JUSTIÇA ELEITORAL EM DEBATE

TRE-RJ EJE-RJ

Rio de Janeiro, v. 10. n. 1. Primeiro Semestre de 2020

POLÍTICOS do FUTURO

ENTREVISTA

"Sempre aprendemos com os jovens"
Luis Fernando Silva
Servidor do TRE-Rj e voluntário do programa Eleitor do Futuro

A importância da formação política no processo democrático
Por Cristiane Frota

Colaboração, Política e Futuro
Por Plínio Souza

ARTIGOS

Sub-representatividade feminina na política brasileira
Por Kátia Junqueira

A necessária participação dos jovens no cenário político atual: do narciso ao solidário
Por Ricardo Alberto Pereira

O Estado e seus limites no pós-pandemia: por uma nova Governança Pública
Por Filipe Quaresma

Desinformação e Eleições 2020 e caminhos possíveis
Por Silvana Batini e Neide Cardoso de Oliveira

Foto: Ana Volpe/Senado Federal

JUSTIÇA ELEITORAL
EM DEBATE

EXPEDIENTE

Jornalista responsável: **Maurício da Silva Duarte** (MTb-RJ 16448, folhas 211 do livro 100)
Reportagem: **Maurício da Silva Duarte**
Design da capa: **Juliana Henning Rodrigues**
Projeto gráfico: **Caroline Aquino da Silva**
Diagramação: **Juliana Henning Rodrigues**
Revisão: **Maurício da Silva Duarte**

ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL

Diretora: **Desembargadora Eleitoral Cristiane de Medeiros Brito Chaves Frota**
Vice-Diretor: **Desembargador Eleitoral Ricardo Alberto Pereira**
Assessora I: **Rita de Cassia de Carvalho e Silva Marques de Abreu**
Oficial de Gabinete: **Coral Herculano Amim**
Assistente III: **Fabiano Augusto Leal Carneiro**
Analista Judiciário: **Alexandre Meira de Oliveira**
Analista Judiciário: **Juliana Henning Rodrigues**

Av. Pres. Wilson, 194-198 - Centro, Rio de Janeiro - RJ, 20030-021

ISSN nº 2317-7144

© Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro
Qualquer parte dessa publicação pode ser reproduzida, desde que citada a fonte.
Disponível também em: www.tre-rj.jus.br/eje

Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro

PRESIDENTE
Desembargador Cláudio Brandão de Oliveira

VICE-PRESIDENTE E
CORREGEDOR REGIONAL ELEITORAL
Desembargador Claudio Luis Braga Dell' Orto

MEMBROS
Desembargador Federal Guilherme Couto de Castro
Desembargador Eleitoral Paulo César Vieira de Carvalho Filho
Desembargador Eleitoral Ricardo Alberto Pereira
Desembargadora Eleitoral Cristiane de Medeiros Brito Chaves Frota

SUBSTITUTOS
Desembargador Antonio Carlos Nascimento Amado
Desembargador Peterson Barroso Simão
Desembargador Federal Guilherme Calmon Nogueira da Gama
Desembargador Eleitoral José Alfredo Soares Savedra
Desembargadora Eleitoral Kátia Valverde Junqueira
Desembargador Eleitoral Gustavo Alves Pinto Teixeira

PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL
Titular: Silvana Batini Cesar Goes
Substituto: Neide Mara Cavalcanti Cardoso de Oliveira

DIRETORIA-GERAL
Adriana Brandão

DIRETORA DA ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL
Desembargadora Eleitoral Cristiane de Medeiros Brito Chaves Frota

Conselho Editorial

Cláudio Brandão de Oliveira
Desembargador Presidente do TRE-RJ

Claudio Luis Braga Dell' Orto
Desembargador Vice-Presidente e Corregedor Regional Eleitoral

Guilherme Couto de Castro
Desembargador Federal Membro titular

Paulo César Vieira de Carvalho Filho
Desembargador Eleitoral Membro titular

Ricardo Alberto Pereira
Desembargador Eleitoral Membro titular

Cristiane de Medeiros Brito Chaves Frota
Desembargadora Eleitoral Membro titular

Antonio Carlos Nascimento Amado
Desembargador Membro substituto

Peterson Barroso Simão
Desembargador Membro substituto

Guilherme Calmon Nogueira da Gama
Desembargador Federal Membro substituto

Jose Alfredo Soares Savedra
Desembargador Eleitoral Membro substituto

Kátia Valverde Junqueira
Desembargadora Eleitoral Membro substituto

Gustavo Alves Pinto Teixeira
Desembargador Eleitoral Membro substituto

Profª. Drª Ana Paula Goulart Ribeiro
Universidade Federal do Rio de Janeiro

Prof. Me. Bruno Cezar Andrade de Souza
Universidade Estácio de Sá

Profª Drª Danielle Ramos Brasiliense
Universidade Federal Fluminense

Prof. Dr. Francisco Juvêncio Laerte Magalhães Universidade Federal do Piauí

Prof. Dr. Frederico Franco Alvim
Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo

Prof. Dr. Luiz Fernando Casagrande Pereira
Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar - PR

Prof. Dr. Marcio Vieira Santos
Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro

Profª Drª Roberta Maia Gresta
Pontifícia Universidade Católica - MG

Prof. Me. Volgane Oliveira Carvalho
Instituto de Ciências Jurídicas e Sociais Professor Camillo Filho - PI

SUMÁRIO

ENTREVISTA

11 " *Sempre aprendemos com os Jovens"*
Luis Fernando da Silva
Servidor do TRE-RJ e voluntário no programa Eleitor da Futuro

ARTIGOS

17 "Colaboração, política e futuro"
Por Plínio dos Santos Souza

23 "Comportamento eleitoral feminino: mulheres votam em mulheres?"
Por Aline Rocha Rodrigues

47 "A importância da formação política no processo democrático"
Por Cristiane de Medeiros Brito Chaves Frota

55 "Sub-representatividade feminina na política brasileira"
Por Kátia Junqueira

71 "A necessária participação dos jovens no cenário político atual: do narciso ao solidário."
Por Ricardo Alberto Pereira

79 "Discutindo o voto eletrônico nos E.U.A.: resultados preliminares de uma pesquisa em andamento"
Por Ary Jorge Aguiar Nogueira

90 "A possibilidade de liberação das candidaturas independentes pelo STF: uma análise a partir do Re 1.238.853/rj"
Por Leandro Souza dos Santos Gomes

109 "Alguns aspectos do impacto da mudança do clima nos contratos no Brasil e em Portugal"
Por Elton M. C. Leme

134 "Colisão\ Coalisão - Qual futuro?"
Por Luis Fernando Silva

SUMÁRIO

145 "Compliance Eleitoral (?) para partidos – conformidade para a Democracia?"
Por José Maurício Linhares Barreto Neto e Fernando Henrique Cardoso Neves

169 "A novela do autofinanciamento de campanhas eleitorais"
Por André L. M. Marques

186 "O crime de corrupção eleitoral: aspectos gerais, principais debates e a atuação dos políticos"
Por Daniel Costa Bento Marinho da Silva

206 "O Estado e seus limites no pós-pandemia: por uma nova Governança Pública"
Por Filipe Quaresma

220 "Desinformação e Eleições 2020: Caminhos possíveis"
Por Silvana Batini e Neide M. C. Cardoso de Oliveira

240 "E-democracy: a democracia direta e a Política do Futuro"
Por Vânia Siciliano Aieta

253 "Papo reto com os políticos do futuro sobre democracia"
Por MaurÍcio da Silva Duarte

Contribuir para o engrandecimento da cultura jurídica nacional e internacional com a democratização do conhecimento e o incentivo ao debate público é o relevante papel da Escola Judiciária Eleitoral do Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro – EJE-RJ.

A Revista Justiça Eleitoral em Debate, veículo de comunicação da EJE-RJ, na tarefa de disseminar a prática de maior participação do cidadão na vida social, jurídica e política do país, otimiza o processo de comunicação entre os diversos atores do mundo jurídico.

Nessa edição a revista traz como tema central "Políticos do Futuro", e propõe a relevante discussão sobre a maior participação do jovem na concretização da cidadania, e o processo democrático brasileiro.



Desembargadora Eleitoral Cristiane de Medeiros Brito Chaves Frota, Diretora da Escola Judiciária Eleitoral do TRE-RJ

Não surpreende que haja uma carência de educação política em um país com problemas graves de representatividade. A não previsão de disciplinas que abordam o sistema político brasileiro ou a Constituição Federal, no sistema educacional brasileiro, prejudica ainda mais o quadro de desinteresse do jovem no processo de escolha de seus representantes.

A aproximação do jovem ao processo eleitoral democrático é de suma importância no atual cenário de discussões e tem potencialidade de reinventar a política. Assim, a reflexão propõe uma transformação social, com a possibilidade concreta de intervir na realidade, tão marcada pelas desigualdades, ao mesmo tempo em que se constitui como um elemento transformador do próprio sistema representativo brasileiro.

Os leitores apreciarão, ainda, excelentes artigos voltados à reflexão de assuntos relevantes do direito, e a esta seara soma-se artigo de minha autoria que evidencia a importância da educação para a cidadania. Brindam-nos o Desembargador Eleitoral Ricardo Alberto Pereira, o Desembargador Elton Leme, a Desembargadora Eleitoral Kátia Junqueira, Aline Rocha Rodrigues, Plínio Souza, Ary Jorge Nogueira, Leandro Souza, Luis Fernando Silva, Maurício Linhares Neto e Fernando Henrique Neves, Filipe Quaresma, Daniel Costa da Silva, Silvana Batini, Neide M. C. Cardoso de Oliveira, Vânia Aieta e Maurício da Silva Duarte.

Tenham todos uma excelente leitura!

