatas eleitas. Nas eleições de 2014, para a Câmara dos Deputados, apenas 9,95% dos candidatos eleitos foram mulheres, percentual elevado para 13% dos vereadores eleitos nas eleições de 2016, em todo o país, conforme dados demonstrados na Tabela 07.

Enquanto isso, no restante do mundo, mesmo em países classificados como de baixa qualidade democrática, a inclusão de mulheres nas instâncias repre-

sentativas de governo, especialmente nos parlamentos, é constantemente maior do que a apresentada no Brasil. Neste sentido, dados divulgados pela Organização das Nações Unidas, em parceria com a ONG União Interparlamentar (UIP), divulgados em março de 2017, dão conta que o Brasil ocupa, apenas a 167<sup>a</sup> posição no ranking mundial de participação de mulheres no Poder Executivo, entre 174 países pesquisados. Já em relação ao ranking de participação de mulheres nos parlamentos, o Brasil, no mesmo estudo, ocupou a 154<sup>a</sup> posição, também entre 174 países<sup>265</sup>.

Ainda segundo o referido ranking<sup>266</sup>, a média mundial de participação feminina nas câmaras baixas dos parlamentos (equivalentes à Câmara dos Deputados do Brasil) é de 23,4%, fato que demonstra que a baixa representatividade feminina na política é um fenômeno global. Regionalmente, por sua vez, o estudo demonstra que os países nórdicos (Suécia, Noruega, Finlândia e Dinamarca) têm média de 41,7% de participação de mulheres nas suas câmaras baixas, enquanto que os países das Américas contam com 28,2% de participação feminina em tais casas legislativas, a Europa (excluindo os países nórdicos) conta com 24,9%, a África Subsaariana conta com 23,8%, a Ásia com 19,7%, os países árabes com 18,9%, e, finalmente, países do Pacífico contam, em média, com 15% de participação feminina nas câmaras baixas dos seus parlamentos. O Brasil, contudo, com cerca de 10% de participação de mulheres na Câmara dos Deputados, fica aquém de todas as médias mundiais, mesmo em relação a regiões que, por fatores culturais, contam com baixos índices de engajamento feminino na política, decorrentes, inclusive, de objeções legais à igualdade de direitos entre os sexos.

Diante de tal realidade, questiona-se: quais seriam as razões para a existência de índices tão insignificantes de participação das mulheres nas instâncias representativas da democracia brasileira? O que fazer para que tal cenário seja alterado?

Em todo o mundo, a luta pela conquista da emancipação política feminina foi simbolizada no objetivo inicial de busca da garantia do exercício da capacidade política ativa, ou seja, do direito de votar. Neste contexto, como já observado no capítulo I deste trabalho, as mulheres, paulatinamente, foram tendo reconhecido o direito ao voto, a partir de meados do século XIX, em paí-

265 *Brasil fica em 167º lugar em ranking de participação de mulheres no Executivo, alerta ONU.* Disponível em: <https://nacoesunidas.org/brasil-fica-em-167o-lugar-em-ranking-de-participacao-de-mulheres-no-executivo-alerta-onu/> Acesso em 26 mar. 2017.

266 *Women in National Parliaments: situation as of 1<sup>st</sup> March 2017.* Disponível em <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>. Acesso em 25 mar. 2017.

ses como a França, a Nova Zelândia e a Austrália. Na Inglaterra, o direito das mulheres ao voto só é conquistado no ano de 1918, enquanto que nos Estados Unidos, a 19ª Emenda à Constituição, de 1920, consagra o sufrágio feminino nacionalmente, seguindo tendência verificada, em escala progressiva, em alguns dos seus estados, desde a segunda metade do século XIX<sup>267</sup>.

No Brasil, apenas com o Código Eleitoral de 1932 ocorre o pleno reconhecimento do direito de voto às mulheres. Antes disso, porém, um longo debate já se verificava no país, em torno da questão.

Durante a colonização e o Império, não havia, conforme destacam Joelson Dias e Vivian Grassi Sampaio<sup>268</sup>, restrições expressas à participação política feminina na política. Contudo, os padrões culturais impostos socialmente impediam esta participação. Ainda no Império, contudo, a Princesa Isabel, herdeira do trono brasileiro, foi a primeira mulher a exercer posição de destaque na política brasileira, atuando como regente imperial durante as viagens e afastamentos do seu pai, o Imperador D. Pedro II.

Lúcia Avelar<sup>269</sup>, por sua vez, destaca que durante o período imperial foram tímidas as tentativas de manifestações das mulheres brasileiras em busca de uma maior igualdade política e social, em virtude da forte presença de estrutura societária patriarcal, que inibia manifestações mais incisivas. O máximo a que se chegou, durante o período, foi na publicação de revistas e manifestos que

267 Curiosamente, ao mesmo tempo em que os movimentos pela emancipação política das mulheres, a partir da consagração do voto feminino, cresciam em todo o mundo, é possível também notar um movimento de reação a tais conquistas, firmado não apenas entre o público masculino, mas também entre muitas mulheres. Exemplificativo deste fato é a tese doutoral apresentada à Universidade de Santa Fé, pela jurista e socióloga argentina Ana Francia Minetti, no ano de 1920, intitulada “A mulher e o sufrágio”, na qual sua autora defende, a partir de uma série de argumentos, a inconveniência da consagração do direito ao sufrágio para as mulheres. Na perspectiva de Minetti, a mulher estaria, naturalmente, destinada e vocacionada a “grandes e sagradas coisas”, como o exercício dos papéis de esposa e mãe. Assim, permitir que a mulher se dividisse entre o exercício de tais papéis e a atuação em comitês políticos seria “diminuí-la na sua natureza”, além de um risco à dignidade moral do lar familiar, da qual a mulher casada e mãe seria a grande guardiã. Para Minetti, sufragar significa mais do que votar esporadicamente, “significa participar de um mundo de agitação que se agiganta à medida que as eleições se aproximam”. Permitir o sufrágio feminino, portanto, para Minetti, seria incentivar que a mulher negligenciasse o seu papel de guardiã do lar em favor das paixões da política, de forma prejudicial à estabilidade da sociedade. Nas suas palavras, “corresponde à mulher como ser capaz, inteligente e igualitário, o exercício do sufrágio; mas, por sua natureza sensível, por suas funções fisiológicas, por sua missão no lar, não deve pretender imiscuir-se nele” (Neste sentido, cf. MINETTI, Ana Francia. *A mulher e o sufrágio*. In: CANÊDO, Leticia Bicalho (org.). *O sufrágio universal e a invenção democrática*. 1. ed. p. 435-449, São Paulo: Estação Liberdade, 2005).

268 Joelson Dias e Vivian Grassi Sampaio, *A inserção política da mulher no Brasil: uma retrospectiva histórica*. *Estudos Eleitorais*, Brasília, v. 6, n. 3, p. 58-63, set./nov. 2011.

269 Lúcia Avelar, *Mulheres na elite política brasileira*. 2. ed. p. 18, São Paulo: UNESP; Fundação Konrad Adenauer, 2001.

tinham a intenção de reivindicar educação de forma extensiva às mulheres, não tendo, contudo, ganhado força o movimento sufragista, ao contrário do que já ocorria na Europa, na época.

Como ressalta Walter Costa Porto<sup>270</sup>, já na assembleia nacional constituinte de 1890-1891 o debate em torno da implantação ou não do voto feminino no Brasil se fez presente. Na ocasião, a maioria dos constituintes manifestou-se, por diversos motivos, contra o reconhecimento de tal direito às mulheres, alegando, principalmente, uma suposta incapacidade intelectual do gênero feminino ou mesmo a necessidade de “proteção à família brasileira”. Exemplo desse pensamento pode ser encontrado nos discursos do deputado Moniz Freire, relatados por Walter Costa Porto, segundo os quais conceder o voto às mulheres seria promover “um rebaixamento do nível da delicadeza moral” do gênero feminino, com reflexos negativos na educação das crianças e no “aperfeiçoamento moral dos maridos”, além de uma atitude representativa de uma pretensão que contrariaria a natureza humana, uma vez que não seria possível querer atribuir às mulheres “qualidades que elas não têm”.

Assis Brasil<sup>271</sup>, escrevendo em 1895, acreditava que as mulheres brasileiras ainda não tinham condições de votar, em virtude não de uma incapacidade inerente ao gênero feminino, mas sim do fato de que, estatisticamente, a grande maioria das mulheres brasileiras não possuiria o discernimento necessário para o exercício de tal responsabilidade. Assim, vislumbrava Assis Brasil que as mulheres, com o passar do tempo e a conquista da maturidade intelectual, naturalmente conquistariam o direito ao voto, mas não ainda naquele momento histórico em que publicava a terceira edição de sua obra “Democracia representativa: do voto e do modo de votar”.

Durante a República Velha, não havia menção expressa, na legislação à proibição da participação feminina na política. Destacam, contudo, Joelson Dias e Vivian Grassi Sampaio<sup>272</sup> que, no vácuo legislativo, projetos de lei foram apresentados no Congresso Nacional com o intuito de firmar, na legislação, o direito ao exercício do sufrágio pelas mulheres, fato que demonstra que o entendimento jurídico vigente se dava no sentido da proibição do voto feminino. Em 1925, por exemplo, a Comissão de Justiça e Legislação do Senado Federal, analisando projeto do Senador Moniz Sodré que versava sobre a instituição do direito ao voto

270 Walter Costa Porto. *A mentirosa urna*. p. 136, São Paulo: Martins Fontes, 2004.

271 J. F. de Assis Brasil. *Democracia representativa: do voto e do modo de votar*. 3.ed. p. 71-76, Paris: Guillard, Aillaud & Cia., 1895.

272 Joelson Dias e Vivian Grassi Sampaio, A inserção política da mulher no Brasil: uma retrospectiva histórica. *Estudos Eleitorais*, Brasília, v. 6, n. 3, p. 65, set./nov. 2011.

às mulheres brasileiras, simplesmente se recusou a dar um parecer sobre a matéria, alegando que, inobstante a discussão acerca da constitucionalidade ou não da proposta, ainda seria “muito cedo” para se conceder tal direito às mulheres, e dessa forma, os senadores “não se sentiam animados a tratar do assunto, sob os seus múltiplos aspectos constitucional, jurídico e social”.

Foi a partir da Semana de Arte Moderna, realizada em São Paulo, no ano de 1922, que, paulatinamente, um clima mais favorável ao reconhecimento dos anseios femininos se consolidou. Vale ressaltar, contudo, que, como observa Lúcia Avelar<sup>273</sup>, as conquistas femininas da época simbolizaram, muito mais, a reiteração de uma política conservadora. Cita Avelar a publicação das obras *Nosso Jornal*, em 1919, e *Revista Feminina* (entre 1915 e 1927) como exemplos de uma política conciliadora incentivada entre as mulheres, a qual se opunha ao chamado “feminismo radical”, presente em outros países. Tais publicações, segundo a referida pesquisadora, “reforçavam a ideia de que a arena política não era o lugar próprio das mulheres, e sim a casa, o lar”.

Lideradas, então, pela paulista Bertha Luz<sup>274</sup>, mulheres começaram então a se organizar, paulatinamente, na luta pelo exercício do sufrágio. Eram médicas, dentistas, advogadas, escritoras, artistas e cientistas, a maioria pertencente às elites econômicas e sociais, fato que não impediu que o preconceito e a crítica daqueles que chamavam as *suffragettes* brasileiras de integrantes de um “terceiro sexo”.

Entre 1927 e 1928, no Rio Grande do Norte, em virtude de legislação estadual específica, vinte mulheres se alistaram como eleitoras, sendo a primeira delas a professora Celina Guimarães Viana. Na eleição de 15 de abril de 1928, quinze eleitoras potiguares votaram nas eleições para o governo do estado, porém o Poder Judiciário declarou todos os quinze votos como nulos, argu-

273 Lúcia Avelar, *Mulheres na elite política brasileira*. 2. ed. p. 19, São Paulo: UNESP; Fundação Konrad Adenauer, 2001.

274 Outra importante liderança histórica na busca do reconhecimento dos direitos políticos das mulheres no Brasil foi exercida pela professora Leolinda de Figueiredo Daltro, que, em 1910, fundou o Partido Feminino Republicano. Sete anos depois, Leolinda ainda lideraria uma grande passeata exigindo a extensão do voto às mulheres (neste sentido, cf. AZEVEDO, Débora Bithiah de; RABAT, Márcio Nuno. *Palavra de mulher: oito décadas do direito de voto*. 2. ed. p. 38-39, Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012). Destaca Nelson Carneiro (O poder legislativo na república. In: *O direito na república: contribuição da Academia de Letras Jurídicas da Bahia às comemorações do centenário da proclamação da república*. p. 31, Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1989), ainda, a importância histórica de Nísia Floresta, potiguar radicada no Rio de Janeiro e depois em Paris que, no Brasil, foi responsável, em 1932, pela tradução, em 1932, da obra “Direitos das Mulheres e Injustiça dos Homens”, firmando-se, assim, como uma das predecessoras do movimento das mulheres em direção à participação política plena, intensificada a partir da década de 1920.

mentando que não haveria respaldo constitucional para o exercício do direito ao voto pelas mulheres. Um ano antes, contudo, Alzira Soriano, com base na lei potiguar que autorizou o voto das mulheres, foi eleita na cidade de Lages, no Rio Grande do Norte, a primeira prefeita do Brasil.

Finalmente, com a publicação do Código Eleitoral de 1932, o direito ao voto foi estendido, de forma geral e ampla, às mulheres brasileiras, tendo sido eleita, então, a médica paulista Carlota de Queiroz como a primeira deputada federal brasileira. Carlota de Queiroz, assim, foi a única mulher a atuar na Assembleia Nacional Constituinte instalada em 1933, que traria, como produto, a Constituição Federal de 1934.

Desde então, a participação feminina na política brasileira tem aumentado, mas, ainda assim, de forma bastante precária. Em 2014, como citado, apenas 51 mulheres foram eleitas deputadas federais, em um universo de 513 integrantes da Câmara dos Deputados. Além disso, somente em 2011 uma mulher, a deputada Rose de Freitas (PMDB-ES), foi eleita, no Brasil, para a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, um ano após Dilma Rousseff ter sido a primeira mulher eleita para presidir o país. Antes disso, no ano 2000, a jurista gaúcha Ellen Gracie Northfleet se tornou a primeira mulher a ser nomeada para o Supremo Tribunal Federal. Ellen Gracie viria, ainda, a ser a primeira mulher a presidir a referida corte, entre 2006 e 2008, período em que se tornou a primeira mulher a ocupar, interinamente, a Presidência da República, durante viagem oficial do então presidente Lula ao exterior.

Para Lúcia Avelar, a baixa representatividade das mulheres na política brasileira serve como diagnóstico de um “déficit de reconhecimento”, o qual deve ser contornado a partir de políticas que visem a aumentar a representação parlamentar feminista, a exemplo da imposição de uma reforma eleitoral com mudanças reais nas regras de representação das mulheres, bem como da construção de discursos dirigidos ao eleitorado que cumpram o objetivo de melhor esclarecer a sociedade acerca da importância da mulher na política. Defendendo uma política de cotas para mulheres nas casas parlamentares, Avelar entende que reconhecer as necessidades especiais das mulheres, bem como combater o baixo índice de representatividade feminina na política, “não é paternalismo”, mas sim política pública “rumo à democratização de um país”<sup>275-276</sup>.

275 Lúcia Avelar, *Mulheres na elite política brasileira*. 2. ed. p. 79, São Paulo: UNESP; Fundação Konrad Adenauer, 2001.

276 É de se destacar ainda, no que se refere à baixa representatividade feminina na política brasileira, análise firmada por Cláudio André de Souza que, em artigo publicado em março de 2017 (*Mulheres e carreira política*. Disponível em <http://politica.estadao.com.br/blogs/legis-ativo/mulheres-e-carreira-politica/> Acesso em 25 mar. 2017), bem observa que, para além das estatísticas que apontam que as mulheres ocupam menos de 15% dos cargos eletivos, ainda persiste, entre boa

Márlon Reis<sup>277</sup>, por sua vez, entende que é um equívoco grave imaginar que a baixa participação feminina na política seria um desdobramento de causas naturais ou normais. Há no Brasil, na sua visão, uma cultura patriarcal, responsável pela destinação prioritária de recursos às candidaturas masculinas, em partidos políticos controlados majoritariamente por homens.

Como forma de garantir uma maior representatividade feminina nas casas parlamentares em que se aplica o sistema eleitoral proporcional para a definição dos seus membros componentes (câmaras de vereadores, assembleias legislativas, Câmara Distrital e Câmara dos Deputados), defende Márlon Reis<sup>278</sup> a reserva de 30% das cadeiras parlamentares, e não apenas das candidaturas, para as mulheres. Segundo Reis, um novo formato do sistema eleitoral proporcional, se mantida a lista aberta, deve contemplar a contagem em separado dos votos conferidos às mulheres e aos homens, alternando-se, entre os gêneros, a lista de candidatos eleitos, até o atingimento do percentual a elas reservado, ou o encerramento do número de cadeiras obtidas. O déficit de participação feminina nos mandatos é, na sua visão, “fruto de uma política que – consciente ou inconscientemente – avança negativamente” sobre os direitos políticos das mulheres.

Daniela Leandro Rezende e Mariana Prandini Assis<sup>279</sup> destacam mais uma vantagem da instituição de cotas de gênero nas casas parlamentares, e não apenas nas eleições: a formação de lideranças políticas femininas. Segundo as referidas autoras, a reserva de assentos “reforça a necessidade de os partidos formarem lideranças femininas, tornando-a uma estratégia fundamental para que o partido ocupe todas as vagas conquistadas no pleito eleitoral”.

Já para Bruno Bolognesi<sup>280</sup>, o estabelecimento de cotas de gênero nas eleições, não apenas para a definição das candidaturas, deve ser encarado efetivamente

---

parte das mulheres que exercem, com sucesso, a atividade político-partidária, uma submissão a um patriarcalismo, a partir do qual, por exemplo, esposas, filhas ou netas de políticos famosos se tornam herdeiras dos seus votos, sendo eleitas, portanto, a partir de bases eleitorais construídas por homens. Ainda segundo Souza, é comum, na cultura política brasileira, representada nas estruturas dos partidos políticos, a associação da imagem das mulheres na política com temas como caridade, família e assistência social, postura que reduz, assim, no plano da cultura política, o espectro de possibilidades de engajamento político das mulheres.

277 Márlon Reis, *O Gigante acordado*: manifestações, ficha limpa e reforma política. p. 183, Rio de Janeiro: Leya, 2013.

278 Márlon Reis, *Direito Eleitoral Brasileiro*. 3. ed. p. 451. Bauru: Casa Mayor, 2016.

279 Daniela Leandro Rezende e Mariana Prandini Assis, Constituinte soberana para reforma política: oportunidades e limites à ampliação da participação das mulheres no poder. In: RIBAS, Luiz Otávio (org.). *Constituinte exclusiva*: um outro sistema político é possível, 1. ed. p. 173, São Paulo: Expressão Popular, 2014.

280 Bruno Bolognesi, A cota eleitoral de gênero: política pública ou engenharia eleitoral? In: *Paraná Eleitoral*, Curitiba, v. 01, n. 02, p. 126, 2012.

como uma política pública, uma vez que, no atual sistema, “ao mesmo tempo em que se intenta aumentar a participação política, criam-se mecanismos que retroalimentam o status quo”. Neste sentido, Carla Salasário Ayres e Carla Almeida<sup>281</sup> entendem que as cotas femininas na representação parlamentar seriam “legítimas e necessárias” como política pública de democratização do poder. Em sentido contrário, a não aprovação de tal proposta contribuiria, nas suas óticas, para uma limitação da “pluralidade de vozes nas instâncias representativas” e, conseqüentemente, da própria qualidade da democracia brasileira.

A instituição de reserva de vagas em casas parlamentares para minorias políticas, especialmente mulheres, é tema bastante polêmico e controverso. A favor de tais cotas, em geral se argumenta a existência de uma socialização diferencial entre homens e mulheres, a partir da difusão de uma cultura segundo a qual o engajamento político seria algo inerente à cultura masculina, e não à cultura feminina; a estrutura patriarcal das famílias, a partir da ideia segundo a qual apenas à mulher caberia o exercício de atividades relacionadas à administração do lar e à educação dos filhos; o acesso diferencial aos recursos econômicos e sociais e o fundamentalismo religioso. As cotas, neste sentido, ajudariam a corrigir estas distorções, promovendo o reconhecimento necessário a um fundamental segmento social, composto pela maioria absoluta da população e do eleitorado brasileiro.

Em sentido contrário, contudo, argumenta-se que tal espécie de cota criaria privilégios para um segmento social, além de violar a soberania popular, por distorcer a vontade do eleitorado. Em regra se afirma, contra as cotas de gênero nas eleições, que as oportunidades de disputa são iguais e que as mulheres, se não conseguem uma representatividade significativa, é porque não têm interesse em participar da política e em votar em outras mulheres. A culpa pela insignificante participação das mulheres nos parlamentos e cargos executivos, dessa forma, segundo a maioria dos que são contrários a uma política de cotas de gênero nas eleições, seria, assim, das próprias mulheres.

Ocorre que a realidade política no Brasil é, de fato, excludente, não só no que se refere às mulheres, objeto desta análise, como também em relação a outros grupos considerados socialmente vulneráveis. No plano institucional, a obrigação de reservas de vagas para mulheres nas chapas proporcionais elaboradas por partidos políticos e coligações tem se mostrado completamente inócua e até mesmo nociva, uma vez que termina por gerar, através de um poder

---

281 Carla Salasário Ayres e Carla Almeida. Desigualdade de gênero e qualidade da democracia no Brasil: uma análise do comportamento dos partidos políticos e das/os parlamentares sobre as cotas. In: SOUZA, Claudio André de; BARREIROS NETO, Jaime (coord.). *#DemocraciaBR: o momento político atual*. 1. ed. p. 89-90, Salvador: JusPodivm; Faculdade Baiana de Direito, 2015.

simbólico, a ilusão de que a legislação eleitoral preserva a representatividade das mulheres, ao exigir que 30% das candidaturas aos cargos de vereador, deputado estadual, deputado distrital e deputado federal sejam reservadas às mulheres. Afinal, como observado dos dados estatísticos traduzidos neste trabalho, se, por um lado, 30%, no mínimo, das candidaturas, nas eleições parlamentares brasileiras, são de mulheres, em cumprimento à legislação em vigor, apenas cerca de 10%, ou um pouco mais, das cadeiras preenchidas nos pleitos terminam sendo ocupadas por representantes do sexo feminino, em uma das maiores desproporcionalidades de gênero existentes no planeta.

A legislação em vigor está longe de garantir algum tipo de incentivo ou proteção à participação política das mulheres. Ao contrário, ao não impor qualquer tipo de filtro, salvo a do percentual mínimo de 30% de candidaturas femininas, o ordenamento jurídico chancela a oligarquização dos partidos políticos, culturalmente dirigidos, na maior parte do país, por homens, a partir de práticas seculares e arcaicas de patriarcalismo político, em instituições, em grande parte, burocratizadas e controladas por elites políticas que se perpetuam, a décadas, no poder.

Fato ilustrativo desta análise ocorreu em fevereiro de 2017, quando, no estado de Minas Gerais, o Partido da Mulher Brasileira, supostamente criado para promover e incentivar a inclusão e a participação feminina na política, foi punido pelo Tribunal Regional Eleitoral mineiro perdendo 09 minutos da sua propaganda partidária no primeiro semestre de 2017, por não cumprir a legislação eleitoral, que determina que, no mínimo, 20% do tempo de propaganda partidária no rádio e TV destinada a cada partido político seja utilizada na difusão da participação feminina na política. O Partido da Mulher Brasileira, portanto, foi sancionado, pela Justiça Eleitoral, por não cumprir a mínima obrigação legal de busca a valorização da atuação política das mulheres<sup>282</sup>.

Em junho de 2015, a Câmara dos Deputados votou e não aprovou a PEC nº. 182/2007, que estabelecia cotas de gênero progressivas nos legislativos do país (câmaras de vereadores, assembleias legislativas, Câmara Legislativa do Distrito Federal e Câmara dos Deputados). Dos 448 deputados que votaram a matéria, apenas 293 votaram a favor, quando o número mínimo de votos para a aprovação do projeto, em primeiro turno, era de 308. No Senado Federal, por sua vez, foi aprovada em setembro de 2015, com conteúdo semelhante, a PEC 98/2015 a qual, contudo, desde então até o fechamento deste trabalho, em março de 2017, permanecia sem novas tramitações, na Câmara dos Deputados.

282 Neste sentido, cf. *Em Minas, Partido da Mulher é punido por não promover participação feminina*. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2017-02/partido-da-mulher-brasileira-e-punido-por-nao-promover-participacao>. Acesso em 20 fev. 2017.

Durante a votação da PEC 187/2007 no plenário da Câmara dos Deputados, das cinquenta mulheres que exerciam mandatos na casa legislativa à época, quarenta e cinco estiveram presentes, sendo que apenas uma delas, a deputada Magda Mofatto (PR-GO) se manifestou contrariamente à proposta. A hegemonia numérica masculina, portanto, foi decisiva para a rejeição do projeto, que contou com cento e um votos contrários, sendo que, destes votos, cem foram proferidos por homens e apenas um por mulheres.

Cotas, de qualquer espécie, devem funcionar como políticas excepcionais, justificando-se apenas em casos extremos. A igualdade política material exige o tratamento desigual aos desiguais na medida da desigualdade verificada, o que justifica, em determinadas situações, a adoção de políticas de cotas, com o intuito de corrigir distorções graves e não para gerar privilégios, evidentemente.

No que se refere, contudo, à possibilidade, sempre aventada, de implantação de cotas de gênero nas eleições brasileiras, os dados estatísticos, aliados a um sistema político centralizador de poderes e excludente, terminam por justificar que seja efetivada, no Brasil, uma política de reserva de assentos para as mulheres nos órgãos do poder legislativo brasileiro, em todas as suas esferas (municipal, estadual, distrital e federal).

Tal política, evidentemente, caso adotada, deverá ser efetivada temporariamente e reavaliada após alguns pleitos. O atual modelo institucional de promoção da participação feminina na política, no Brasil, é, como se observou neste tópico, um engodo, que só tem, de fato, atrapalhado a luta pelo reconhecimento das mulheres como protagonistas, ao lado dos homens, do processo político democrático.

Caminhando, então, para as considerações finais deste tópico, é importante lembrar de Boaventura de Sousa Santos<sup>283</sup>, para quem a democracia representativa fundamenta-se em um “desequilíbrio estrutural entre o seu eixo vertical (a relação entre Estado-cidadãos)”, desequilíbrio este acentuado quando não há uma maior horizontalização do poder, nas relações cidadão-cidadãos. A fraqueza do eixo das relações horizontais entre os cidadãos de uma comunidade, neste sentido, “potencia, em geral, o autoritarismo do eixo vertical, ao mesmo tempo que permite que ele se exerça desigualmente em relação a diferentes grupos de cidadãos, tanto mais autoritariamente quanto socialmente mais vulneráveis forem tais grupos”.

Dessa forma, na ótica de Boaventura de Sousa Santos<sup>284</sup>, a democracia representativa deve ser renovada, a partir da “formulação de critérios democrá-

283 Boaventura de Sousa Santos, *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. 13. ed. p. 343, São Paulo: Cortez 2010.