Desembargadora Eleitoral Cristiane de Medeiros Brito Chaves Frota

Diretora da Escola Judiciária Eleitoral



Luisa Fernando Silva é voluntário dos programas socioeducativos da EJE-RJ

“Sempre aprendemos com os jovens”

Com licenciatura plena em História e cursando Especialização em Politica, Luis Fernando Silva, 53 anos, preferiu seguir carreira no Judiciário eleitoral, opção que o fez ignorar a convocação para tomar posse na Justiça trabalhista. Chegou a ceder a pressão dos amigos e cursou um período de Direito. “Diziam que seria melhor para a minha carreira”, recorda. Entretanto, ele gosta mesmo é de contar a própria história a partir de eventos políticos marcantes. “O fim de minha adolescência coincidiu com o período final da ditadura, tempo de um Presidente que preferia o cheiro de cavalo ao cheiro do povo”, brinca. “Fui presidente de centro cívico e não entendia porque não podíamos ser grêmio”, relembra.

Há dois anos como participante do programa de voluntariado dos programas socioeducativos da EJE-RJ, Luiz Fernando estudou História na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, numa época política efervescente, 1980, ano da fundação de partidos como PT e PSDB. “Havia contato frequente com Franco Montoro, José Dirceu, Erundina e Suplicy. Tinha um clima de politização no campus, diz. Nessa época, ele teve também o primeiro contato com a sala de aula. “Naquele tempo, um amigo do curso de História assumiu cargo num partido e passou as aulas dele do nível médio para mim. Foram dois anos que lembro com paixão”, afirma o servidor, que chefiava também um Cartório na Capital paulista, quando descobriu a vocação para lecionar.

Luiz Fernando resume o sentido de levar às escolas o debate sobre a importância da participação política. “Estar entre os jovens, discutir francamente com eles os processos sociais de inclusão social, a cidadania, as mudanças e permanências possíveis pela ação política, tudo isso me realiza”, diz o servidor, que também trabalhou no TRE do Maranhão, onde também participava como voluntário dos projetos socioeducativos do Tribunal.

“Fiquei lá dois anos, dei cerca de 20 a 25 palestras”, diz. “O melhor é lembrar que vamos ensinar, mas sempre aprendemos algo com os jovens. É preciso estar aberto à possibilidade de também aprender, quando entramos numa sala de aula”, ensina o experiente professor e voluntário, que fala à Revista Justiça Eleitoral em Debate sobre a experiência dele nos projetos socioeducativos da Escola Judiciária Eleitoral (EJE-RJ) desenvolvidos nas escolas públicas e particulares do Rio de Janeiro.

RJED - Por que você decidiu colaborar como voluntário com os programas socioeducativos do TRE-RJ?

Luis Fernando Silva - Tenho licenciatura plena em História, é minha formação acadêmica, dei aula um tempo e o retorno pessoal foi em acordo, até mais, do que pensava.

Há uma questão na nossa cultura, onde o jovem tem consciência que deverá fazer o alistamento militar; mas raro o jovem que saiba do alistamento eleitoral, ainda que obrigatório.

Creio fundamentalmente caber a nós corrigir isto.

RJED - Então você fez uma escolha existencial e política ao ser professor e ao aderir às ações socioeducativas do Tribunal como voluntariado?

Luis Fernando Silva - Baumann dizia que uma democracia só se efetiva enquanto tal se tiver um processo permanente de autocrítica, o tempo todo se questionar se está sendo democrática.

Somos agentes dela no cotidiano, onde a Justiça Eleitoral tem transparência em seus processos, procedimentos todos e, cada qual em seu afazer, constitui a narrativa deste discurso. A urna eletrônica, em exemplo, é nosso cartão de visita, seu manuseio é básico entendo como dever/obrigação nossa, seus agentes, por espírito de corpo, não confundir com corporativismo, zelarmos por sua guarda, manutenção, inovação, demonstração, educação e uso.

RJED - Em todo mundo democrático há uma valorização do voluntariado em geral. Qual a sua opinião? Existe essa relação entre voluntariado, cidadania e democracia?

Luis Fernando Silva - A política europeia de voluntariado não me parece em si xenófoba, e a experiência no exterior, nesse exterior que, queiramos ou não, enseja ser nossa matriz cultural, proporciona o plural, a inclusão nas potencialidades do outro, o perceber o outro, sua alteridade já é passo para cidadania, como apontado pelo filósofo Todorov.

No entanto, a experiência poderá ofertar encontro com xenófobos - será vivência, a partir da qual, depurada, poderá permitir comportamento futuro inverso. Processo sim, democrático. Há, por exemplo, o Programa de Voluntário da ONU, que oferece ajuda de custo, dura até um ano e oferece vivência em

proteção ao meio ambiente, proteção de direitos humanos, promoção de igualdade de gênero.

Momentânea e excludente, há, circunstancialmente, a proibição de entrada de brasileiro nos EUA - o que plausível no Estado de Exceção presente nestes tempos de pandemia, que torna a medida compreensível. Aqui posta para ilustrar, medidas de exceção não se tornem norma, sob pena de banimento de políticas de aprendizado-convivência, como o voluntariado.

RJED - Há um debate atual, sobre a formação dos jovens pós-modernos, marcada por valores do individualismo empreendedor, que gerencia a própria vida como uma empresa e mede sucesso e felicidade pelas métricas do alto desempenho. Essa nova individualidade aparece também no jovem assistido pelos programas socioeducativos?

Luis Fernando Silva - Majoritariamente visitamos escolas nas periferias. Há forte presença de juventude pentecostalista, onde a trilogia produzir, consumir e enriquecer está em corações e mentes, com jovens acreditando que o seu espaço de conquista seja de orientação meritocrática. Lembramos que estamos na quarta etapa da Revolução Industrial, onde máquina produz máquina, e o desemprego se apresenta, sem pudores.

É tema delicado, verifica-se aumento nas taxas de suicídio e alcoolismo entre jovens. Há entre nós, palestrantes, o costume do pré-contato com as escolas, onde tiramos a faixa etária, localização da escola e se querem que encaminhemos alguma abordagem em andamento por professor da escola.

Se em escola particular, sempre percorro o ambiente da escola, busco o que ela oferta e aí acho o diferencial com a escola pública.

Eu comento isso com os alunos, a situação privilegiada deles, que tenham consciência dela. Sim, há a subjetividade no ambiente, no bairro, e, entendo se exija cuidado maior com a faixa etária.

Há aí diferentes abordagens, respeitando a faixa etária.

RJED - Questões relacionadas à intimidade e privacidade aparecem também nessas interações com os jovens? Ideologia de gênero, abstenção sexual dos jovens, uso de drogas ilícitas, violência doméstica, esses temas são problematizados pelos jovens?

Luis Fernando Silva - Somos visitantes, há brevidade de tempo em visita única, cuja presença ilustre se dá na demonstração da urna eletrônica. Transpasso, no possível, violência doméstica, Feminicídio e questões de gênero, sempre evocando o que seja uma democracia plural e com cidadania plena.

RJED - Quando você aderiu ao programa como voluntário, qual a expectativas sobre os conhecimentos que você deveria se esforçar por dominar? Basta ensinar o respeito e compreensão das leis, base do exercício da cidadania?

Luis Fernando Silva - A Escola oferta ao palestrante sejam utilizados slides, o que acaba conduzindo a fala, quando exibidos. Prefiro a fala, olho no olho, provocando diálogo. Procuro sempre jeito e formas novas de instigá-los a compreender, é fundamental ouvi-los. Já aconteceu de que eu explicasse que somos uma sociedade contratualista da forma mais lúdica possível: em determina palestra, interrompi minha fala, disse que estava com a garganta seca, e queria a permissão deles para parar por 15 minutos, ir tomar uma cerveja, e retornar. Pedia que eles se manifestassem.

Claro, não fui tomar a cerveja - não naquela hora, mas das respostas extraídas os fiz ver como o tempo todo fazemos acordos, o quanto somos uma sociedade contratualista, cujo contrato que vivemos é o social, com a Constituição sendo sempre nossa base.

RJED - Um dos princípios pedagógicos fundamentais é o estímulo a compreender os fatos históricos por uma pluralidade de pontos de vista. Como você vê essa questão? Os treinamentos oferecidos pela EJE-RJ abordam esse desafio? Esse é mesmo um cuidado que os voluntários devem ter?

Luis Fernando Silva - Todo ano temos uma reunião com o corpo diretivo da Escola, onde abordadas didáticas diversas.

Já recebi orientação, e posteriormente a percebi válida, em, por exemplo, ao mostrar a evolução social e política da mulher, exemplificar com deputadas, sendo uma da chamada "esquerda", outra de "direita". Então, sim, embora visitantes, passaremos um tempo na escola onde o respeito nosso ao ambiente visitado é fundamental tenhamos uma boa condição de aproveitamento didático.

Artigos

Políticos do futuro

"Colaboração, política e futuro"
Por Plínio dos Santos Souza

"Comportamento eleitoral feminino: mulheres votam em mulheres?"
Por Aline Rocha Rodrigues

"A importância da formação política no processo democrático"
Por Cristiane de Medeiros Brito Chaves Frota

"Sub-representatividade feminina na política brasileira"
Por Kátia Junqueira

"A necessária participação dos jovens no cenário político atual: do narciso ao solidário."
Por Ricardo Alberto Pereira

"Discutindo o voto eletrônico nos E.U.A.: resultados preliminares de uma pesquisa em andamento"
Por Ary Jorge Aguiar Nogueira

"A possibilidade de liberação das candidaturas independentes pelo stf: uma análise a partir do Re 1.238.853/rj"
Por Leandro Souza dos Santos Gomes

"Alguns aspectos do impacto da mudança do clima
nos contratos no Brasil e em Portugal"
Por Elton M. C. Leme

"A novela do autofinanciamento de campanhas eleitorais"
Por André L. M. Marques

"Colisão\ Coalisão - Qual futuro?"
Por Luis Fernando Silva

Compliance Eleitoral (?) para partidos – conformidade para a Democracia?
Por Maurício Linhares Barreto Neto e Fernando Henrique Cardoso Neves

"O crime de corrupção eleitoral: aspectos gerais, principais debates e a atuação dos políticos"
Por Daniel Costa Bento Marinho da Silva

"O Estado e seus limites no pós-pandemia:
por uma nova Governança Pública"
Por Filipe Quaresma

"Desinformação e Eleições 2020: Caminhos possíveis"
Por Silvana Batini e Neide M. C. Cardoso de Oliveira

"E-democracy: a democracia direta e a Política do Futuro"
Por Vânia Siciliano Aieta

"Papo reto com os políticos do futuro sobre democracia"
Por Maurício da Silva Duarte

Colaboração, política e futuro

PLÍNIO DOS SANTOS SOUZA

Sobre a autor:

Plínio dos Santos Souza. *Mestre em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas FGV. Especialista em Gestão de Recursos Humanos UCAM. Especialista em Prospectiva, Estratégia e Políticas Públicas UNB, Bacharel e licenciado em Psicologia UFF. Analista de Gestão em Saúde da Fundação Oswaldo Cruz. Parecerista ad hoc Revista Científica da Faminas.*

RESUMO

A colaboração é um constructo de conotação prévia positiva que tem sido cada vez mais reconhecida nos mais diversos campos. Na Administração Pública, uma das principais hipóteses desse movimento é a complexidade dos problemas públicos em um contexto cada vez mais conectado e restritivo de recursos. A lógica colaborativa perpassa diferentes campos de conhecimento e rompe com a lógica de comando-controle da linha hierárquica tradicional e insere a transversalidade, a conexão, as redes. Neste sentido, pensar a política do futuro é pensar de forma colaborativa. É aprender a operar nesse novo paradigma que rompe os limites das próprias organizações e dos próprios Poderes para trabalhar de forma conjunta em organizações de diferentes naturezas e com a sociedade civil em um processo de consenso deliberativo. Esta, portanto, é a razão desse ensaio teórico enfatizar a lógica colaborativa na esfera política como uma atitude essencial para a construção de uma participação mais efetiva da sociedade.

Palavras-chave: colaboração; política; administração pública; sociedade

ABSTRACT

Collaboration is a construct of positive prior connotation that has been increasingly recognized in the most diverse fields. In Public Administration, one of the main hypotheses of this movement is the complexity of public problems in an increasingly connected and resource-constrained context. Collaborative logic cuts across different fields of knowledge and breaks with the command-control logic of the traditional hierarchical line and inserts transversality, connection, networks. In this sense, to think about the politics of the future is to think collaboratively. It is learning to operate in this new paradigm that breaks the limits of the organizations and the Powers themselves to work together in organizations of different natures and with civil society in a process of deliberative consensus. This, therefore, is the reason for this theoretical essay to emphasize the collaborative logic in the political sphere as an essential attitude for the construction of a more effective participation of society.

Keywords: collaboration; politics; public administration; society

1. Colaboração

A colaboração é um constructo de conotação prévia positiva que tem sido cada vez mais reconhecida no campo da Administração Pública. E, embora existam diferentes concepções acerca do termo, por exemplo, ser compreendida enquanto sinônimo de cooperação (Huxham, 2000). Há uma compreensão geral de que colaborar significa atuar de forma conjunta para o alcance de determinado objetivo em comum. Para fins conceituais, o trabalho adota como definição de colaboração a compreensão de Thompson e colaboradores (2007, p. 20):

> *como um processo que em atores autônomos ou semiautônomos interagem através de negociações formais e informais, criando conjuntamente regras e estruturas que governam suas relações e modos de ação ou de decisão sobre as questões que os uniram, é um processo que envolve normas compartilhas e interações mutuamente benéficas.*

Assim, na interface entre Administração Pública e Política, a colaboração tem sido um importante instrumento para se pensar as políticas públicas de forma deliberativa através da cocriação incorporando a sociedade civil em seu processo de elaboração.

2. Governança Colaborativa

Para operacionalizar o objetivo descrito acima, a Governança Colaborativa tem sido adotada enquanto modelo ou referencial teórico, pois guarda algumas importantes características – funciona na lógica das redes, é realizada através de um processo de construção de consenso sob a ótica de múltiplas partes, é uma "governança com propósito" (Martins e Costa, 2017, p. 12), ou seja, com um

viés prático. Adota-se para fins de compreensão, o conceito mais abrangente de Governança Colaborativa de Emerson, Nabatchi e Balogh (2011, p. 02) como:

> *processos e estruturas de tomada de decisões e gerenciamento de políticas públicas que envolvem pessoas de forma construtiva em todos os limites das agências públicas, níveis de governo e / ou as esferas pública, privada e cívica para realizar um propósito público que não poderia ser realizado de outra forma.*

Observe que há, entre outros, alguns aspectos relevantes na definição como a compreensão de que há um propósito público em jogo em que as partes são interdependentes de forma que o objetivo comum não pode ser alcançado de outra forma. E o envolvimento das diferentes esferas (público, privada e cívica) na cocriação e no aprimoramento das políticas públicas, dentre estas, a esfera da política.

3. Colaboração, política e futuro

O debate sobre a formação cidadã e participação na política do país levam à reflexão das atitudes ou das posturas esperadas e/ou desejadas para os políticos. E por que não falar de uma reflexão sobre a própria política brasileira? Para ajudar na complexa tarefa da resposta à pergunta, acredita-se que a função política deva possuir uma predisposição ao novo, à abertura de conhecimentos no campo da Administração Pública, em seu caráter mais técnico, e na sutil interface dessa com outros campos tais como: Direito, Economia, Ciências Sociais entre outros. Para contribuir neste sentido, é essencial que os políticos do futuro compreendam as principais lógicas que se sobrepõem umas às outras por determinado período e/ou fundamentam ações no campo da Administração Pública. As lógicas da hierarquia, do mercado e das redes coexistem e norteiam e explicam consideráveis ações ou políticas públicas. De acordo com Pires e

Gomide (2016, p. 124) “a hierarquia designa um princípio marcado pela imposição por meio de leis e de estruturas organizacionais”. Já a lógica de mercado está baseada nas “interações entre os atores e baseiam em trocas autointeressadas que se organizam em relações contratuais, as quais poderiam ser aplicadas às atividades de governo”. Já as redes se sustentam nas “relações entre os atores envolvam interdependência, confiança, identidade, reciprocidade e compartilhamento de valores ou objetivos ...”. Logo, estes são valores cruciais a serem observados e cultivados para os políticos – a ideia de corresponsabilidade caracterizada pela lógica das redes – em que não fragmenta a lógica privado-pública e inclui as partes envolvidas como corresponsáveis pelos objetivos ou propósitos finais colaborativos. Para desempenho e promoção dessas ações colaborativas Newman e colaboradores (2004, p. 203) defendem a exploração de “processos de participação em fóruns deliberativos - como painéis de usuários, fóruns de jovens, comitês de área - desenvolvidos como um meio de incentivar um modo de cidadania participativo mais ativo e de melhorar os serviços (...)”. Na compreensão desses autores, o contexto político é um poderoso incentivo para propiciar a colaboração do cidadão. Por consequência, se pode arriscar que a política do futuro deva ser uma política que em perder a centralidade no atendimento às demandas do cidadão – precisa operar de forma mais aberta, mais conectada e mais sob a lógica de redes e da colaboração.

4. Conclusão

Em termos de considerações finais, espera-se que atuais e crescentes experiências como as de Governança Colaborativa bem como de outras como Governo Aberto, Laboratórios de Inovação impulsionem e despertem a classe política para uma outra lógica que passa a imperar no atual mundo cada vez mais conectado, volátil e incerto. Assim de acordo Newman e colaboradores (2004, p. 217) trabalhar a participação pública através da Governança

Colaborativa é uma "proposição que a expansão de novas formas de engajamento entre Estado e cidadãos podem ser vistas como uma nova forma de Governança Colaborativa que pode responder de forma mais prontamente a sociedades complexas, diversas e dinâmicas. Em termos conclusivos, é essencial que os atuais e futuros políticos compreendam a lógica e a importância colaborativa na interface entre Administração Pública e Política. Porque a colaboração não pode ser compreendida como "último recurso após as falhas das demais estratégias" – Ansell e Gash (2018, p. 17).

5. Referências Bibliográficas

ANSELL, C; GASH, A. Collaborative Platforms as a Governance Strategy. Journal of Public Administration Research and Theory, p. 16–32, 2018.

EMERSON, K.; NABATCHI, T.; BALOGH, S. An integrative framework for collaborative governance, Journal of Public Administration Research and Theory, v.22, p. 1-29, 2011.

HUXHAM, C. The challenge of collaborative governance. Public Management, v.2, p 337- 358, 2000.

MARTINS, H. F; COSTA, R. R. Um modelo de maturidade colaborativa: proposta inicial e validação do conteúdo. Revista Est. de Políticas Públicas, Santiago, Chile, p. 11-23, jun. 2017.

NEWMAN, J; BARNES, M; SULLIVAN, H; KNOPS, A. Public participation and collaborative governance. Journal of Social Policy, 33(2), pp. 203–223, 2004.

PIRES, R. R. C; GOMIDE, A. A. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. Rev. Sociol. Política, v. 24, n. 58, p. 121-143, jun, 2016.

SOUZA, P. S. Capacitação sob a ótica da Governança Colaborativa: uma análise do grau de maturidade das parcerias da Fiocruz. 114 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, 2018.

THOMSON, A. M; PERRY, J. L; MILLER, T, K. Conceptualizing and Measuring Collaboration. Journal of Public Administration Research and Theory, p. 01 – 34, 2007

Comportamento eleitoral feminino: mulheres votam em mulheres?