284 Idem, p. 270.

ticos de participação política que não confinem esta ao ato de votar”, em uma evidente necessidade de articulação entre representação e participação. Acredita o sociólogo português que “o capitalismo não é criticável por não ser democrático, mas por não ser suficientemente democrático”. Contemporizar, assim, o princípio do Estado com o princípio do mercado, a partir de uma renovação da representação política, a ser vivenciada com o acréscimo de novas formas de participação, representa o caminho mais adequado à construção de uma relação saudável e produtiva entre capitalismo e democracia, capaz de promover uma evolução do *modus vivendi* da sociedade.

Transpondo tais ideias destacadas por Boaventura de Sousa Santos para o debate em torno da reforma política no Brasil, é possível, acompanhando Wilson Gomes<sup>285</sup>, afirmar que “a reforma política que precisamos” não passa necessariamente, como se tem repetido insistentemente, por mudanças nas regras do sistema eleitoral ou no sistema de financiamento de campanhas<sup>286</sup>. Na visão de Gomes, as soluções para o sistema político brasileiro que mais ganham publicidade são as “falsas soluções”, a partir da seguinte lógica: “você pega um problema verdadeiro, inventa uma falsa solução, diz que a reivindicação veio das ruas, e passa a conta para os incautos”. Soluções efetivas para a melhoria da qualidade da democracia brasileira, para Wilson Gomes, teriam que passar pelo aumento da transparência pública e do *accountability*, pelo incremento de sistemas de constrangimento, visibilidade e controle das ações públicas, pela ampliação do acesso à informação acerca das questões de interesse geral e pelo incentivo a uma maior participação política dos cidadãos.

Um dos grandes equívocos observados no debate em torno da necessidade de reformas políticas no Brasil, a partir do fim do Regime Militar, é o da “crença no poder transformador das instituições políticas independentemente do contexto social”<sup>287</sup>. A importância da engenharia institucional democrática, neste sentido, na visão de Héglio Trindade, foi “autonomizada”, “muitas vezes

285 Wilson Gomes. *A política na timeline: crônicas de comunicação e política em redes sociais digitais*. 1. ed. p. 270-273, Salvador: EDUFBA, 2014.

286 No mesmo sentido, entende Leôncio Martins Rodrigues (Reformas políticas: dificuldades e necessidade. In: RODRIGUES, Leôncio Martins; LAMOUNIER, Bolívar. 1. ed. p. 37. *A reforma da política*. Rio de Janeiro: Fundo Nacional da Cultura, 2002) que, para além das características endógenas inerentes a cada sistema eleitoral ou partidário, há uma série de fatores exógenos ao sistema político, a exemplo dos valores e crenças da população, do grau de escolaridade do eleitorado, renda per capita e distribuição etária do corpo eleitoral, que influenciam no funcionamento de uma sociedade.

287 Neste sentido, cf. TRINDADE, Héglio. Reforma política: os desafios da democracia social. In: BENEVIDES, Maria Victoria; VANNUCHI, Paulo; KERCHÉ, Fábio (org.). *Reforma Política e Cidadania*. 1. ed. p. 57-82, São Paulo: Perseu Abramo, 2003.

dando as costas para o país real, cujas estruturas sociais e políticas tradicionais não foram levadas suficientemente em conta”<sup>288</sup>.

Salientando que diversos países do mundo têm proposto a discussão de reformas políticas, nos últimos anos, com propostas completamente díspares, apresentadas como teóricas “soluções” para problemas cotidianos, Humberto Dantas<sup>289</sup> observa, com acuidade, que “mudanças nas regras não asseguram melhorias absolutas, pelo contrário, trazem consigo certa dose de incerteza”. As “verdades apaixonantes” do discurso reformista, destaca Dantas, precisam ser verificadas com racionalidade, quanto aos seus custos. Assim, em sua ótica, “a questão da reforma política passa pela solução de uma crise ética e moral que, na visão dos mais otimistas tem apenas 509 anos de existência”.

Em pesquisa realizada em 2002, em grupo de pesquisa da UNICAMP, Humberto Dantas, juntamente com José Paulo Martin Jr., desenvolveu um “Índice de Alienação Política”, a partir de variáveis como busca por informações políticas, engajamento eleitoral e envolvimento social. A partir de questionários, os pesquisadores buscaram, a partir de amostra nacional, saber se os pesquisados assistiam noticiário na TV com frequência, se buscavam ou não informações políticas no rádio, TV, jornais e revistas, se tinham interesse em conhecer partidos e candidatos nas eleições, se tentavam convencer pessoas acerca das suas convicções políticas e se participavam, ou não, de movimentos políticos e/ou sociais. Segundo Dantas, “o indicador variava entre zero ponto para aqueles que não realizavam quaisquer das questões apontadas e 19 para os absolutamente ativos”. Como resultado mais significativo da pesquisa, chegou-se a um índice de alienação política de quase 70% dos pesquisados, que chegaram, no máximo a seis pontos, na escala. Apenas 3,7% dos pesquisados, por sua vez, alcançaram mais de 13 pontos dos 19 possíveis, chamando a atenção, contudo, o fato de 4,8% dos entrevistados terem somado zero ponto. Entre os “alienados”, destaca Dantas, apenas 4% demonstraram ter algum tipo de interesse por política<sup>290</sup>.

Diante de tantas “fórmulas mágicas” de reforma política, cotidianamente apresentadas no cenário social brasileiro, acredita, assim, Humberto Dantas<sup>291</sup>,

288 Idem, p. 58.

289 Humberto Dantas. Reforma política: aspectos centrais da “mãe de todas as reformas”. In: *CADERNOS Adenauer: Reforma do Estado brasileiro: perspectivas e desafios*. p. 13, Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2010.

290 Humberto Dantas. Educação política: reflexões sobre um pilar da democracia. In: *Revista On-Line Liberdade de Cidadania*. Ano III, n. 09 – jul. / set. 2010. Disponível em: [http://www.flc.org.br/revista/materias\\_view6505.html?id=%7B38C47EC4-FBAD-4DEB-8DDF-60079028061F%7D](http://www.flc.org.br/revista/materias_view6505.html?id=%7B38C47EC4-FBAD-4DEB-8DDF-60079028061F%7D). Acesso em 07 fev. 2017.

291 Humberto Dantas. Reformas políticas: quais? In: In: SOUZA, Claudio André de; BARREIROS NETO, Jaime (coord.). *#DemocraciaBR: o momento político atual*. 1. ed. p. 15-25, Salvador: JusPodivm; Faculdade Baiana de Direito, 2015.

que a mais importante é a reforma a partir da educação, pela “compreensão do desafio de formarmos politicamente, de maneira suprapartidária, 145 milhões de brasileiros”. É preciso, segundo Dantas, que transformemos, tal como propõe Bobbio, a democracia em algo cotidiano em nossa sociedade, apostando na educação política como o mais eficaz caminho para a mudança de uma “cultura política viciada em acreditar que a mudança da lei muda tudo”.

Como bem observa Djalma Pinto<sup>292</sup>, “sem uma lapidação, o homem pode se apresentar até mais embrutecido do que os animais”, sendo a educação, neste sentido, o instrumento mais hábil para a contenção do “ímpeto dos humanos para a agressividade, para a investida contra o direito dos outros”. A educação que liberta o homem, contudo, segundo Djalma Pinto, não deve ser confundida com a instrução, conceito mais restrito. A educação, para além da instrução, de acordo com Pinto, exige a compreensão e a apreensão de valores imprescindíveis como a justiça como virtude, pautada na lógica kantiana segundo a qual “não se deve fazer com os outros aquilo que você deseja que não lhe façam”, o respeito ao patrimônio público e privado<sup>293</sup>, o cultivo da solidariedade, o respeito ao pluralismo e a humildade para a absorção de críticas e sugestões advindas de outras pessoas, especialmente quando se exerce um cargo ou função pública.

Não se pode negar a importância de reformas políticas de ordem institucional. Como observado ao longo deste trabalho, a engenharia institucional tem o

292 Djalma Pinto. *Ética na Política*. 1. ed. p. 52-53, Fortaleza: Djalma Pinto, 2015.

293 O modo patriarcal pelo qual o Estado era governado durante a época da colonização, o fato de o Estado brasileiro se confundir, durante séculos, com as figuras dos donatários de terras, dos senhores de engenho e, posteriormente, dos fazendeiros do café, fez com que se tornasse extremamente dificultosa a diferenciação entre a esfera pública e a esfera privada no país. As relações familiares, assim, tradicionalmente, se sobrepuseram às relações profissionais e públicas. Na obra “*Raízes do Brasil*”, escrita por Sérgio Buarque de Holanda (*Raízes do Brasil*. 26. ed. p. 145-146, São Paulo – SP: 1995) e publicada, pela primeira vez, em 1936, o autor, comentando esta realidade histórica, observa que “No Brasil, onde imperou, desde tempos remotos, o tipo primitivo da família patriarcal, o desenvolvimento da urbanização – que não resulta unicamente do crescimento das cidades, mas também do crescimento dos meios de comunicação, atraindo vastas áreas rurais para a esfera de influência das cidades – ia acarretar um desequilíbrio social, cujos efeitos permanecem vivos ainda hoje. Não era fácil aos detentores das posições públicas de responsabilidade, formados por tal ambiente, compreenderem a distinção fundamental entre os domínios do privado e do público. Assim, eles se caracterizam justamente pelo que separa o funcionário ‘patrimonial’ do puro burocrata, conforme definição de Max Weber. Para o funcionário “patrimonial”, a própria gestão política apresenta-se como assunto de seu interesse particular; as funções, os empregos e os benefícios que deles auferem relacionam-se a direitos pessoais do funcionário e não a interesses objetivos, como sucede no verdadeiro Estado burocrático, em que prevalecem a especialização das funções e o esforço para se assegurarem garantias jurídicas aos cidadãos. A escolha dos homens que irão exercer funções públicas faz-se de acordo com a confiança pessoal que mereçam os candidatos, e muito menos de acordo com as suas capacidades próprias”.

condão de apontar caminhos e gerar consequências diretas no funcionamento do sistema político de um Estado e na qualidade da democracia. É fundamental, neste sentido, que o debate em torno da reforma político-institucional brasileira seja pensado e construído a partir das necessárias imbricações entre os sistemas partidário, eleitoral e de governo, atentando-se sempre para a correlação inata entre estes sistemas, bem como para os princípios e objetivos fundamentais consagrados na ordem constitucional democraticamente firmada.

O Brasil adota um modelo maximalista de democracia, fundado em uma lógica combinatória entre representação política, participação e deliberação, que busca privilegiar a representatividade dos diversos segmentos sociais, sem que, com isso, seja necessária a abdicação da governabilidade. A ponderação entre representatividade e governabilidade, assim, apresenta-se como o grande desafio da reforma política brasileira.

Questionando a “elementariedade” suposta por aqueles que enxergam na reforma política a “mãe de todas as reformas”, bem como o “experimentalismo inconsequente” que estaria a motivar os defensores de tal ponto de vista, André Ramos Tavares se posiciona a favor, tão somente, de uma “reforma mais incremental, com correções pontuais e estratégicas. Promotor de uma melhoria do que já existe”<sup>294</sup>. No mesmo sentido, Fabiano Santos<sup>295</sup> acredita que, ante a possibilidade de ocorrência de efeitos “por demais incertos” sobre a dinâmica do sistema, decorrentes de reformas políticas muito amplas, o caminho mais certo deve ser o da prudência, a partir da opção por reformas incrementais, “que visem sobretudo a aperfeiçoar o sistema existente”.

É inegável que todo sistema político pode ser aperfeiçoado, até mesmo porque não existe sistema perfeito. Não é possível, entretanto, em nome de uma suposta necessidade de “higienização” do sistema político, creditar à reforma da engenharia institucional a solução para todos os problemas nacionais. Não se pode olvidar o caráter ideológico e simbólico inerente ao discurso em prol de uma “ampla e irrestrita reforma política salvadora”, o qual, longe de garantir uma elevação da qualidade da democracia brasileira, poderá, ao contrário, contribuir para o desgoverno, para a ineficiência administrativa, para a restrição da participação política, para o distanciamento do povo em relação à política e para o favorecimento de interesses autocráticos.

294 André Ramos Tavares, Processo eleitoral e democracia: a delicada e necessária contextualização da reforma política no Brasil. *Revista de Estudos Eleitorais*, Brasília, v. 6, n. 1, p. 12-13, jan./abr. 2011.

295 Fabiano Santos, Reformas políticas na presidência de Fernando Henrique Cardoso. In: *Cadernos Adenauer: ano eleitoral: tempo para balanço*. Ano III, n. 02, p. 25-29, Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2002.

Caminhando para as conclusões finais deste trabalho, relevante se faz a lembrança das lições de Roberto DaMatta<sup>296</sup>, para quem somente a partir da soma das receitas cotidianamente apresentadas como soluções institucionais com o estudo crítico das relações pessoais se torna possível a “correção” do mundo público brasileiro, não bastando, portanto, a alteração das leis e das formas de organização do Estado. Afinal, como bem destaca Paulo Modesto<sup>297</sup>, “uma democracia de alta intensidade exige uma gramática política diferente”, na qual haja uma complementação entre representação e participação, firmada em arranjos políticos que “inibam a apropriação clientelista e empresarial do sistema institucional do Estado, da organização administrativa e do sistema de controle”. Somente com educação cívica e com o incentivo à participação política ampla e igualitária dos diversos segmentos social na vida pública será possível se realizar uma efetiva reforma política, a qual não se alcança, portanto, com a simples substituição de fórmulas institucionais.

---

296 Roberto DaMatta, *O que é o Brasil?* p. 72, Rio de Janeiro: Rocco, 2004.

297 Paulo Modesto. Reforma política: eleitoral ou político-institucional? *Revista da Academia de Letras Jurídicas da Bahia*, Salvador, ano 19, n. 1, p. 307-308, 2016.