ALINE ROCHA RODRIGUES

Sobre a autora:

Aline Rocha Rodrigues. *Nutricionista. Especialista em Alimentação Escolar. Vice-presidente do Conselho de Alimentação Escolar de Curitiba. Mestranda em Desenvolvimento Territorial Sustentável, na linha Redes e Políticas Públicas na Universidade Federal do Paraná – UFPR.*

RESUMO

Objetivando discutir o papel da mulher junto aos certames legislativos, baseado na Lei nº 9.504/1997 – Lei das Eleições, parágrafo 3º do art. 10, e agregando resultados das eleições federais dos últimos anos, este artigo analisa se as mulheres votam em mulheres e os possíveis motivos do comportamento feminino no campo eleitoral. O resultado das eleições é multifatorial, logo, identificar os possíveis vetores poderá esclarecer resultados e ainda propiciar novas possibilidades de intervenção e investigação. Este artigo foi elaborado através de revisão de literatura narrativa e análise de dados secundários (IBGE e TSE), com enfoque nas eleições para presidente, no recorte temporal de 2010 a 2018. Os artigos encontrados tratavam mais do comportamento e fatos relacionados aos candidatos do que aqueles relativos aos eleitores. Sob tal perspectiva, ainda são poucos os estudos relacionados as mulheres. Os dados secundários se mostraram insuficientes para analisar se os votos femininos são relevantes para eleição de outras mulheres, no quadro temporal analisado. Quanto aos resultados das eleições, após análise dos artigos desta revisão, se mostraram bastante presentes nos estudos de caso e artigos sobre o assunto, porém o comportamento dos eleitores ainda se mostra pouco relevante no volume total das publicações científicas brasileiras, possibilitando por um lado o aprofundamento de estudos na área e por outro dificultando as pesquisas de revisão.

Palavras-chave: Sororidade; Eleições; Participação feminina; Empoderamento.

ABSTRACT

Aiming to discuss the role of women in legislative events, based on Law No. 9,504 / 1997 - Law of Elections, paragraph 3 of art. 10, and aggregating results from the federal elections of recent years, this article seeks to analyze whether women vote for women and the possible reasons for this behavior in the electoral field. The election results are multifactorial, so identifying the possible vectors may shed light on the results and provide new possibilities for intervention and research. This article was elaborated through narrative literature review and analysis of secondary data (IBGE and TSE), focusing on the elections for president, in the time frame from 2010 to 2018. The articles found dealt more with the behavior and fact related to the candidates than those related to voters. For women, there are still few studies related to women. Secondary data were insufficient to analyze whether female votes are relevant for electing other women in the time frame analyzed. As for the results of the elections, after the review, case studies and articles on the subject were quite present, but the behavior of voters is still of little relevance in the total volume of Brazilian scientific publications, allowing on the one hand the deepening of studies. In the area and on the other hindering the review research.

Keywords: Sorority; Elections; Female participation; Empowerment.

1 INTRODUÇÃO

Historicamente, a participação da mulher na política seguiu um caminho de batalhas longínquas e conquistas recentes. Até a década de 30, quase 100 anos atrás, no Brasil, o voto era reduto exclusivamente masculino, tanto nas candidaturas, quanto no direito ao voto. Podemos citar, como um marco importante da ascensão feminina no campo eleitoral, o movimento das sufragistas, mas ele não foi um evento isolado, fazendo parte de um constructo ainda em processo (HAHNER, 2003).

Embora o direito ao voto e de se apresentar como alternativa ao eleitorado tenha sido conquistado, torna-se necessário discutir os diversos aspectos da representação feminina pouco expressiva, tanto no Brasil, quanto no mundo. Não somente o acesso a financiamento eleitoral, espaço nas discussões e debates e o cumprimento da cota por gênero decidem os resultados (SILVA, 2014, JUNCKES, 2015). A questão, no sentido de quem vota em quem, parece ter grande relevância e ainda é foco de parcos estudos, e menos ainda quando se trata de em quem as mulheres votam (JORDÃO, 2010; AVELAR, 2013).

Num mundo amplo e díspar, as batalhas se mantém ativas, mas as conquistas se arrastam: as finlandesas passaram a votar em 1906, as brasileiras em 1932, as cidadãs da África do Sul somente em 1993 e quase ontem, em 2011, as mulheres sauditas passaram a ter direito a voto (TSE, 2014, SILVA, 2014). A lacuna entre a conquista do direito de voto feminino mundial é grande, transitando de maneira mais enfática entre 1890 e 2011 (KARAWEJCZYK, 2013). Porém esta conquista ainda não garante a plenitude de direitos, nem tampouco, no Brasil, a cota de gênero garante acesso igualitário ao legislativo (JUNCKES ET AL, 2015; BOLOGNESI, 2012).

A batalha feminina não figura somente em relação ao voto, e mesmo neste tocante se trata de sua própria existencia, com foco na plenitude de sua cidadania (GRESTA, 2019). As lutas da classe feminina, historicamente sempre foram interligadas, com relações entre trabalho, direitos civis e dignidade (DAVIS, 1981). Uma busca clara para deixar de ser tratada como uma cidadã de 2ª classe (GRESTA,

2019) e participar de forma ativa nas decisões que refletem, de maneira muitas vezes abusiva, em seu dia-a-dia. As batalhas relacionadas ao feminino configuram-se, então, como seu "ser e existir" no mundo de maneira ampla e irrestrita, assim como já acontece entre os homens.

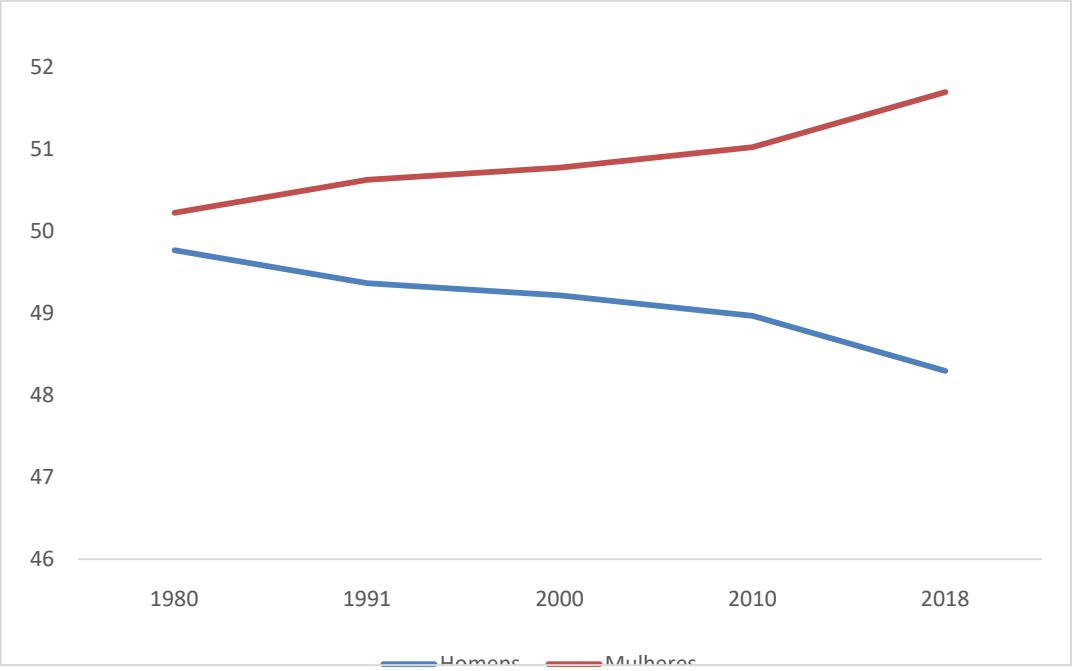
A Lei nº 9.504 de 30 de setembro de 1997, conhecida como a Lei das Eleições regulamenta questões relativas ao pleito eleitoral a nível Federal, Estadual e Municipal. Nas questões de gênero, o artigo 10, parágrafo 3º traz a seguinte redação:

> *Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento)* ***para candidaturas de cada sexo****. (Redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009). (BRASIL, 1997, não paginado, grifo nosso)*

Ainda que a lei estipule certa heterogeneidade relativa a distribuição do poder político, vetores como gênero, raça e classe social ainda representam uma importante estratificação legislativa mundial (SILVA, 2014; ARAÚJO, 2010). Ressaltando que a lei prevê, mas não garante o atingimento dos 30% estipulados nas eleições.

O voto representa um dos pilares da cidadania e da democracia, sendo seu exercício mais explícito, porém não se restringe a ele (GRESTA, 2019). Questões de gênero abarcam as relações de poder, com reflexos entre quem vota, quem decide e quem recebe o resultado das decisões ou ainda, das não decisões da agenda pública (ARAÚJO, 2010). Numa população que tem uma equidade numérica na divisão demográfica entre os gêneros (IBGE, 2018) (FIGURA 1), a não existência de equidade em outras áreas representa uma violação aos direitos das mulheres de existir de acordo com sua representatividade.

FIGURA 1 – ESTATISTICAS DEMOGRÁFICAS POR GÊNERO NO BRASIL – 1980 A 2018



FONTE: A Autora, 2019, com dados do IBGE, Censo Demográfico 1980, 1991, 2000, 2010 e Estimativa da População 2018.

Segundo Davis (1981), numa reflexão sobre as condições humanas de gênero e raça, "a clivagem entre economia doméstica e economia pública, provocada pelo capitalismo industrial, instituiu a inferioridade das mulheres com mais força do que nunca. Na propaganda vigente, 'mulher' se tornou sinônimo de 'mãe' e 'dona de casa', termos que carregavam (e ainda carregam, segundo a articulista) a marca fatal da inferioridade" (p. 25). Podemos então estabelecer uma relação clara da posição feminina que vem se desenhando no decorrer da história (BRASIL, 2015; MATOS, 2010).

Esta posição se reflete na política, tanto em relação aos votos, quanto nas candidaturas. As mulheres votam e neste aspecto representam a maioria (JORDÃO, 2010). Por outro lado, tenderiam a não eleger outras mulheres por não enxergar que possam ser ocupantes de cargos para além do âmbito doméstico? Forte traço do patriarcado refletido na administração pública, que traz o papel do homem como aquele que cuida, estando fora de casa, e provê aos que em casa ficam (BARREIRA & GONÇALVES, 2012; COSTA, 2010; BRASIL, 2015; OSTOS, 2012).

Além das poucas opções para que se vote em mulheres, agregadas a outras questões, a conta pende para a maior representatividade masculina no campo político (BOLOGNESI, 2012; JUNCKES, 2015), com tentáculos para além de candidatos eleitos, mas com dominância em esferas influenciadoras do eleitorado.