## REFERÊNCIAS

- ABU-EL-HAJ, Jawdat. Agonia e morte da política de clientela: a reforma política e as novas elites do poder no Brasil. In: **Reforma política no Brasil: realizações e perspectivas**. p. 53-87. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2003.
- Aécio tem reforma política como prioridade e quer refundar federação**. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2014-09/entrevista-aecio-tem-reforma-politica-como-prioridade-e-quer-refundar-federacao>. Acesso em 25 out. 2016.
- AGRA, Walber de Moura. **Temas polêmicos do Direito Eleitoral**. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.
- \_\_\_\_\_. A panaceia dos sistemas políticos. **Revista de Estudos Eleitorais**, Brasília, v. 6, n. 1, p. 45-63, jan./abr. 2011.
- AIRES, Maria Cristina Andrade. A dimensão representativa da participação na teoria democrática contemporânea. In: **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 3, n. 2, p. 13, jul./ dez. 2009.
- ALENCAR, Chico. **Em defesa do voto obrigatório**. In: <http://chicoalencar.com.br/w/em-defesa-do-voto-obrigatorio/> Acesso em 25 out. 2016.
- ALENCAR, José de. **Systema representativo** (ed. fac-similar). Brasília – DF: Senado Federal, 1997.
- \_\_\_\_\_. **Do voto**. In: CANÊDO, Leticia Bicalho (org.). O sufrágio universal e a invenção democrática. 1. ed. p. 65-104, São Paulo: Estação Liberdade, 2005.
- ALMEIDA, Alberto Carlos. **A cabeça do brasileiro**. 8. ed. Rio de Janeiro: Record, 2015.
- ALMEIDA, João. Relação executivo-legislativo. In: MULHOLLAND, Timothy; RENNÓ, Lúcio R. (org.). **Reforma Política em questão**. p. 113-118, Brasília: UNB, 2008.
- ALMOND, Gabriel A.; POWELL JR., G. Bingham. **Uma Teoria Política Comparada**. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1972.
- AMADO, Gilberto. **Eleição e representação**. 1. ed. Brasília: Senado Federal, 1999.
- AMARAL, Diogo Freitas do. **História das Ideias Políticas**. Vol. I. Lisboa: Almedina, 2006.
- AMES, Barry. **Os entraves da democracia no Brasil**. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

- ANASTASIA, Fátima; NUNES, Felipe. **A reforma da representação**. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (org.). *Reforma política no Brasil*. 1. ed. Belo Horizonte: UFMG, 2006.
- ARAGÃO, Murillo de. **Reforma política: o debate inadiável**. 1. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.
- ARAÚJO, Cícero. República, participação e democracia. In: AVRITZER, Leonardo (org.). *Experiências nacionais de participação social*. 1. ed. p. 55-69, São Paulo: Cortez, 2009.
- ARAÚJO, Sergei Medeiros. O financiamento público nas eleições brasileiras. In: RAMOS, André de Carvalho (org.). *Temas de Direito Eleitoral no Século XXI*. 1. ed. p. 315-354, Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2012.
- AUDARD, Catherine. **Cidadania e democracia deliberativa**. Porto Alegre: EDPUCRS, 2006.
- AVELAR, Lúcia. **Mulheres na elite política brasileira**. 2. ed. São Paulo: UNESP; Fundação Konrad Adenauer, 2001.
- AVRITZER, Leonardo. **A moralidade da democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática**. São Paulo: Perspectiva, 2012.
- \_\_\_\_\_. **Impasses da democracia no Brasil**. 1. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.
- \_\_\_\_\_. Sociedade civil e participação no Brasil democrático. In: AVRITZER, Leonardo (org.). *Experiências nacionais de participação social*. 1. ed. p. 27-54, São Paulo: Cortez, 2009.
- \_\_\_\_\_; ANASTASIA, Fátima. Introdução. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (org.). *Reforma Política no Brasil*. 1. ed. p. 11-13, Belo Horizonte: UFMG, 2007.
- AYRES, Carla Salasário; ALMEIDA, Carla. Desigualdade de gênero e qualidade da democracia no Brasil: uma análise do comportamento dos partidos políticos e das/os parlamentares sobre as cotas. In: SOUZA, Claudio André de; BARREIROS NETO, Jaime (coord.). **#DemocraciaBR: o momento político atual**. 1. ed. p. 79-90, Salvador: JusPodivm; Faculdade Baiana de Direito, 2015.
- AZAMBUJA, Darcy. **Introdução à Ciência Política**. 13. ed. São Paulo - SP: Globo, 2001.
- AZEVEDO, Débora Bithiah de; RABAT, Márcio Nuno. **Palavra de mulher: oito décadas do direito de voto**. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012.
- BAGEHOT, Walter. **The English Constitution**. 1. ed. Londres: Chapman and Hall, 1867.
- BAHIA, Saulo José Casali. O voto facultativo e a antipolítica. *Revista da Academia de Letras Jurídicas da Bahia*, Salvador, ano 19, n. 1, p. 309-310, 2016.
- BALEEIRO, Aliomar; SOBRINHO, Barbosa Lima. **Constituições brasileiras: 1946**. 2. ed. Brasília: Senado Federal; Centro de Estudos Estratégicos – CEE/MCT; Escola de Administração Fazendária – ESAF/MF, 2001.
- BARBADILLO, Pedro Fernández. Presidencias vitalícias para el socialismo del siglo XXI: los “presidentes-reyes” regresan a iberoamérica. *Revista de Estudos Eleitorais*, Brasília, v. 6, n. 1, p. 111-130, jan./abr. 2011.

- BARBERÁN, Pablo Marshall. El derecho y la obligación de votar. In: *Revista de Derecho*, Valdivia, Chile, v. XXII, n.1, p. 77-91, jul. 2009.
- BARBOSA, Alaor. Partidos políticos: aspectos do fenômeno. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília – DF, ano 26, n. 103, p. 222, jul./set. 1989.
- BARBOSA, Ruy. *Comentários à Constituição Federal Brasileira: Volume I: das disposições preliminares*, São Paulo: Saraiva, 1932.
- \_\_\_\_\_. *Obras completas de Rui Barbosa: trabalhos jurídicos. v. XLI, tomo IV*, Rio de Janeiro: Ministério da Cultura; Fundação Casa de Rui Barbosa, 1989.
- BARCELLOS, Ana Paula de. *Ponderação, Racionalidade e Atividade Jurisdicional*. 1. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.
- BARREIROS NETO, Jaime. *A atual reforma política brasileira em face das suas questões mais controversas*, 1. ed. Salvador: Assembleia Legislativa do Estado da Bahia, 2001.
- \_\_\_\_\_. *Fidelidade Partidária*. 1. ed. Salvador: JusPodivm; Faculdade Baiana de Direito, 2009.
- \_\_\_\_\_. *Temas de Ciência Política*. 1. ed. Salvador: JusPodivm; Faculdade Baiana de Direito, 2014.
- \_\_\_\_\_. *Reforma eleitoral: comentários à Lei 13.165/2015*. 1. ed. Salvador: JusPodivm, 2016.
- \_\_\_\_\_. *Direito Eleitoral*. 7. ed. Salvador: JusPodivm, 2017.
- BARRÊTTO, Lauro. *As pesquisas de opinião pública no processo eleitoral brasileiro*. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1997.
- BASTOS, Fernando Loureiro. *Ciência Política: guia de estudo*. Lisboa: Associação Acadêmica da Faculdade Direito de Lisboa, 2007.
- BENEVIDES, Maria Victoria. *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. 3. ed. São Paulo: Ática, 2003.
- \_\_\_\_\_. Nós, o povo: reformas políticas para radicalizar a democracia. In: BENEVIDES, Maria Victoria; VANNUCHI, Paulo; KERCHÉ, Fábio (org.). *Reforma Política e Cidadania*. 1. ed. p. 83-119, São Paulo: Perseu Abramo, 2003.
- BENHABIB, Seyla. Rumo a um modelo deliberativo de legitimidade democrática. In: MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro (org.). *A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas: textos fundamentais*. p. 109-141, Belo Horizonte: Autêntica Editora. 2009.
- BEZERUSKA, Jussara Tossin M. Antagonismo e democracia. In: ANDRADE, Cláudio César; BARBOSA, Evandro (orgs.). *Ensaio de filosofia política: reflexões contemporâneas*. 1. ed. p. 83-96, Vinhedo: Horizonte, 2013.
- BLOEM, Ruy. *A crise da democracia e a reforma eleitoral*. São Paulo: Livraria Martins Editora, 1955.
- BLONDEL, Jean. *Introducción al estudio comparativo de los gobiernos*. Madrid: Biblioteca de política y sociología, Revista de Occidente, 1972.

- BOBBIO, Norberto. **Entre duas repúblicas: às origens da democracia italiana**. Brasília: UNB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2001.
- \_\_\_\_\_. **Teoria Geral da Política: A Filosofia Política e as Lições dos Clássicos**. 1. ed. 6. tiragem, organizado por Michelangelo Bovero; tradução: Daniela Baccaccia Versiani, Rio de Janeiro - RJ: Campos, 2000.
- \_\_\_\_\_. **Três ensaios sobre a democracia**. São Paulo: Cardim & Alario Editora, 1991.
- \_\_\_\_\_. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. 13. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2015.
- \_\_\_\_\_. **A teoria das formas de governo**. 1. ed. São Paulo: EDIPRO, 2017.
- \_\_\_\_\_; MATEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**, 12. ed. vol. 1, Brasília: UNB, 2004.
- BOGADO, Gustavo Javier Rojas. Sobre a reeleição presidencial no sistema constitucional paraguaio. In: SANTANO, Ana Claudia (coord.). **Reeleição presidencial nos sistemas políticos das Américas**. 1. ed. p. 75-95, Curitiba: Íthala, 2015.
- BOHMAN, James. O que é deliberação pública? Uma abordagem dialógica. In: MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro (org.). **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas: textos fundamentais**. p. 31-84, Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009.
- BOLOGNESI, Bruno. A cota eleitoral de gênero: política pública ou engenharia eleitoral? In: **Paraná Eleitoral**, Curitiba, v. 01, n. 02, p. 113-129, 2012.
- BONAVIDES, Paulo Bonavides. **Ciência Política**, 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.
- \_\_\_\_\_. **Reflexões política e direito**, 3. ed., São Paulo: Malheiros, 1998.
- \_\_\_\_\_. **Teoria do Estado**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1980.
- \_\_\_\_\_. **A crise política brasileira**, Rio de Janeiro; São Paulo, Forense, 1969.
- \_\_\_\_\_; ANDRADE; Paes de. **História Constitucional do Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro - RJ: Paz e Terra, 1991.
- BRASIL, J. F. de Assis. **Democracia representativa: do voto e do modo de votar**. 3. ed. Paris: Guillard, Aillaud & Cia., 1895.
- Brasil fica em 167º lugar em ranking de participação de mulheres no Executivo, alerta ONU**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/brasil-fica-em-167o-lugar-em-ranking-de-participacao-de-mulheres-no-executivo-alerta-onu/> Acesso em 26 mar. 2017.
- BRITO, Edvaldo. **Limites da revisão constitucional**. 1. ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1993.
- BUCCI, Eugênio. Censura: personagem onipresente na história do Brasil. In: COSTA, Maria Cristina Castilho (org.). **Diálogos sobre censura e liberdade de expressão: Brasil e Portugal**. 1. ed. p. 105-127, São Paulo: ECA/USP, 2014.
- BUENO, Eduardo. **Brasil, uma história: cinco séculos de um país em construção**. 1. ed. Rio de Janeiro: Leya, 2012.

- BUENO, José Antonio Pimenta. **Direito Público e Análise da Constituição do Império**, Rio de Janeiro: Serviço de Documentação do Ministério da Justiça e Negócios Interiores, 1958.
- BURKE, Edmund. Reflexões sobre as causas do descontentamento atual. In: WEFFORT, Francisco. **Os clássicos da política**. Vol. 2. 10. ed. p. 24-27, São Paulo – SP: Ática, 2000.
- CAETANO, Marcello. **Manual de Ciência Política e Direito Constitucional**. 6. ed. Tomo I. Lisboa: Almedina, 2009.
- CAIADO, Ronaldo. Por que uma reforma política? In: MULHOLLAND, Timothy; RENNÓ, Lúcio R. (org.). **Reforma Política em questão**. p. 87-96, Brasília: UNB, 2008.
- CAGGIANO, Monica Herman S. **Oposição na política: propostas para uma rearquitetura da democracia**. São Paulo: Angelotti, 1995.
- \_\_\_\_\_. Corrupção e financiamento das campanhas eleitorais. In: CLÉVE, Clémerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto (org.). **Direito Constitucional: teoria geral do Estado**. 2ª tiragem, p. 1179-1208, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. (Coleção Doutrinas Essenciais; v. 2).
- CALMON, Pedro. **Curso de Direito Constitucional Brasileiro**. 3. ed. Rio de Janeiro - RJ: Freitas Bastos, 1954.
- CAMBI, Eduardo. **Neoconstitucionalismo e neoprocessualismo: direitos fundamentais, políticas públicas e protagonismo judiciário**, 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.
- CAMPOS, Francisco. Entrevista de Francisco Campos ao Correio da Manhã do Rio de Janeiro, em 03 de março de 1945. In: PORTO, Walter Costa. **Constituições brasileiras: 1937**. 2. ed. p. 39-52, Brasília: Senado Federal; Centro de Estudos Estratégicos – CEE/MCT; Escola de Administração Fazendária – ESAF/MF, 2001.
- CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Lisboa: Almedina, 2003.
- CAPALDI, Nicholas. Introdução. In: CAPALDI, Nicholas (org.). **Da liberdade de expressão: uma antologia de Stuart Mill a Marcuse**. p. IX-XVIII, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1974.
- CARBO, Xiomara Navas. La regulación del financiamiento de los partidos políticos y de la campaña electoral en América Latina. In: NOHLEN, Dieter (editor). **Elecciones y sistemas de partidos en America Latina**. 1. ed. p. 145-166, San José, Costa Rica: IIDH, 1993
- CARDOSO, Fernando Henrique. **Pensadores que inventaram o Brasil**. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.
- \_\_\_\_\_. Dependências e democracia. In: FLEISCHER, David (org.). **Da distensão à abertura: as eleições de 1982**. p. 37-59, Brasília: UNB, 1988.
- CARNEIRO, Nelson. O Poder Legislativo na República. In: **O Direito na República: contribuição da Academia de Letras Jurídicas da Bahia às comemorações do centenário da proclamação da República**. Brasília – DF: Centro Gráfico do Senado, 1989.