O lugar da mulher era visto como o da mãe perfeita, da proteção no âmbito do lar, "seu lugar era em casa, nunca, é claro, na esfera política" (DAVIS, 1981 p. 45). Historicamente e com reflexos claros posteriores, a luta da mulher escrava e das sufragistas teve seus entrelaces, mas não finalizou da mesma maneira (DAVIS, 1981). Sendo assim, falar da mulher não é falar de todas as mulheres. Mesclando as questões de raça e classe social, temos entraves ainda mais graves na conquista do desenvolvimento como liberdade para as mulheres (SEN, 2010).

Quando, nos dias atuais, avaliam-se as redes de financiamento eleitoral relacionadas as mulheres, Junckes et al (2015) apontam para exclusão, isolamento e marginalização feminina no processo. Este fato gera, "reduzidas chances de sucesso nos pleitos" (p. 26). A esfera do empoderamento não parece ser suficiente para resolver tal equação, tendo sido absorvida como uma causa mais pessoal, ainda relacionada ao ambiente de trabalho, de aparência e idade, do que de classe. Empodera-se a mulher, mas pouco empoderam-se os coletivos femininos, e ainda, não se intercalam esses movimentos. Entra então em voga, possivelmente, as questões de sororidade, comparadas aos mecanismos de fraternidade masculinos.

Segundo Horochovski (2008, p. 9), podemos compreender o significado da expressão Empoderamento e relacioná-la com a realidade e militância do empoderamento feminino:

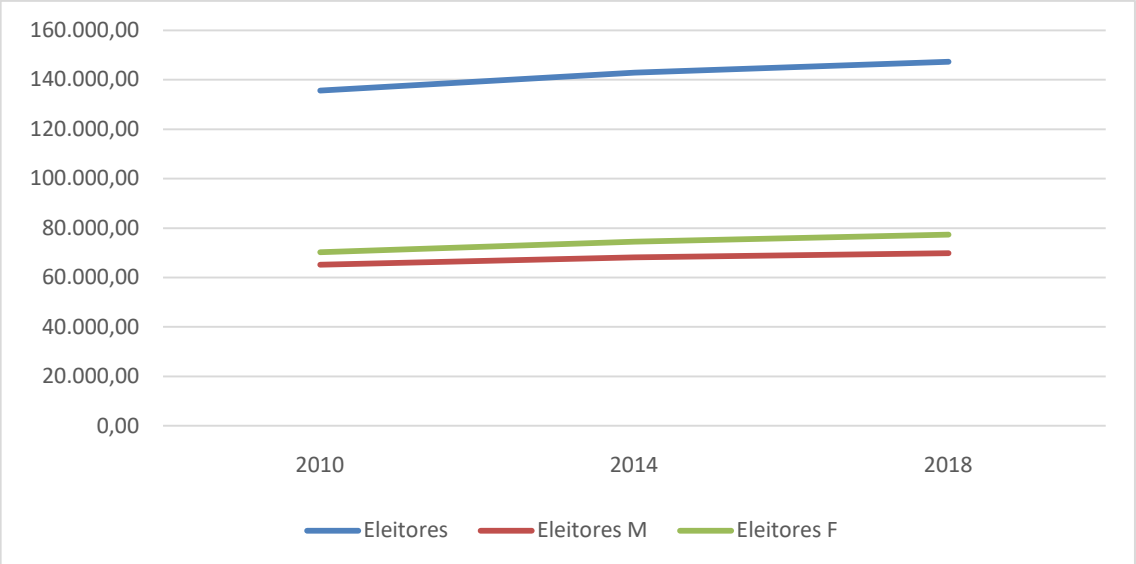
> *Empoderar é fazer com que indivíduos, organizações e comunidades ampliem recursos que lhes permitam ter voz, influência e capacidade de ação e decisão, notadamente nos temas que afetam suas vidas, em diversas esferas, de maneira formal ou informal. [...] Como resultado, o empoderamento, apesar de não ser uma dádiva, necessita quase sempre da intervenção de fatores externos, o que aponta para as ações concretas de compreender o fenômeno e intervir na realidade.*

> *[...] no que concerne aos estratos de menor status socioeconômico, implica estes tomarem consciência das injustiças de que padecem e passam a lutar para aumentar sua autoestima, autoconfiança, participação nas decisões que afetam suas vidas e independência econômica (2008, p. 9).*

Autoestima e autoconfiança parecem estar presentes na agenda do empoderamento feminino, porém as participações nas decisões se mostram mais presentes em âmbito não legislativo.

O número de candidatas aos pleitos tem aumentado, ainda que segundo dados do TSE (2014) em muitos casos não chegue aos 30% mínimos estipulados por lei. Da mesma forma o número de eleitoras tem crescido (FIGURA 2), podendo então sugerir que com mais mulheres concorrendo e mais mulheres votando, os resultados pudessem ser diferentes do que os atingidos nas últimas eleições (PORTO, 2000). Se levarmos em consideração as eleições federais, foco dos dados analisados neste artigo, o panorama se mostra diferente. Tendo candidatas nas eleições federais nos anos de 2010, 2014 e 2018, tem-se a vitória de uma mulher em duas delas, sendo o caso da Presidente Dilma Rousseff (JORDÃO, 2010).

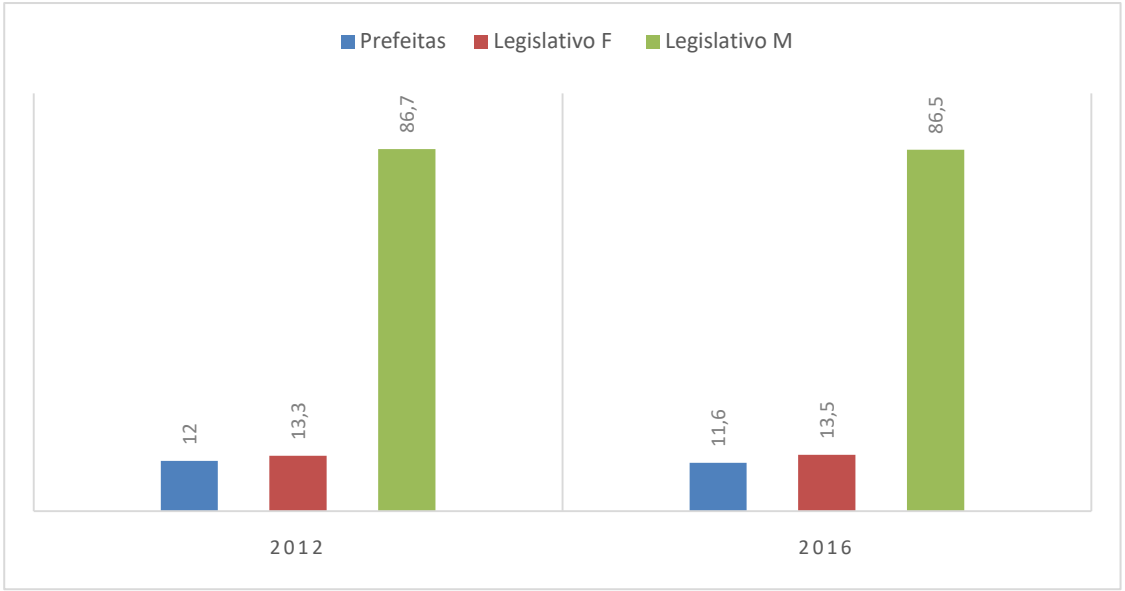
FIGURA 2 – PORCENTAGEM DE ELEITORES TOTAIS E POR GÊNERO



FONTE: A Autora, 2019, com dados do TSE.

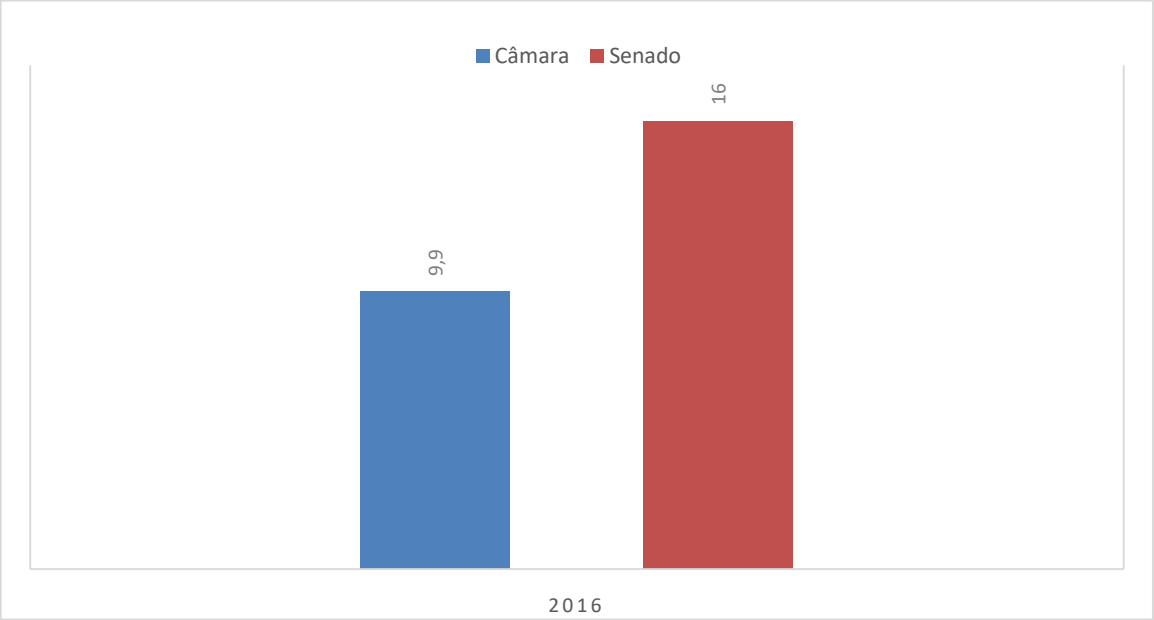
Mas quando nos espraiamos pelos resultados gerais das eleições federais, estaduais e municipais, para outros cargos que não a Presidência, os números mudam assombrosamente e as mulheres passam a figurar de maneira menos do que mínima nas cadeiras dos Poderes Executivo e Legislativo (FIGURA 3 e FIGURA 4). O Brasil se encontrava, em 2014, como o 156º país no ranking da participação das mulheres na política, num total de 188 países (TSE, 2014). Dados que revelam que estamos muito aquém das possibilidades de participação e cidadania as mulheres, interferindo inclusive na noção de democracia que esta fatia expressiva da sociedade tem em relação a suas ações e possibilidades de representação.