- CARRIGOU, Alan. O rascunho do sufrágio universal: arqueologia do decreto de 5 de março de 1848. In: CÂNEDO, Leticia Bicalho (org.). **O sufrágio universal e a invenção democrática**. p. 37-63, São Paulo: Estação Liberdade, 2005.
- CARVALHO, Aloysio Castelo de. **A Rede da Democracia: O Globo, O Jornal e Jornal do Brasil na queda do governo Goulart (1961-64)**, Niterói: Editora da UFF; Editora NitPress, 2010.
- CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 14. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.
- CARVALHO, L. G. Gradinetti Castanho de. **Liberdade de informação e o direito difuso à informação verdadeira**. 1. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003
- CARVALHO, Thiago de Bonfada de. **Geopolítica brasileira e relações internacionais nos Anos 50: o pensamento do General Golbery do Couto e Silva**. 1. ed. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.
- CASSEB, Paulo Adib. Vantagens e desvantagens do financiamento público de campanhas eleitorais. In: CAGGIANO, Mônica Herman S. (coord.); MESSA, Ana Flávia; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de (org.). **Direito Eleitoral em Debate**, p. 167-187, São Paulo: Saraiva, 2013.
- CASTRO, Araújo. **A nova constituição brasileira**, Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1935.
- CAVALCANTI, Themístocles Brandão. **O voto distrital no Brasil: estudo em torno da conveniência e da viabilidade de sua adoção**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1975.
- \_\_\_\_\_; BRITO, Luiz Navarro de; BALEEIRO, Aliomar. **Constituições brasileiras: 1967**. 2. ed. Brasília: Senado Federal; Centro de Estudos Estratégicos – CEE/MCT; Escola de Administração Fazendária – ESAF/MF, 2001.
- CAVALCANTI FILHO, Theóphilo. A liberdade de imprensa na formação constitucional brasileira. In: CLÉVE, Clêmeron Merlin; BARROSO, Luís Roberto (org.). **Direito Constitucional: teoria geral da constituição**. 2ª tiragem, p. 737-750, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. (Coleção Doutrinas Essenciais; v. 1).
- CHAMPAGNE, Patrick. As sondagens, o voto e a democracia. In: CANÊDO, Leticia Bicalho (org.). **O sufrágio universal e a invenção democrática**. 1. ed. p. 363-402, São Paulo: Estação Liberdade, 2005.
- CHÂTELET, François; DUHAMEL, Olivier; PISIER, Evelyne (org.). **Dicionário de obras políticas**. Traduzido por Glória de C. Lins e Manoel Ferreira Paulino. Rio de Janeiro – RJ: Civilização Brasileira, 1993.
- CHEVALLIER, Jean-Jacques. **As grandes obras políticas de Maquiavel a nossos dias**. 7. ed. Rio de Janeiro: Agir, 1995.
- CHURCHILL, Winston. **História dos povos de língua inglesa**. Vol. II: O novo mundo. São Paulo: Ibrasa, 2006.

- \_\_\_\_\_. **História dos povos de língua inglesa**. Vol. III: A era da revolução. São Paulo: IBRA-SA, 2007.
- CINTRA, Antônio Octávio. Majoritário ou proporcional? Em busca do equilíbrio na construção de um sistema eleitoral. **Cadernos Adenauer**. Ano VI, n. 02, p. 61-93, Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005.
- \_\_\_\_\_. Reforma política: mudando os termos da “conexão eleitoral”. In: MULHOLLAND, Timothy; RENNÓ, Lúcio R. (org.). **Reforma Política em questão**. p. 59-69, Brasília: UNB, 2008.
- COELHO, Josafá da Silva. Financiamento de campanhas eleitorais e abuso do poder econômico nas eleições. **Revista Populus**, Salvador, n. 2, p. 183-197, nov. 2016.
- COHEN, Joshua. Deliberação e legitimidade democrática. In: MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro (org.). **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas: textos fundamentais**. p. 85-108, Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009.
- COLLOR, Fernando. **Reconstrução política brasileira: bases e componentes para a reforma política**. Brasília: Senado Federal, 2015.
- \_\_\_\_\_. **Reforma política e sistemas de governo**. Brasília: Senado Federal, 2008.
- COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**, 3. ed. São Paulo – SP: Saraiva, 2004.
- \_\_\_\_\_. Proposta de reformulação do sistema eleitoral brasileiro. **Estudos Eleitorais**, v. 1, n. 3, set/dez. 1997, p. 89-101, Brasília: TSE, 1997.
- \_\_\_\_\_. O plebiscito do art. 2º das disposições constitucionais transitórias. In: CLÉVE, Clémerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto (org.). **Direito Constitucional: teoria geral do Estado**. 2ª tiragem, p. 803-815, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. (Coleção Doutrinas Essenciais; v. 2).
- CONEGLIAN, Olivar. **Propaganda eleitoral**. 9. ed. Curitiba: Juruá, 2008.
- COSTA, Maria Cristina Castilho. Arte, poder e política: uma breve história sobre a censura. In: COSTA, Maria Cristina Castilho (org.). **Diálogos sobre censura e liberdade de expressão: Brasil e Portugal**. 1. ed. p. 15-34, São Paulo: ECA/USP, 2014.
- CRETELLA JÚNIOR, José. Natureza jurídica do impeachment no Brasil. In: CLÉVE, Clémerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto (org.). **Direito Constitucional: organização dos poderes da República**. 2ª tiragem, p. 497-510, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. (Coleção Doutrinas Essenciais; v. 4).
- CROWLEY, John. O voto secreto contra a democracia americana (1880-1910). In: CÂNEDO, Leticia Bicalho (org.). **O sufrágio universal e a invenção democrática**. p. 255-280, São Paulo: Estação Liberdade, 2005.
- CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**, 1. ed. p. 915, Salvador: JusPodivm, 2008.

- CUNNINGHAM, Frank. **Teorias da democracia**. Porto Alegre: Artmed, 2009.
- DAHL, Robert. **Sobre a Democracia**, Brasília: UNB, 2001.
- \_\_\_\_\_. **Poliarquia: participação e oposição**. São Paulo: EDUSP, 1997.
- \_\_\_\_\_. **A democracia e seus críticos**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.
- \_\_\_\_\_. Uma crítica do modelo de elite dirigente. In: AMORIM, Maria Stella de. **Sociologia Política, II**. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1970.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**, 25 ed. São Paulo: Saraiva, 2005.
- \_\_\_\_\_. **A Constituição na vida dos povos: da Idade Média ao século XXI**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- \_\_\_\_\_. **O que é participação política**. 1. ed. 15. reimpressão, São Paulo: Brasiliense, 2001.
- DAMATTA, Roberto. **O que é o Brasil?** Rio de Janeiro: Rocco, 2004.
- DANTAS, Humberto. Reformas políticas: quais? In: SOUZA, Claudio André de; BARREIROS NETO, Jaime (coord.). **#DemocraciaBR: o momento político atual**. 1. ed. p. 15-25, Salvador: JusPodivm; Faculdade Baiana de Direito, 2015.
- \_\_\_\_\_. Reforma política: aspectos centrais da “mãe de todas as reformas”. In: **Cadernos Adenauer: Reforma do Estado brasileiro: perspectivas e desafios**. p. 09-26, Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2010.
- \_\_\_\_\_. Educação política: reflexões sobre um pilar da democracia. In: **Revista On-Line Liberdade de Cidadania**. Ano III, n. 09 – jul. / set. 2010. Disponível em: [http://www.flc.org.br/revista/materias\\_view6505.html?id=%7B38C47EC4-FBAD-4DEB-8DDF-60079028061F%7D](http://www.flc.org.br/revista/materias_view6505.html?id=%7B38C47EC4-FBAD-4DEB-8DDF-60079028061F%7D). Acesso em 07 fev. 2017.
- DANTAS NETO, Paulo Fábio. **Escândalo, costumes, reforma & Reforma política e democracia pelo avesso**. Disponível em <http://www.artnet.com.br/~gramsci/arquiv305.htm>. Acesso em 10 jan. 2017.
- DESPOSATO, Scott W. Reforma política brasileira: o que precisa ser consertado, o que não precisa e o que fazer. In: NICOLAU, Jairo; POWER, Thimoty J. (org.). **Instituições representativas no Brasil: balanço e reforma**. 1. ed. p. 123-153, Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2007.
- DEWEY, John. Em busca da comunidade. FRANCO, Augusto de; POGREBINSCHI, Thamy (org.). **Democracia cooperativa: escritos políticos escolhidos de John Dewey**. 1. ed. p. 51-82, Porto Alegre: EDIPUCRS, 2008.
- DIAS, Joelson; SAMPAIO, Vivian Grassi. A inserção política da mulher no Brasil: uma retrospectiva histórica. **Estudos Eleitorais**, Brasília, v. 6, n. 3, p. 55-92, set./nov. 2011.
- DIPPEL, Horst. **História do Constitucionalismo Moderno: novas perspectivas**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2007.

- DIRCEU, José; IANONI, Marcos. **Reforma política: instituições e democracia no Brasil atual**. 1. ed. São Paulo: Perseu Abramo Editora, 1999.
- \_\_\_\_\_. **Pelo voto obrigatório e contra a adoção do voto facultativo no Brasil**. Disponível em: <http://www.zedirceu.com.br/pelo-voto-obrigatorio-e-contra-a-adocao-do-voto-facultativo-no-brasil/> Acesso em 25 out. 2016.
- DÓRIA, Antônio de Sampaio. **Direito Constitucional**. 3. ed. p. 494, São Paulo: Editora Nacional, 1953.
- DUARTE, Nestor. **A ordem privada e a organização política nacional: contribuição à sociologia política brasileira**. 2. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1966.
- DUARTE NETO, José. **A iniciativa popular de lei na Constituição Federal**. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.
- DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Sociedade civil e democracia: um debate necessário**. São Paulo: Cortez Editora, 2007.
- DUVERGER, Maurice. **Ciência política: teoria e método**. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar editores, 1981.
- \_\_\_\_\_. Origem, evolução e papel dos partidos políticos. In: **Curso de Introdução ao pensamento político brasileiro: partidos políticos e sistemas eleitorais no Brasil: estudo de caso**. p. 13-24, Brasília: UNB, 1982.
- DWORKIN, Ronald. **O Direito da liberdade: a leitura moral da Constituição norte-americana**. Trad. Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Martins Fontes, 2006.
- ELKINS, Zachary. Quem iria votar? Conhecendo as consequências do voto obrigatório no Brasil. **Opin. Publica**, Campinas, v. 6, n. 1, p. 109-136, abr. 2000. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-6276200000100005&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-6276200000100005&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em 24 out. 2016.
- Em Minas, Partido da Mulher é punido por não promover participação feminina**. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2017-02/partido-da-mulher-brasileira-e-punido-por-nao-promover-participacao>. Acesso em 20 fev. 2017.
- Exposição de motivos da PEC 32/2015**. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/120242>. Acesso em 26 out. 2016.
- FAGUNDES, M. Seabra. Estrutura constitucional brasileira. In: CLÉVE, Clêmeron Merlin; BARROSO, Luís Roberto (org.). **Direito Constitucional: teoria geral da constituição**. 2ª tiragem, p. 197-212, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. (Coleção Doutrinas Essenciais; v. 1)
- FALGUERA, Elin; OHMAN, Magnus; JONES, Samuel (org.). **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: um manual sobre financiamento político**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015.
- FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder: formação do patronato brasileiro**. 8. ed. São Paulo: Globo, 1989.

- FAUSTO, Boris. **História do Brasil**, 12. Ed. São Paulo – SP: USP, 2004.
- FERIN, Isabel. Percursos das democracias: da liberdade de expressão. In: COSTA, Maria Cristina Castilho (org.). **Diálogos sobre censura e liberdade de expressão: Brasil e Portugal**. 1. ed. p. 07-13, São Paulo: ECA/USP, 2014.
- FERREIRA, Lara Marina. O financiamento de partidos políticos e de campanhas eleitorais no contexto da reforma política brasileira. **Revista de Estudos Eleitorais**, Brasília, v. 6, n. 1, p. 91-110, jan./abr. 2011.
- FERREIRA, Pinto. **Comentários à lei orgânica dos partidos políticos**. São Paulo: Saraiva, 1992.
- \_\_\_\_\_. **Princípios gerais do Direito Constitucional moderno**. São Paulo: Saraiva, 2001.
- FERREIRA, Waldemar Martins. **História do Direito Constitucional Brasileiro**, São Paulo: Max Limonad, 1954.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.
- \_\_\_\_\_. **Curso de Direito Constitucional**. 34. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.
- \_\_\_\_\_. **A reconstrução da democracia: ensaios sobre a institucionalização da democracia no mundo e em especial no Brasil**. São Paulo: Saraiva, 1979.
- \_\_\_\_\_. **Idéias para a nova Constituição brasileira**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 1987.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001.
- FIGUEIREDO, Carlos. **100 Discursos Históricos**. 3. ed. Belo Horizonte – MG: Leitura, 2002
- FLEISCHER, David. A reforma política no Brasil: uma história sem fim (1995-2011). In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; LAVAREDA, Antonio (org.). **A relevância da Ciência Política: comentários à contribuição de Olavo Brasil de Lima Jr**. Rio de Janeiro: Levan, 2014.
- \_\_\_\_\_. Reforma política no Brasil: os partidos políticos em questão. In: MULHOLLAND, Timothy; RENNÓ, Lúcio R. (org.). **Reforma Política em questão**. p. 163-190, Brasília: UNB, 2008.
- \_\_\_\_\_. Análise políticas das perspectivas da reforma política no Brasil, 2005-2006. In: **Cadernos Adenauer: reforma política: agora vai?** Ano VI, n. 02, p. 13-38, Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005.
- FLEURY, Sonia. Iniciativa popular. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (org.). **Reforma Política no Brasil**. 1. ed. p. 94-98, Belo Horizonte: UFMG, 2006
- FONTAINHA, Fernando. Pelo fim (ou início) do voto obrigatório no Brasil. In: FALCÃO, Joaquim (org.). **Reforma eleitoral no Brasil: legislação, democracia e internet em debate**. 1. ed. 37-53, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.
- FORTUNA, Felipe. John Milton e liberdade de imprensa. In: MILTON, John. **Areopagítica: discurso pela liberdade de imprensa ao parlamento da Inglaterra**. P. 11-32. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.