FIGURA 3 – CRESCIMENTO FEMININO NA REPRESENTAÇÃO LEGISLATIVA



Fonte: TSE, 2016.

FIGURA 4 – PORCENTAGEM BRASILEIRA DE MULHERES NA POLÍTICA



FONTE: A Autora, 2019 com dados do TSE (2016).

Parte da lacuna neste sentido, parece se pautar no texto da Lei, que solicita participação de no mínimo 30% de um dos gêneros nas candidaturas, mas não pode prever se este percentual será atingido nos resultados das eleições. Logo, temos um aparato jurídico que não consegue dar conta de uma questão que se reflete na ocupação das cadeiras governamentais e na falta de representatividade das mulheres na política brasileira (FIGURA 5).

FIGURA 5 – NÚMEROS DE PARTICIPAÇÃO LEGISLATIVA POR GÊNERO

Exercício do poder		Total	Absoluto		Distribuição (%)	
			Mulheres	Homens	Mulheres	Homens
Câmara dos Deputados	2013	113	47	466	9,16	90,84
	2015	113	53	460	10,33	89,67
Senado Federal	2013	81	7	74	8,64	91,36
	2015	81	11	70	13,58	86,42
Governos estaduais e distrital	2013	27	2	25	7,41	92,69
	2015	27	1	26	3,70	96,30

FONTE: Revista Observatório Brasil da Igualdade de Gênero, 2015

A correlação entre diversos fatores que promovem o desenvolvimento (SEN, 2010) e que se mostram mais frágeis quando se trata do existir feminino no mundo, pode auxiliar nesta equação. Acesso a estudo, trabalho, equidade de salários, índices de violência por gênero, tripla jornada, entres outros, asseguram à mulher menor participação tanto em termos de elegibilidade quanto nas possibilidades de decisão de voto (SILVA, 2014, SALGADO, 2015).

A Lei dos Partidos Políticos (Lei n° 9.096/1995), traz em seu texto trechos privilegiando a promoção e difusão da participação feminina na política (BRASIL, 1995), mas ainda assim não garante a ocupação das vagas (BRASIL, 2014), da mesma forma que a Lei das Eleições também não o faz. Como se não bastasse o cenário desolador, o panorama tende a se perpetuar na medida em que tramita no Congresso Nacional, o PL n.º 2996/2019, de autoria da Deputada Federal Renata Abreu – uma das poucas representações femininas neste local (Presidente Nacional do Podemos/SP), tendo por objetivo principal alterar o texto da lei, sugerindo-se que: "o grupo majoritário – homens – não perderia candidaturas caso a legenda não conseguisse preencher 30% das vagas com mulheres[2]."

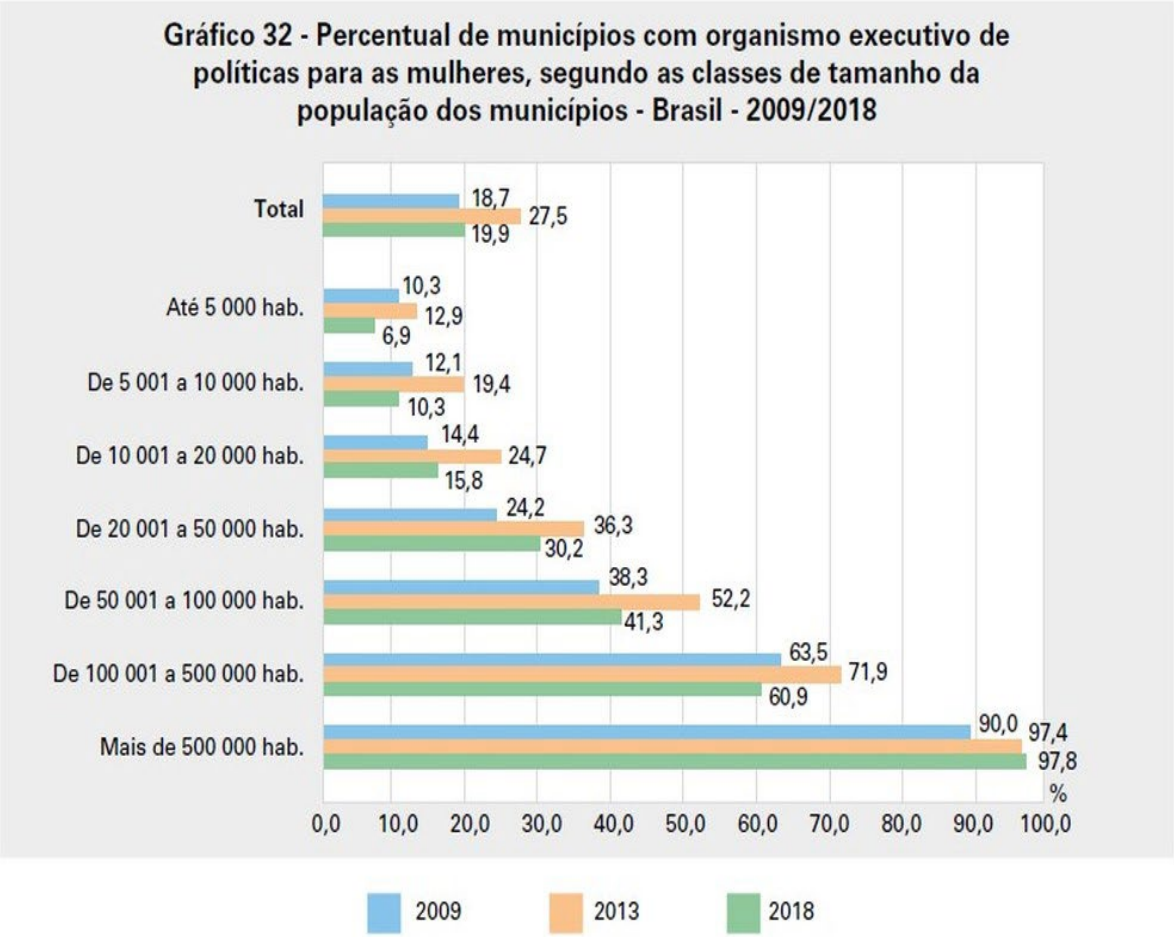
Num ambiente prioritariamente masculino, homens ocupam a maioria absoluta dos cargos legislativos do país (TSE, 2014), logo, importa pensar na criação de propagandas, planos de governo e outras estratégias efetivas que possam alavancar a participação feminina na política (PORTO, 2000; OSTOS, 2012; JORDÃO, 2010). Porém com a hegemonia masculina, as dificuldades de criar e implementar estes itens parece mais uma das barreiras a ser ultrapassada para que as mulheres possam mudar a realidade política brasileira (BRASIL, 2014; PANKE, 2016).

A criação de políticas públicas (FIGURA 6) que tenham seus olhos voltados a realidade das mulheres pode ser um dos fatores que contribuem para participação feminina no campo eleitoral, caso da criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) do Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos

[2] Notícia veiculada pela Revista eletrônica Carta Capital, sob o título: PL quer alterar lei de cotas para mulheres e deixar partidos sem punição. Disponível em: https://www.cartacapital.com.br/diversidade/pl-quer-alterar-lei-de-cotas-para-mulheres-e-deixar-partidos-sem-punicao/ Acesso em 23.set.2019

Humanos, criada num governo feminino. Porém sabe-se que há uma descontinuidade de políticas em trocas de mandato, tornando difícil que estas políticas sejam avaliadas quanto à sua efetividade, ficando a verificação dos avanços no campo empírico, de curto prazo, com estabelecimento débil de efetividade e inter-relações.

FIGURA 6 – ESTÁTISTICAS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS AO PÚBLICO FEMININO



Fonte: IBGE, 2009/2018.

O lançamento de material orientador sobre a situação da mulher na política pode ser um exemplo dessas ações em benefício da divulgação e promoção do feminino no legislativo. O livreto "+ Mulher na Política" foi um marco como documento problematizador do papel da mulher nas eleições, sendo elaborado por

mulheres legisladoras e efetivado como uma das propostas de uma candidata mulher, em seu mandato, Dilma Rousseff.

Alguns trechos deste material merecem destaque na difusão da problematização da participação feminina em eleições:

> *São três os dispositivos legais que preveem cotas de gênero: a determinação do preenchimento de 30% de gênero diferente nas vagas de candidaturas, a aplicação de 5% do Fundo Partidário em ações de capacitação de mulheres e a utilização de 10% do tempo de propaganda partidária em TV e rádio para promover e difundir a participação das mulheres na política. Preliminarmente destaca-se que a legislação não prevê qualquer punição aos partidos políticos que não cumprem tais dispositivos legais (BRASIL, 2014, p. 31).*

Ainda que a realidade brasileira possa parecer assoladora, e questões relacionadas ao desenvolvimento possam ser elencadas como decisivas para mudanças nas relações de poder e gênero (SEN, 2010), um fato interessante pode ser trazido a esta questão. Os rankings de países desenvolvidos demonstram discrepâncias, com menor participação feminina ao redor do Mundo (SILVA, 2014). A equação parece ter mais elementos do que os elencados de maneira primária.

Em contrapartida a este fato, pode-se destacar que no Reino Unido existe a adoção voluntária de cotas para gêneros (JUNCKES, 2015; SILVA, 2014), o que demonstra que é plenamente alcançável a isonomia de homens e mulheres aos cargos eletivos como um elemento propulsor da representatividade do gênero feminino no mundo. Ainda que no Reino Unido não vigore o sistema presidencialista adotado pelo Brasil, o Parlamentarismo Britânico esteve sob o comando de Margaret Thatcher no período compreendido entre os anos de 1979 a 1990.

Países afegãos, marcados no ocidente pela concepção de retrocessos nas conquistas femininas, tem números maiores de mulheres no legislativo do que outros nos quais o senso comum intui uma maior equidade de gênero (SILVA, 2014; JORDÃO, 2010). Ficando cada vez mais claro a extensão de fatores que geram o desenvolvimento e a equidade de gênero na política.