- FOUCALT, Michel. **Microfísica do poder**, 24. ed. Rio de Janeiro: Graal, 2007.
- FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **História e teoria dos partidos políticos no Brasil**. 3. ed. São Paulo – SP: Alfa-Omega, 1980.
- FREYRE, Gilberto. **Casa-grande & senzala**. 51. ed. São Paulo: Global Editora, 2006.
- FRIEDE, Reis. **Curso de Teoria Geral do Estado** (Teoria Constitucional e Relações Internacionais), 1. ed. Rio de Janeiro - RJ: Forense Universitária, 2000.
- FURTADO, Celso. Brasil: da República oligárquica ao Estado militar. In: FURTADO, Celso (coord.). **Brasil: tempos modernos**. 3. ed. Rio de Janeiro – RJ: Paz e Terra, 1979.
- FUX, Luiz; FRAZÃO, Carlos Eduardo. **Novos paradigmas do direito eleitoral**. 1. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.
- GÓES, Silvana Batini Cesar. Alterações pontuais na Lei das Eleições podem auxiliar no combate ao caixa dois. In: FALCÃO, Joaquim (org.). **Reforma eleitoral no Brasil: legislação, democracia e internet em debate**. 1. ed. 125-132, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.
- GÓIS, Anselmo et. alli. **Política é Paixão: quem é Antônio Carlos Magalhães**, 1. ed. Rio de Janeiro – RJ: Revan, 1996.
- GOMES, Orlando. **Raízes históricas e sociológicas do Código Civil brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2006
- GOMES, Wilson. **A política na timeline: crônicas de comunicação e política em redes sociais digitais**. 1. ed. Salvador: EDUFBA, 2014.
- GOMES NETO, A. F. **O Direito Eleitoral e a realidade democrática**. 1. ed. Rio de Janeiro - RJ: José Konfino Editor, 1953.
- GOYARD-FABRE, Simone. **O que é democracia?** São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- GUIMARÃES, Aquiles Côrtes. Partidos políticos e eleições no Império e na República Velha. Origem, evolução e papel dos partidos políticos. In: **Curso de Introdução ao pensamento político brasileiro: partidos políticos e sistemas eleitorais no Brasil: estudo de caso**. p. 25-62. Brasília: UNB, 1982.
- GUIMARÃES, Ary. **Constituinte de 1988: retratos de uma época**. 1. ed. Salvador: Edições ALBA, 2011.
- GUIMARÃES, Juarez; AMORIM, Ana Paola. **A corrupção da opinião pública: uma defesa republicana da liberdade de expressão**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2013.
- GUTMANN, Amy; THOMPSON, Dennis. Democracia deliberativa para além do processo. In: MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro (org.). **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas: textos fundamentais**. p. 177-206, Belo Horizonte: Autêntica Editora. 2009.
- HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica constitucional: a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

- HABERMAS, Jürgen. **Mudança Estrutural da Esfera Pública**, 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.
- \_\_\_\_\_. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**, V. II, Rio de Janeiro: Tempo Universitário, 2011.
- HAGUETTE, Teresa Maria Frota. Cidadania: o direito à oposição e o sistemas de partidos. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte: Ed. UFMG, v. 78/79, p. 65-102, jan./jul. 1994.
- HAMILTON, Alexander. Da reelegibilidade do presidente. In: HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **O Federalista**. Tomo III, Cap. LXXII, p. 111-118, Rio de Janeiro: Typ. Imp. E Const. De J. Villeneuve e Comp., 1840.
- HAMBLOCH, Ernest. **Sua majestade o presidente do Brasil: um estudo do Brasil constitucional (1889-1934)**. Brasília: Senado Federal, 2000.
- HELD, David. **Modelos de Democracia**. 3. ed. Madrid: Alianza Editorial, 2012.
- HERMENS, F.A. O cavalo de Tróia da democracia. **E-legis**, Brasília, n. 19, p. 7-38, jan./abr., 2016.
- HEYWOOD, Andrew. **Ideologias políticas: do liberalismo ao fascismo**. 1. ed. São Paulo: Ática, 2010.
- HOLMES, Oliver Wendell. Perigo atual e evidente. In: CAPALDI, Nicholas (org.). **Da liberdade de expressão: uma antologia de Stuart Mill a Marcuse**. p. 49-53, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1974.
- HONNETH, Axel. **Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais**. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2009.
- HUALDE, Alejandro Pérez. Reeleição na democracia argentina. In: SANTANO, Ana Claudia (coord.). **Reeleição presidencial nos sistemas políticos das Américas**. 1. ed. p. 19-46, Curitiba: Íthala, 2015.
- \_\_\_\_\_. Las reelecciones y sú limite: periodicidade y alternancia. In: **Paraná Eleitoral**, Curitiba, v. 02, n. 01, p. 141-162, 2013.
- HUDON, Edward Gerard. **Imprensa e liberdade**. 1. ed. São Paulo: Lidador, 1965.
- JAFFRELOT, Cristophe. A invenção do voto secreto na Inglaterra: ideologia, interesse e circulação dos argumentos. In: CÂNEDO, Leticia Bicalho (org.). **O sufrágio universal e a invenção democrática**. p. 209-253, São Paulo: Estação Liberdade, 2005.
- Jair Bolsonaro**: a favor do voto obrigatório. Disponível em: <http://odia.ig.com.br/portal/conexaoeleitor/jair-bolsonaro-a-favor-do-voto-obrigat%C3%B3rio-1.120809>. Acesso em 25 out. 2016.
- JEFFERSON, Thomas. **Escritos políticos**. São Paulo: IBRASA, 1964.
- KANAAN, Alice. Financiamento público, privado e misto frente à reforma política eleitoral que propõe o financiamento público exclusivo. In: RAMOS, André de Carvalho (org.). **Temas de Direito Eleitoral no Século XXI**. 1. ed. p. 271-313, Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2012.

- KEANE, John. *Vida e morte da democracia*. São Paulo: Edições 70, 2010.
- KELLY, Paul et. alli. *O Livro da Política*, São Paulo: Globo, 2011.
- KELLY, Prado. *Estudos de Ciência Política*, v. 1, São Paulo – SP: Saraiva, 1966.
- KELSEN, Hans. *A democracia*. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- \_\_\_\_\_. *Teoria Geral do Direito e do Estado*. Tradução: Luís Carlos Borges, 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.
- LANDA, César. El sistema de elección representativa del Perú. In: SALGADO, Eneida Desiree (coord.). *Sistemas eleitorais: experiências ibero-americanas e características do modelo brasileiro*. p. 47-73. Belo Horizonte: Fórum, 2012.
- LASKY, Harold J. *A liberdade*. (tradução de Pinto de Aguiar), Salvador: Livraria Progresso Editora, 1958.
- LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. Breves considerações sobre a reforma política em discussão no Congresso Nacional. In: CAGGIANO, Mônica Herman S. (coord.); MESSA, Ana Flávia; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de (org.). *Direito Eleitoral em Debate*, p. 419-426, São Paulo: Saraiva, 2013.
- LIPSON, Leslie. *A Civilização Democrática*. Trad. Álvaro Cabral. Vol. II, Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1966.
- LORENCINI, Bruno César. Aspectos jurídicos do financiamento eleitoral no Brasil. In: CAGGIANO, Mônica Herman S. (coord.); MESSA, Ana Flávia; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de (org.). *Direito Eleitoral em Debate*, p. 123-140, São Paulo: Saraiva, 2013.
- MACHADO, Jônatas. *Liberdade de expressão: dimensões constitucionais da esfera pública no sistema social*. p.19, Coimbra, Portugal: Coimbra Editora, 2002.
- MACHADO, Marcelo Passamani. O financiamento das campanhas eleitorais: perspectivas para uma reforma política. In: LEMBO, Cláudio (coord.); CAGGIANO, Monica Herman S. (org.). *O voto nas Américas*. 1. ed. p. 183-217, Barueri: Minha Editora; São Paulo: CEPES, 2008.
- MADEIRA, Vinicius de Carvalho. *República, democracia e reeleições: o princípio da renovação*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2013.
- MADISON, James. O Federalista: o tamanho e as diversidades da União como um obstáculo às facções. In: WEFFORT, Francisco C. (org.). *Clássicos da política*. Vol. 1. p. 266-268. São Paulo: Ática, 2008.
- \_\_\_\_\_. Continuação do mesmo assunto. In: HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *O Federalista*. Tomo II, Cap. LI, p. 216-224, Rio de Janeiro: Typ. Imp. E Const. De J. Villeneuve e Comp., 1840.

- MAGRANI, Eduardo. Novos rumos da participação política por meios eletrônicos. In: FALCÃO, Joaquim (org.). **Reforma eleitoral no Brasil: legislação, democracia e internet em debate**. 1. ed. p. 55-66, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.
- MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**, 26. ed. São Paulo - SP: Saraiva, 2003
- MANIN, Bernard. **Los principios del gobierno representativo**. Madrid: Alianza Editorial, 2008.
- MANSBRIDGE, Jane. A conversação cotidiana no sistema deliberativo. In: MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro (org.). **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas: textos fundamentais**. p. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009.
- MARINHO, João Roberto. Democracia é liberdade de expressão In: KOTSCHO, Ricardo (coord.). **Autorregulamentação e liberdade de expressão: a receita do Conar**. 1 ed. p. 35-50 São Paulo: CONAR, 2011.
- MARINHO, Josaphat. **Direito, Sociedade & Estado**. 1. ed. Salvador: Memorial das Letras, 1998.
- MARKUN, Paulo. **Brado retumbante: na lei ou na marra – 1964-1968**. v. 1, São Paulo: Benvirá, 2014.
- MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro. As interseções entre o processo comunicativo e a deliberação pública. In: MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro (org.). **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas: textos fundamentais**. p. 11-28, Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009.
- MARX, Karl. **Liberdade de imprensa**. Porto Alegre: L&PM, 2000.
- MAXIMILIANO, Carlos. **Commentarios à Constituição Brasileira**, 2. ed. Rio de Janeiro: Jacintho Ribeiro dos Santos Editor, 1923.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Representatividade e democracia. In: VELLOSO, Carlos Mário da Silva; ROCHA, Cármen Lúcia Antunes (org.). **Direito Eleitoral**. p. 41-53, Belo Horizonte: Del Rey, 1996.
- MELO, Osvaldo Ferreira de. **Dicionário de direito político**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1978.
- MELO, Rúrion Melo. **O uso público da razão: pluralismo e democracia em Jürgen Habermas**. São Paulo: Edições Loyola, 2011.
- \_\_\_\_\_. Teorias contemporâneas da democracia: entre realismo político e concepções normativas. In: RAMOS, Flamarion Caldeira; MELO, Rúrion; FRATESCHI, Yara. *Manual de filosofia política: para os cursos de teoria do estado e ciência política, filosofia e ciências sociais*. 2. ed. p. 285-310, São Paulo: Saraiva, 2015.
- MENDONÇA, Valda de Souza. **Voto livre e espontâneo: exercício de cidadania política consciente**. Florianópolis: OAB/SC Editora, 2004.
- Menos da metade dos prefeitos que buscava reeleição obteve êxito**. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/eleicoes-2016/2016/11/1828257-maioria-dos-prefeitos-candidatos-a-reeleicao-perdeu-disputa.shtml>. Acesso em 20 dez. 2016.