Quanto as decisões de voto femininas, podemos destacar o seguinte trecho, sobre pesquisas de opinião em pleitos anteriores, relacionados as mulheres: "As eleitoras demoram mais para escolher candidatos e costumam decidir de olho nas propostas, especialmente as que abordam serviços públicos, algo que se torna evidente apenas após o início da campanha na TV" (El País, 2018). Fato mencionado também por Jordão (2010) com relação as últimas eleições, diferenciando este comportamento do masculino, que normalmente elenca questões partidárias e econômicas para decisão, que é tomada nos primeiros momentos do pleito.

Outro fato interessante da pesquisa mencionada acima, é o de que as mulheres, não podendo votar no candidato de sua preferência, preferiam Marina Silva, relatando que "é quem mais cresce dentre as mulheres que declaram votos na ausência de Lula (até 17% sem Lula ante 11% com ele) " (El País, 2018). Dado o resultado da eleição, com a vitória de um candidato masculino, não vinculado a uma vice candidata, podemos perceber a grande gama de fatores que a decisão das eleitoras tem. Provavelmente não podendo ser apontado como apenas uma questão de gênero, numa primeira instância, mas apontando reflexos dessas questões por outros vieses, como acesso, financiamento e fortes características do patriarcado na sociedade brasileira.

A pesquisa relacionada as decisões de voto das mulheres, realizada em 2010 pela ONG Patrícia Galvão[3], entidade de estudos políticos, relata a maneira criteriosa pela qual o processo decisório das mulheres ocorre (JORDÃO, 2010). Estando as mesmas mais relacionadas a políticas públicas, principalmente aquelas que possam alavancar de maneira consistente sua qualidade de vida (saúde, trabalho e educação), enquanto homens tendem a ser conquistados pelos candidatos através do viés econômico.

Questão bastante interessante quando pensamos no liberalismo econômico demonstrado pela campanha do candidato vencedor nas eleições de 2018, cujas

[3] Disponível em: https://agenciapatriciagalvao.org.br/mulheres-de-olho/politica/noticias-politica/o-poder-do-voto-feminino-fatima-pacheco-jordao/ Acesso em 15 ago 2019.

pesquisas (Pesquisa Ibope 1º turno[4]; Vox Populi[5]; DataFolha[6], 2018) demonstraram ter menos da metade de adesão do público feminino em intenção de votos, além da falta, na referida campanha do candidato de questões relacionadas a agenda feminina.

Por outro lado, Panke (2016) traz as propagandas e a construção da mulher candidata com forte pressão para que posturas masculinizadas sejam assumidas para que se possa galgar votos dos eleitores mais conservadores. Ainda que as questões relacionadas aos interesses das eleitoras sejam citadas, sempre voltados as políticas públicas que possam fomentar a ascensão feminina na sociedade.

2 METODOLOGIA

Segundo Rother (2007) artigos de revisão de literatura, são uma maneira de desenvolver uma pesquisa utilizando fontes de informações para obtenção de resultados de outras pesquisas, com o objetivo de fundamentar teoricamente um objeto. Estas revisões deverão seguir protocolos definidos e os mesmos devem ficar claramente relatados, para que possam ser reproduzidos.

Este artigo tratou de uma revisão de literatura narrativa e análise de dados secundários provenientes do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Foram utilizadas bases de dados e portais de busca integrada, com as palavras-chave e operadores booleanos: empoderamento AND eleições AND mulheres, "participação das mulheres" AND "eleições brasileiras", sororidade AND eleições e votos AND mulheres e comportamento AND eleitoral/eleições AND feminino/mulheres.

As bases de dados referenciais e bases de dados de textos completos e portais de busca integrada utilizadas foram: Lilacs, Scielo, Portal da Capes, Sociological Abstracts e DOAJ. Os artigos encontrados estavam mais relacionados as questões de elegibilidade das mulheres do que fatores relacionados aos movimentos ou motivos

[4]Disponível em: https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/eleicao-em-numeros/noticia/2018/10/26/datafolha-de-25-de-outubro-para-presidente-por-sexo-idade-escolaridade-renda-regiao-religiao-e-orientacao-sexual.ghtml Acesso em 16 ago 2019

[5] Disponível em: https://revistaforum.com.br/politica/vox-populi-diferenca-entre-bolsonaro-e-haddad-cai-para-5-e-indecisos-decidirao-eleicao/ Acesso em 15 ago 2019

[6] Disponível em: http://datafolha.folha.uol.com.br/eleicoes/2018/09/1981347-presidencia-bolsonaro-lidera-e-quatro-empatam-em-disputa-por-2-lugar.shtml Acesso em 17 ago 2019

influenciadores do voto feminino. Em alguns dos artigos foram encontrados tanto informações sobre potencialidades e dificuldades para a candidatura e eleição das mulheres, quanto a perspectiva da mulher votante na tomada de decisões.

Não foi escolhido um recorte temporal, tendo em vista que artigos que avaliassem o comportamento eleitoral feminino desde o sufrágio poderiam interessar para promover um panorama histórico do assunto. O recorte geográfico escolhido foi o Brasil, já que procurou-se estudar o comportamento das eleitoras brasileiras, sem a pretensão, neste momento de traçar comparativos com eleitoras de outras nações. Foram realizadas pesquisas em português, inglês e espanhol, desde que os artigos publicados nestas línguas tratassem da realidade das eleitoras brasileiras, em território nacional.

Foram encontrados 320 artigos no total, somando-se todas as bases de pesquisa referidas. Após leitura do título, foram selecionados 90 artigos para leitura do resumo e posteriormente foram selecionados 19 artigos e documentos para leitura exploratória, estando estes contidos nas referências bibliográficas. Constam nesta pesquisa ainda outros documentos, notícias provenientes de portais jornalísticos e leis referentes ao assunto discutido e os mesmos também constam nas referências.

3 DISCUSSÕES

Silva (2014) aponta os métodos eleitorais[7] como maiores cerceadores das mulheres (e outras minorias) na esfera pública, e ainda, o fato de que na falta de informações que possam auxiliar o eleitor, de maneira geral, a decidir por seu voto, há uma tendência na manutenção do *status quo* relacionado ao perfil dos candidatos. Tendo um maior número, historicamente eleito, de homens, a manutenção ou escolha por perfis com os quais os eleitores estariam acostumados, levaria a votos majoritariamente em candidatos masculinos.

Junckes et al (2015) assinalam o financiamento eleitoral, em específico o acesso a ele, como a principal interferência para que a porcentagem feminina de

[7] Para melhor compreensão do termo "métodos eleitorais" ver Silva, 2014, citado nas referências deste artigo.

cargos eleitorais seja menor. Elencam que a relação entre o poder do candidato em conseguir financiamento e sua elegibilidade são consignadas, tornando assim os mais elegíveis os mais financiáveis. Ainda que a taxa de retorno de votos em relação aos investimentos seja maior em mulheres, isso não garante o acesso ao maior volume de investimentos em candidaturas femininas.

Colomer (2004) esclarece sobre as diferenças entre o sistema eleitoral[8] e as regulações eleitorais, sendo a primeira maior influenciadora do que a segunda. Mas, Silva (2014) adverte que o sistema eleitoral é definido e modificado pelo próprio corpo legislativo, como "consequência das decisões de partidos políticos que tendem a deliberar em interesse próprio" (p. 120). Sendo estes interessem majoritariamente compostos por homens, serão possivelmente estes direcionamentos do sistema, na manutenção do *status quo*. Fato elencado por Pal (2016) que alerta que após eleitos, o comportamento muda e a tendência a alterar leis eleitorais em benefício partidário ou próprio aumenta.

No Livreto + Mulher na Política! (Brasil, 2014) publicado pelo Senado Federal e Câmara dos Deputados Federal em parceria com a Procuradoria Especial da Mulher e a Bancada Feminina da Câmara dos Deputados, os motivos para baixa representatividade feminina no Legislativo desviam das expressões de senso comum como "falta de interesse político", "mulher não vota em mulher" e "sem vocação", tendo suas raízes em questões "sociais, políticas, culturais e econômicas" (p. 36).

Dawood (2012) nos traz reflexões que podem ser correlacionadas às citadas acima e de maneira análoga, aplicá-las à participação das mulheres na política. Ela cita que há uma preocupação exacerbada com a garantia das democracias e processos eleitorais democráticos e baixa atenção aos atores políticos e seus meios de manutenção do poder, logo a natureza individual não se faria válida, pois estes

[8] Sistema eleitoral é um conjunto de regras que determina como será a eleição do país, dando diretrizes para o eleitor fazer as próprias escolhas. O sistema também define a forma como serão contabilizados os votos a serem transformados em mandato, no Legislativo ou no Executivo. Um sistema eleitoral impacta diretamente na organização partidária de um país, produzindo agremiações com mais ou menos poder e importância na organização política; impacta na estabilidade de governo; pode responsabilizar mais os representantes individuais ou mais os governos e os partidos; pode dar mais espaço para minorias ou, por outro lado, pode barrar-lhes o acesso (BRASIL, 2014).

fatores atuam de acordo com uma estrutura, logo, necessitam de mudanças estruturais para agir de maneira mais democrática, influenciando inclusive no aumento de representatividade feminina.

O livreto "+ Mulher na Política" elenca ainda os principais fatores para tal fato: a elevada carga de trabalho, com a tripla jornada; o caráter machista da sociedade; o domínio masculino dos partidos políticos; a ineficiência dentro do atual sistema brasileiro de cota nas listas de candidaturas; a baixa alocação de recursos nas campanhas das mulheres; a falta de punição aos partidos que não cumprem a legislação; a falta de formação e de campanhas de conscientização. Coadunando com a premissa de que o voto é multifatorial e que são diversos os elementos que impedem a equidade de gêneros na política, tanto na relação com candidatas quanto na relação com eleitoras.