- MERQUIOR, José Guilherme. **O liberalismo antigo e moderno**. 3. ed. São Paulo: É Realizações, 2014.
- MEZZAROBA, Orides. **Introdução ao Direito Partidário Brasileiro**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.
- MIGUEL, Luís Felipe. **Democracia e representação: territórios em disputa**. 1. ed. São Paulo: UNESP, 2014
- \_\_\_\_\_. A Democracia Domesticada: Bases Antidemocráticas do Pensamento Democrático Contemporâneo. In: **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 45, n. 03, 2002.
- \_\_\_\_\_. Accountability em listas abertas. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 18, n. 37, p. 183-200, out. 2010. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782010000300012&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782010000300012&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em 24 out. 2016.
- MILL, John Stuart. **Considerações sobre o governo representativo**. São Paulo: IBRASA, 1964.
- \_\_\_\_\_. Liberdade de pensamento e discussão. In: CAPALDI, Nicholas (org.). **Da liberdade de expressão: uma antologia de Stuart Mill a Marcuse**. p. 03-45, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1974.
- MINETTI, Ana Francia. A mulher e o sufrágio. In: CANÊDO, Leticia Bicalho (org.). **O sufrágio universal e a invenção democrática**. 1. ed. p. 435-449, São Paulo: Estação Liberdade, 2005.
- MIRANDA, Jorge. **Teoria do Estado e da Constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.
- \_\_\_\_\_. **Formas e sistemas de governo**. Rio de Janeiro: Forense, 2007.
- \_\_\_\_\_. **Manual de Direito Constitucional**, Tomo VII, Coimbra, Portugal: Coimbra Editora, 2007.
- \_\_\_\_\_. A democracia representativa: princípios e problemas gerais. **Revista de Estudos Eleitorais**, Brasília – DF, v. 2, n. 1, p. 7-37, jan./abr. 1998.
- \_\_\_\_\_. A eleição do presidente da república em Portugal. In: CLÉVE, Clêmeron Merlin; BARROSO, Luís Roberto (org.). **Direito Constitucional: teoria geral da constituição**. 2ª tiragem, p. 1245-1265, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. (Coleção Doutrinas Essenciais; v. 1).
- MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1946**, Vol. II (arts. 37-128), Rio de Janeiro: Livraria Boffoni, 1947.
- \_\_\_\_\_. **Democracia, liberdade, igualdade: os três caminhos**. 1. ed. Rio de Janeiro; São Paulo, 1945.
- MIRANDA, Renan Garcia. Política, mentiras e videotape. **Desvendando a História**, São Paulo – SP, ano 1, n. 5, p. 12-13, jun. 2005.
- MODESTO, Paulo. Reforma política: eleitoral ou político-institucional? **Revista da Academia de Letras Jurídicas da Bahia**, Salvador, ano 19, n. 1, p. 307-308, 2016.

- MOHALLEM, Michael Freitas. Alternativas ao financiamento desigual de campanhas eleitorais. In: FALCÃO, Joaquim (org.). **Reforma eleitoral no Brasil: legislação, democracia e internet em debate**. 1. ed. 101-123, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.
- MOISÉS, José Álvaro. Democracia e Desconfiança das Instituições Democráticas. In: José Álvaro Moisés. (Org.). **Democracia e Confiança: Por que os Cidadãos desconfiam das Instituições Públicas?** 1 ed. v. 1, p. 45-76, São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2010.
- \_\_\_\_\_. Desempenho do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão (1995-2006). In: Cadernos Adenauer. **O Congresso e o presidencialismo de coalizão**. Ano XII, n. 02, p. 15-32, Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2011.
- MONCAU, Luiz Fernando Marrey. Mais garantias para o humor na internet: delimitando o conceito de propaganda eleitoral. In: FALCÃO, Joaquim (org.). **Reforma eleitoral no Brasil: legislação, democracia e internet em debate**. 1. ed. 181-194, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.
- MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 18 ed. São Paulo – SP: Atlas, 2005.
- \_\_\_\_\_. Reforma política do Estado e democratização. **RT**, Rio de Janeiro - RJ, ano 89, v. 776, p. 34-59, jun. 2000.
- MORLINO, Leonardo. Teoria da democratização, qualidade da democracia e pesquisa de opinião: ainda em “mesas separadas”? In: MOISÉS, José Álvaro (Org). **Democracia e confiança: por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas?** 1. ed. p. 23-44, São Paulo: Edusp, 2010.
- MUYLAERT, Eduardo. Por que não se deve limitar a divulgação de pesquisas, exceto talvez no dia da eleição? In: FALCÃO, Joaquim (org.). **Reforma eleitoral no Brasil: legislação, democracia e internet em debate**. 1. Ed. p. 205-219, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.
- NAPOLITANO, Marcos. **1964: história do regime militar brasileiro**. 1. ed. São Paulo: Contexto, 2014.
- NAY, Olivier. **História das Ideias Políticas**, Petrópolis-RJ: Vozes, 2007.
- NERY, Sebastião. **A Eleição da Reeleição**, 1. ed. São Paulo: Geração Editorial, 1999.
- NETO, Casimiro. **A Construção da Democracia**, Brasília – DF: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2003.
- NEVES FILHO, Carlos. **Propaganda eleitoral e o princípio da liberdade da propaganda política**. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.
- NICOLAU, Jairo. **História do voto no Brasil**. 1. ed. Rio de Janeiro – RJ: Jorge Zahar, 2002.
- \_\_\_\_\_. **Eleições no Brasil: do Império aos dias atuais**. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.
- \_\_\_\_\_. Cinco opções, uma escolha. In: MULHOLLAND, Timothy; RENNÓ, Lúcio R. (org.). **Reforma Política em questão**. p. 129-141, Brasília: UNB, 2008.

- NOBRE, Freitas. **Imprensa e liberdade**: os princípios constitucionais e a nova legislação. São Paulo: Summus, 1988.
- NOGUEIRA, Cláudia Albagli. A audiência pública como mecanismo de democracia participativa: uma análise crítica das audiências públicas no STF. In: SOUZA, Claudio André de; BARREIROS NETO, Jaime (coord.). **#DemocraciaBR**: o momento político atual. 1. ed. p. 67-78, Salvador: JusPodivm; Faculdade Baiana de Direito, 2015.
- NOHLEN, Dieter. Experiências de reforma eleitoral: lições para a América Latina. In: TRINDADE, Héglio (org.). **Reforma eleitoral e representação política**: Brasil anos 90. p. 18-47. Porto Alegre: Ed. Universidade / UFRGS, 1992.
- NOGUEIRA, Octaciano Nogueira. Quem paga a conta das reformas políticas. In: MULHOLLAND, Timothy; RENNÓ, Lúcio R. (org.). **Reforma Política em questão**. p. 121-127, Brasília: UNB, 2008.
- ORIÁ, Ricardo. Mulheres no Parlamento Brasileiro: Carlota Pereira de Queirós. **Plenarium**, Brasília – DF, ano I, n. 1, p. 240-246, nov. 2004.
- OSORIO, Aline. **Direito eleitoral e liberdade de expressão**. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017.
- PAES, Janiere Portela Leite. A obrigatoriedade do voto no Brasil: avanço ou retrocesso ao Estado democrático de direito? In: **Estudos Eleitorais**, Brasília, v. 10, n. 3, p. 83-99, set./dez. 2015.
- PASSOS, J.J. Calmon de. **Direito, Poder, Justiça e Processo**: julgando os que nos julgam. Rio de Janeiro: Forense, 2000.
- PAUPÉRIO, Antonio Machado. **Teoria Geral do Estado** (direito político). 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979.
- PAZELLO, Ricardo Prestes; RIBAS, Luiz Otávio. Constituinte exclusiva: expressão de um direito insurgente. In: RIBAS, Luiz Otávio (org.). **Constituinte exclusiva**: um outro sistema político é possível, 1. ed. p. 79-93, São Paulo: Expressão Popular, 2014.
- PAZZINATO, Alceu Luiz; SENISE, Maria Helena Valente. **História Moderna e Contemporânea**. 7. ed. São Paulo: Ática, 1994.
- PEIXOTO, Geovane de Mori. Pluralismo político e liberdade de expressão: a concretização da democracia substancial pela salvaguarda dos direitos fundamentais. In: SOUZA, Claudio André de; BARREIROS NETO, Jaime (coord.). **#DemocraciaBR**: o momento político atual. 1. ed. p. 55-66, Salvador: JusPodivm; Faculdade Baiana de Direito, 2015.
- PEREIRA, Luís Carlos Bresser. A reforma gerencial do Estado de 1995. In: **Revista de Administração Pública**. v. 34, n. 04, p. 07-26, Rio de Janeiro, jul./ago. 2000.
- PEREIRA, Luiz Márcio; MOLINARO, Rodrigo. **Propaganda política**: questões práticas e temas controvertidos da propaganda eleitoral. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.
- PERES, Paulo Sérgio. Comportamento ou instituições? A evolução histórica do neoinstitucionalismo da ciência política. In: **Revista brasileira de Ciências Sociais**, vol.23, n.68, p. 53-72, São Paulo: out. 2008.

- PINTO, Djalma. *Ética na Política*. 1. ed. Fortaleza: Djalma Pinto, 2015.
- PISIER, Eveline. *História das Ideias Políticas*, Barueri-SP: Manole, 2004.
- PITKIN, Hannah. Representação: palavras, instituições e ideias. In: *Lua Nova*, São Paulo, 67: p. 15-47, 2006.
- PORTO, Walter Costa. *Dicionário do Voto*. 3. ed. Rio de Janeiro: Lexikon, 2012.
- \_\_\_\_\_. *O Voto no Brasil, da Colônia à 6ª República*. 2. ed. Rio de Janeiro - RJ: Topbooks, 2002.
- \_\_\_\_\_. *A mentirosa urna*. São Paulo: Martins Fontes, 2004.
- \_\_\_\_\_. *Constituições brasileiras: 1937*. 2. ed. Brasília: Senado Federal; Centro de Estudos Estratégicos – CEE/MCT; Escola de Administração Fazendária – ESAF/MF, 2001.
- RAE, Douglas W. *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven and London: Yale University Press, 1967.
- RAMBOR, Thomas; CENEVIVA, Ricardo. Reeleição e continuísmo nos municípios brasileiros. *Novos estud. – CEBRAP*, São Paulo, n. 93, p. 09-21, jul. 2012. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-33002012000200002&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002012000200002&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em 24 out. 2016.
- RAMOS, André de Carvalho. Liberdade de expressão e ideais antidemocráticos veiculados por partidos políticos – tolerância com os intolerantes? In: RAMOS, André de Carvalho (org.). *Temas de Direito Eleitoral no Século XXI*. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2012.
- RANCIÉRE, Jacques. *O ódio à democracia*. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2014.
- RANGEL, Jésus Antonio de la Torre. Democracia radical e poder constituinte. In: RIBAS, Luiz Otávio (org.). *Constituinte exclusiva: um outro sistema político é possível*, 1. ed. p. 37-41, São Paulo: Expressão Popular, 2014.
- RASMUSSEN, Jorgen. *O processo político: estudo comparado*. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1973.
- RAWLS, John. *Uma Teoria da Justiça*, Brasília: UNB, 1981.
- \_\_\_\_\_. *O liberalismo político*. São Paulo: WMG Martins Fontes, 2011.
- REALE, Miguel. *A reforma política*. Disponível em: [www.miguelreale.com.br](http://www.miguelreale.com.br). Capturado em 02 nov. 2016.
- Reforma Política:** DEM defende voto livre e coincidência das eleições. In: <http://www.dem.org.br/noticias/reforma-politica-dem-defende-voto-livre-e-coincidencia-das-eleicoes>. Acesso em 25 out. 2016.
- REIS, Fábio Wanderley. Engenharia e decantação. In: BENEVIDES, Maria Victoria; VANNUCHI, Paulo; KERCHE, Fábio (org.). *Reforma Política e Cidadania*. 1. ed. P. 13-32, São Paulo: Perseu Abramo, 2003.
- REIS, Márlon. *O gigante acordado: manifestações, ficha limpa e reforma política*. Rio de Janeiro: Leya, 2013.

- \_\_\_\_\_. **Direito Eleitoral Brasileiro**. 3. ed. Bauru: Casa Mayor, 2016.
- Renan defende a reforma política e o parlamentarismo**. In: <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/05/11/renan-defende-a-reforma-politica-e-o-parlamentarismo>. Acesso em 11 mai. 2016.
- RENNÓ, Lúcio. Reformas políticas no Brasil: realizadas e prováveis. In: MULHOLLAND, Timothy; RENNÓ, Lúcio R. (org.). **Reforma Política em questão**. p. 13-42, Brasília: UNB, 2008.
- \_\_\_\_\_; SMITH, Amy E.; LAYTON, Matthew L.; PEREIRA, Frederico Batista. **Legitimidade e qualidade da democracia no Brasil: uma visão da cidadania**. 1. ed., São Paulo: Intermeios; Nashville: LAPOP, 2011.
- REZENDE, Daniela Leandro; ASSIS, Mariana Prandini. Constituinte soberana para reforma política: oportunidades e limites à ampliação da participação das mulheres no poder. In: RIBAS, Luiz Otávio (org.). **Constituinte exclusiva: um outro sistema político é possível**, 1. ed. p. 163-176, São Paulo: Expressão Popular, 2014.
- RIAL, Juan. O dinheiro e as organizações políticas: regulações e realidade na América Latina. In: **Cadernos Adenauer: reforma política: agora vai?** Ano VI, n. 02, p. 91-121, Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005.
- RIBEIRO, Fávila. **Direito Eleitoral**, 4. ed. Rio de Janeiro - RJ: Forense, 1996.
- \_\_\_\_\_. **Constituinte e participação popular: o momento estratégico da ordenação pré-constituinte e a Emenda Constitucional nº. 25/85**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 1986.
- RIBEIRO, Renato Janine. Sobre o voto obrigatório. In: BENEVIDES, Maria Victoria; VANNUCHI, Paulo; KERCHE, Fábio (org.). **Reforma Política e Cidadania**. 1. ed. p. 162-181, São Paulo: Perseu Abramo, 2003.
- ROBESPIERRE, Maximiliano. Revolução, povo e imprensa. In: CAPALDI, Nicholas (org.). **Da liberdade de expressão: uma antologia de Stuart Mill a Marcuse**. p. 105-108, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1974.
- RODRIGUES, Alberto Tosi. **Diretas Já: o grito preso na garganta**. 1. ed. São Paulo: Perseu Abramo, 2003.
- RODRIGUES, Leôncio Martins. Reformas políticas: dificuldades e necessidade. In: RODRIGUES, Leôncio Martins; LAMOUNIER, Bolívar. 1. ed. p. 35-61. **A reforma da política**. Rio de Janeiro: Fundo Nacional da Cultura, 2002.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social ou Princípios do Direito Político**. Tradução: Pietro Nasseti. São Paulo: Martin Claret, 2002.
- RUBIO, Delia Ferreira. Financiamento de partidos e campanhas: fundos públicos versus fundos privados. **Novos estud. – CEBRAP**, São Paulo, n. 73, p. 6-16, nov. 2005. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-33002005000300001&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002005000300001&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em 24 out. 2016.
- RUSSELL, Bertrand. **História do pensamento ocidental: a aventura dos pré-socráticos a Wittgenstein**. 21. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2017.

- SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais eleitorais**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.
- \_\_\_\_\_; BERNARDELLI, Paula. A adoção da reeleição para o poder executivo no Brasil e suas incoerências com o sistema constitucional e eleitoral. In: SANTANO, Ana Claudia (coord.). **Reeleição presidencial nos sistemas políticos das Américas**. 1. ed. p. 97-111, Curitiba: Íthala, 2015.
- SAMUELS, David. Financiamento de campanha e eleições no Brasil. In: BENEVIDES, Maria Victoria; VANNUCHI, Paulo; KERCHÉ, Fábio (org.). **Reforma Política e Cidadania**. 1. ed. p. 364-391, São Paulo: Perseu Abramo, 2003.
- SAMPAIO, Maurício Souza. **Representação política e institutos de participação direta**. 1. ed. Pirassununga-SP: Lawbook, 2009.
- SAMPAIO, Nelson de Sousa. **As ideias-forças da democracia**. 1. ed. Bahia: Imprensa Regina, 1941.
- \_\_\_\_\_. **A propaganda e o direito**. Rio de Janeiro: [s.n.], 1969.
- \_\_\_\_\_. O Poder Legislativo no Brasil. **Política**, Fundação Milton Campos, Brasília, n. 5, p. 4, jul./set., 1977.
- \_\_\_\_\_. O processo eleitoral e suas distorções. **Estudos nacionais**: as eleições de 1978, v. 01, p. 76, Brasília – DF: Fundação Milton Campos, 1979.
- SANSEVERINO, Francisco de Assis Vieira. Financiamento de campanha eleitoral: entre o público e o privado. In: RAMOS, André de Carvalho (org.). **Temas de Direito Eleitoral no Século XXI**. 1. ed. p. 251-270, Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2012.
- SANTANO, Ana Claudia. **O Financiamento da política**: teoria geral e experiências no direito comparado. 1. ed. Curitiba: Editora Íthala, 2014.
- \_\_\_\_\_. O financiamento coletivo de campanhas eleitorais como medida econômica de democratização das eleições. **Estudos Eleitorais**, Brasília, v.11, n. 2, p. 29-67, mai./ago. 2016.
- SANTOS, Antonio Augusto Meyer dos. **Reforma política**: inércias e controvérsias. 1. ed. Porto Alegre: AGE, 2009.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pala mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. 13. ed. São Paulo: Cortez, 2010.
- SANTOS, Fabiano. Reformas políticas na presidência de Fernando Henrique Cardoso. In: **Cadernos Adenauer**: ano eleitoral: tempo para balanço. Ano III, n. 02, p. 25-34, Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2002.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. A universalização da democracia. In: BENEVIDES, Maria Victoria; VANNUCHI, Paulo; KERCHÉ, Fábio (org.). **Reforma Política e Cidadania**. 1. ed. p. 33-43, São Paulo: Perseu Abramo, 2003.
- SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada**: volume I – O debate contemporâneo. São Paulo: Ática, 1994.

- \_\_\_\_\_. **Ingeniería constitucional comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados**. 3. ed. México: Fondo de Cultura Económica, 2003.
- SCHLICKMANN, Denise Goulart. **Financiamento de Campanhas Eleitorais**. 7. ed. Curitiba: Juruá, 2014.
- SCHMITT, Carl. **Teoría de La Constitución**. Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado, 1951.
- SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.
- SCHWARTZMAN, Simon. **Bases do autoritarismo brasileiro**. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1988.
- SCRUTON, Roger. **Pensadores da nova esquerda**. 1. ed. São Paulo: É Realizações, 2014.
- SERRA, José. **Reforma política no Brasil**. 1. ed. São Paulo: Siciliano, 1995.
- SGARBI, Adrian. **O referendo**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.
- SILVA, Francisco de Assis. **História do Brasil**, São Paulo – SP: Moderna, 1992.
- SILVA, Hélio. **Emílio Médici: 24º Presidente do Brasil (1969-1974)**. Coleção “Os Presidentes”. 1. ed. São Paulo: Grupo de Comunicação Três, 1983
- SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**, 15. ed. São Paulo - SP: Malheiros, 1998.
- SILVA, Matheus Passos. Do direito de votar ao dever de participar: uma proposta para a melhoria da qualidade da democracia. **Estudos Eleitorais**, Brasília, v. 11, n. 01, p. 93-116, jan./abr. 2016.
- SILVA NETO, Manoel Jorge e. **O constitucionalismo brasileiro tardio**. 1. ed. Brasília: ESM-PU, 2016.
- \_\_\_\_\_. **Curso de Direito Constitucional**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.
- SIQUEIRA JR., Paulo Hamilton. Reforma política. **Revista de Estudos Eleitorais**, Brasília, v. 6, n. 1, p. 31-44, jan./abr. 2011.
- SOARES, Carlos Dalmiro da Silva. Evolução histórico-sociológica dos partidos políticos no Brasil Imperial. **Jus Navigandi**, Teresina, a. 2, n. 26, set. 1998. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=1503>>. Acesso em: 26 abr. 2005.
- SOARES, Gláucio Ary Dillon. **Sociedade e política no Brasil**. São Paulo – SP: Difusão Européia do Livro, 1973.
- \_\_\_\_\_. A política brasileira: novos partidos e velhos conflitos. In: FLEISCHER, David (org.). **Da distensão à abertura: as eleições de 1982**. Brasília: UNB, 1988.
- \_\_\_\_\_; RENNÓ, Lúcio R. Projetos de Reforma Política na Câmara dos Deputados. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; RENNÓ, Lúcio R. (org.). **Reforma Política: lições da história recente**. 1. ed. p. 09-22. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

- SOARES, Marcos Antônio Striquer. **O plebiscito, o referendo e o exercício do poder**. 1. ed. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1998.
- SOBRINHO, Barbosa Lima. **Estudos Constitucionais: Sistemas Eleitorais e Partidos Políticos**. Rio de Janeiro – RJ: Instituto de Direito Público e Ciência Política; Fundação Getúlio Vargas, 1956.
- SOARES, Paulo Henrique. Vantagens e desvantagens do voto obrigatório e do voto facultativo. In: **Revista de Informação Legislativa**. Brasília a. 41 n. 161 p. 107-116, jan./mar. 2004.
- SODRÉ, Nelson Werneck. **Formação histórica do Brasil**. 10. ed. Rio de Janeiro – RJ: Civilização Brasileira, 1979.
- SOUSA, Vivaldo. Reeleição de governadores e posicionamento ideológico das coligações eleitorais nas eleições 1998, 2002 e 2006. In: KRAUSE, Silvana; DANTAS, Humberto; MIGUEL, Luis Felipe (org.). **Coligações partidárias na nova democracia brasileira: perfis e tendências**. p. 135-164, Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: UNESP, 2010.
- SOUZA, Cláudio André de. **Mulheres e carreira política**. Disponível em <http://politica.estadao.com.br/blogs/legis-ativo/mulheres-e-carreira-politica/> Acesso em 25 mar. 2017.
- SOUZA, Leonardo Barros. **Iniciativa popular**. 1. ed. São Paulo: IBCCRIM, 2003.
- SOUZA, Ricardo Luiz de. **Tocqueville, Burke, Paine: Revolução, democracia e tradição**. Ponta Grossa: UEPG, 2013.
- SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. **Consenso e democracia constitucional**. Porto Alegre – RS: Sagra Luzzato, 2002.
- SPECK, Bruno Wilhelm. Reagir a escândalos ou perseguir ideais? A regulação do financiamento político no Brasil. In: **Cadernos Adenauer: reforma política: agora vai? Ano VI**, n. 02, p. 123-159, Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005.
- TASINAFO, Célio Ricardo. Madrugada tumultuada: um registro, hora a hora, dos acontecimentos que levaram ao golpe republicano e ao fim da Monarquia no Brasil. **Desvendando a História**, São Paulo – SP, ano 1, n. 5, p. 26-31, jun. 2005.
- TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**, 10 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- \_\_\_\_\_. Processo eleitoral e democracia: a delicada e necessária contextualização da reforma política no Brasil. **Revista de Estudos Eleitorais**, Brasília, v. 6, n. 1, p. 09-30, jan./abr. 2011.
- TAVARES, José Antônio Giusti. **Reforma política e retrocesso democrático: agenda para reformas pontuais no sistema eleitoral e partidário brasileiro**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1998.
- TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**, 14. ed. São Paulo, Malheiros, 1998.
- TILLY, Charles. **Democracia**. 1. ed. Petrópolis-RJ: Vozes, 2013.
- TOCQUEVILLE, Alexis de. **A Democracia na América**, 4. ed. Belo Horizonte: Itatiaia, 1987.

- TODOROV, Tzvetan. **Os inimigos íntimos da democracia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- TOLLER, Fernando. **O Formalismo na liberdade de expressão**. 1. ed. Trad. Frederico Bonaldo. São Paulo: Saraiva, 2010.
- TOURINHO, Arx da Costa. **Temas de Direito**. Brasília: OAB Editora, 2006.
- TRINDADE, Héliogio. Reforma política: os desafios da democracia social. In: BENEVIDES, Maria Victoria; VANNUCHI, Paulo; KERCHÉ, Fábio (org.). **Reforma Política e Cidadania**. 1. ed. p. 57-82, São Paulo: Perseu Abramo, 2003.
- TUSHNET, Mark. Audiências públicas no Supremo Tribunal Federal. In: MENDES, Gilmar Ferreira; MUDROVITSCH, Rodrigo de Bittencourt (coord.). **Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988: análise crítica**. 1. ed. p. 203-209, São Paulo: Saraiva, 2017.
- URBINA, Francisco Zuñiga. [(Re)eleição presidencial: algumas notas acerca do presidencialismo no Chile. In: SANTANO, Ana Claudia (coord.). **Reeleição presidencial nos sistemas políticos das Américas**. 1. ed. p. 47-61, Curitiba: Íthala, 2015].
- URBINATI, Nadia. Crise e metamorfoses da democracia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 28. n. 82. p. 5-16, jun. 2013.
- VARGAS, Marco Antônio Martin; KIM, Richard Pae. Voto facultativo e os fundamentos da democracia: diálogos sobre a noção de cidadania. In: MORAES, Alexandre de; KIM, Richard Pae (coord.). **Cidadania: o novo conceito jurídico e a sua relação com os direitos fundamentais individuais e coletivos**. 1. ed. p. 152-164, São Paulo: Atlas, 2013.
- VENTURI, Gustavo. Opinião pública, legislação eleitoral e democracia. In: BENEVIDES, Maria Victoria; VANNUCHI, Paulo; KERCHÉ, Fábio (org.). **Reforma Política e Cidadania**. 1. Ed. p. 392-412, São Paulo: Perseu Abramo, 2003.
- VIEIRA, José Ribas; SOUZA, Raphael Ramos Monteiro de. Recall, democracia direta e estabilidade institucional. In: RIBAS, Luiz Otávio (org.). **Constituinte exclusiva: um outro sistema político é possível**, 1. ed. p. 177-195, São Paulo: Expressão Popular, 2014.
- VILLA, Marco Antonio. **A História das Constituições Brasileiras: 200 anos de luta contra o arbítrio**. 1. ed. São Paulo: Leya, 2011.
- \_\_\_\_\_. **Ditadura à brasileira: 1964-1985: a democracia golpeada à esquerda e à direita**. São Paulo: Leya, 2014.
- \_\_\_\_\_. **Collor presidente: trinta meses de turbulências, reformas, intrigas e corrupção**. 1. ed. Rio de Janeiro: Record, 2016.
- VISHINSKY, Andrei Y. A lei do Estado soviético. In: CAPALDI, Nicholas (org.). **Da liberdade de expressão: uma antologia de Stuart Mill a Marcuse**. p. 147-156, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1974.
- VITALE, Denise. **Democracia semidireta no Brasil pós-1988: a experiência do orçamento participativo**. 2004. 346 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo.

- \_\_\_\_\_. Jürgen Habermas, modernidade e democracia deliberativa. In: **Caderno CRH**, Salvador, v. 19, n. 48, p. 551-561, Set./Dez. 2006.
- \_\_\_\_\_. Representação política e participação: reflexões sobre o déficit democrático. In: **Rev. Katál**. Florianópolis v. 10 n. 2 p. 144. jul./dez. 2007.
- \_\_\_\_\_. Democracia direta e poder local: a experiência brasileira do Orçamento Participativo In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos. **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. 1. ed. p. 239-254, São Paulo: Editora 34, 2004.
- \_\_\_\_\_; MELO, Rúrión. Política Deliberativa e o Modelo Procedimental de Democracia. In: NOBRE, Marcos; TERRA, Ricardo (org.). **Direito e Democracia: um guia de leitura de Habermas**. São Paulo: Malheiros, 2008.
- WEINBERGER, Andrew D. **Liberdade e garantias: a declaração de direitos**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1965.
- WEFFORT, Francisco Corrêa. **O populismo na política brasileira**. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.
- \_\_\_\_\_. **Os clássicos da política**. Vol. 2. 10. ed. São Paulo: Ática, 2000.
- WHITAKER, Francisco. Iniciativa popular de lei: limites e alternativas. In: BENEVIDES, Maria Victoria; VANNUCHI, Paulo; KERCHE, Fábio (org.). **Reforma Política e Cidadania**. 1. ed. p. 182-200, São Paulo: Perseu Abramo, 2003.
- WOLLSTONECRAFT, Mary. Vindications of the right of woman. In: BLAUG, Ricardo; SCHWARMANTEL, John (org.). **Democracy: a reader**. p. 303-312, Edinburgh: Edinburgh University Press, 2011.
- Women in National Parliaments: situation as of 1<sup>st</sup> March 2017**. Disponível em <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>. Acesso em 25 mar. 2017.