A pulverização atual das causas ditas feministas pode ser apontada como um fator determinante para que a participação das mulheres seja pouco expressiva (Brasil, 2015). Quando falamos de mulheres, dificilmente conseguiremos abarcar todas as mulheres, os subgrupos femininos relacionadas a causas distintas, como LGTB+, negras, evangélicas, de direita, de esquerda, entre outras, denota a falta de consonância e ainda, de coalisão entre a classe feminina numa luta mais ampla e que possa beneficiar todas as mulheres, em relação à participação eleitoral. O empoderamento dispersivo, neste sentido, causa a individualização e conseguinte diminui a homogeneização necessária à representatividade do espectro feminino no cenário político brasileiro para alçar a devida isonomia eleitoral.

Dados coletados por Junckes et al (2015, p. 32) apontam para uma situação de anonimato e exclusão dos meios para dar visibilidade a candidatura das mulheres, o baixo financiamento, quando comparado aos valores de financiamento destinados aos homens. Os financiamentos são duas vezes maiores para o gênero masculino, permitindo investimentos em propaganda, viagens e outros meios de divulgação que se tornam inviáveis para as mulheres.

Logo, se usarmos um pensamento dedutivo, as mulheres não teriam como votar em mulheres por não poder identificar as candidatas por meio da campanha

eleitoral ampla e ainda, sendo a campanha um dos fatores já citados como decisório na escolha eleitoral das mulheres.

Sendo assim e segundo Jordão (2010), se o número de mulheres concorrentes aos pleitos é sempre em menor número do que os homens, não conseguindo sequer atingir o mínimo de 30% estabelecido por lei, ainda que as mulheres votantes estejam em maior número, as escolhas se afunilam, gerando votos femininos para candidatos masculinos. Não se trata de um reducionismo de fatores para o voto final, pois considera-se que este fato é uma das possibilidades para a equação multifatorial que é o voto, mas deve ser considerada e sugestão para estudos posteriores.

As relações entre chance de sucesso e financiamento ficam claras no trecho abaixo:

> *Há fatores encadeados que produzem uma razão numérica pela qual há praticamente 10 homens para cada mulher entre os candidatos mais centrais e influentes na rede, os quais apresentam melhores perspectivas eleitorais, além de maiores receitas e número de doações. Tal razão é muito próxima das proporções de homens eleitos para mulheres eleitas nos últimos pleitos (JUNCKES, 2015, p. 43).*

Atentando para uma possível inter-relação entre o investimento monetário na campanha e as chances de vitória nos pleitos.

A abertura dada pelos partidos para a participação das mulheres parece influenciar tanto as possibilidades de elegibilidade quanto as opções de voto. Feitosa (2012), em sua pesquisa relacionada aos aspectos femininos nas questões políticas, nos guarnece com o fato de que os partidos políticos são os mais resistentes quanto a participação da mulher no ambiente eleitoral. Nas disputas eleitorais, as conquistas femininas, muitas vezes, são interpretadas como derrotas masculinas. A cada mulher ativa, votante e elegível, um homem precisa ceder espaço.

O trecho abaixo elucida de maneira bastante veemente a diminuição das possibilidades no que diz respeito a cidadania feminina, que neste momento se expressa através não só no ato de poder votar, mas de ser eleita:

> *Aventa-se que, não obstante o acréscimo no número de candidatas, as mulheres ainda figuram como um grande contingente das candidaturas pequenas. São, em sua maioria candidaturas pouco competitivas e recebem pouco ou nenhum apoio de seus partidos, inclusive no momento do registro. Os procedimentos formais e burocráticos foram, em grande medida, responsáveis por tamanho número de impugnações. Sem contarem com assessoria jurídica, seja para providenciar toda a documentação requisitada pelos tribunais, seja para interpor recursos e seguir na competição eleitoral, os critérios objetivos formais acabaram por inviabilizar muitas candidaturas (Feitosa, 2012, p. 144)*

Nas eleições de 2010 e 2014 a lógica do masculino, personificada no resultado das eleições, se inverteu. Tivemos então a eleição da primeira mulher para ocupar o mais alto cargo do Poder Executivo Brasileiro. Dados como número de votos por gênero poderiam comprovar a premissa de que mulheres votam em mulheres. Fato que só pode ser deduzido, já que em termos de eleitorado, homens e mulheres quase se igualam nas estatísticas e o voto secreto não permite uma demografia do voto por gênero. Somente as pesquisas de intenção de voto trazem esta informação, mas trabalhar com estas informações poderia fornecer um panorama duvidoso sobre o real voto de cada um dos gêneros.

Nas pesquisas presidenciais da eleição de 2018, de 13 candidatos, apenas duas mulheres estavam entre as opções de escolha. Já no segundo turno, não havia nenhuma representação feminina, exceto a candidata a vice-presidência Manuela, disputando junto a Haddad. Pesquisas do site DataPoder360[9], veiculadas pelo jornal El País, referiram a indecisão das mulheres e a tendência de que as decisões de voto femininas carecem de tempo de maturação após obtenção de informações adquiridas através dos meios de comunicação e propaganda eleitoral. Esta informação corrobora com o fato de que, tendo menos financiamento e menor tempo de propaganda, devido a sua menor expressividade política, as chances de serem escolhidas (das candidatas), por outras mulheres, é então diminuída.

[9] Pesquisas disponíveis em www.poder360.com.br. Reportagem do jornal El País, disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2018/06/06/politica/1528296298_833121.html Acesso em 21 de set. de 2019.

O estudo de Bohn (2008) sugere que o fator "gênero" não é um empecilho, ou ainda, um fator decisivo na escolha por candidatos, sendo outros fatores como ideologia, publicidade, entre outros capazes de gerar mais votos. Já a Revista do Observatório Brasil de Igualdade de Gênero aponta o forte traço do patriarcado, ainda hoje, como um empecilho ao crescimento nos números de participação política feminina (BRASIL, 2015). Citando ainda, em artigo escrito por Patrícia Rangel, que "o sistema político brasileiro ainda se mantém impermeável às suas demandas por igualdade de direitos e insensível às transformações que o feminismo operou na sociedade" (BRASIL, 2015, p. 17).

Dados coletados em survey de eleitores apresentados em Avelar (2013) e Matos (2010) trazem grandes elucidações sobre conservadorismo e as decisões de votos relacionadas a gênero, trazendo correlações entre o grau de escolaridade das mulheres e a tendência a menor conservadorismo em questões não relacionadas ao viés econômico.

Em outra pesquisa realizada no mesmo trabalho (AVELAR, 2013), uma análise acerca da eleição de Dilma propõe uma visão a respeito da influência de Lula, sua articulação política e fator agregador na campanha da candidata como maior fator para o resultado do pleito. Sendo os trabalhos contidos neste compilado os que trouxeram mais informações acerca do eleitorado e não somente das candidatas e legislações correlatas.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A luta pela sobrevivência, contra a violência relacionada ao gênero, os baixos salários, as oportunidades não equânimes, a ampla jornada de trabalho (tanto fora quanto dentro do domicílio), o acúmulo de responsabilidades pessoais e sociais, levam a mulher a despender pouco tempo para questões políticas. E quanto menor o poder aquisitivo e status social, maior a dificuldade de acessar meios de participar nas decisões do país, principalmente na esfera política.

A maioria dos autores cita a reforma política como um caminho para a construção da equidade e avanços na representação feminina na política. Aprofundam-se em países que tem sistemas políticos outros (alternância de gênero, por exemplo) e nos quais a representatividade é maior entre as mulheres para justificar a reforma. A mudança das cotas de candidatura por cotas de representação pode ser uma saída. Mas carecemos então de estudos que possam verificar, dentre estes países de maior representatividade, a porcentagem de votos femininos em candidatas, de todas as instâncias. Além de atentar para o fato de que cada experimentação se altera quando se alteram as condições de aplicabilidade.

O fato de não termos no Brasil estatísticas de voto, relacionadas a quantidade de votos recebidos, de acordo com o gênero dos votantes, contribui um limbo para a concretude do comportamento eleitoral, principalmente no campo das ciências políticas. Sabe-se que o voto é secreto, porém tal estatística não parece ferir esta premissa e poderia colaborar com as pesquisas neste campo de maneira grandiosa, abrindo inúmeras possibilidades para estudos de comportamento eleitoral relacionado as questões de gênero.

Outra questão importante de apontar é a falta de estatísticas para eleitores transgênero, sendo apenas elencados dados sobre eleitores que optaram pelo uso de nome social dentre os presentes nas eleições. Acredita-se que este fato poderia gerar discussões magnânimas sobre comportamento eleitoral, tendo em vista as crescentes altercações sobre o assunto e sua grande relevância em políticas públicas e agenda pública.

Conclui-se assim, que fatores múltiplos influenciam o voto feminino e a falta de dados consistentes, sendo os mesmos obtidos somente através de intenção de voto, dificultam as discussões acerca das relações de gênero nas eleições brasileiras. Analisados os dados oficiais das eleições presidenciais de 2010 a 2018, e tendo um número de eleitoras maior do que o de eleitores, e ainda, um total de dois pleitos ganhos por candidata mulher e um por candidato homem, seria necessário realizar um estudo qualitativo mais amplo no recorte temporal para que maiores conclusões acerca de, em quem votam as mulheres, possa ser feita.

Porém se imaginarmos que a eleição de 2010 foi a primeira, no Brasil, a ter como vencedora do certame uma mulher e que este número se mostra como de baixa porcentagem se colocarmos em voga todas as eleições democráticas ocorridas no país, teremos que nos espraiar por outros campos de pesquisa, que não somente os resultados em que a presença de candidatos se mostrou mista, em termos de gênero.

Estabelecendo assim um panorama da construção de voto feminina e um histórico eleitoral das mulheres, com base em uma metodologia transversa qualitativa e quantitativa de cruzamento de dados, que possa inter-relacionar diversos dados e os resultados eleitorais.

Faz parte do senso comum brasileiro propagar que mulher não vota em mulher. Mas esta premissa não parece ser facilmente descartada ou verificada somente através de revisão de literatura ou pesquisas de intenção. Dados secundários podem ajudar a elucidar esta questão, mas desde que estes sejam coletados de maneira ampla e possam enxergar as questões sociais nas quais o "existir feminino" habita.

A democracia brasileira, tanto em relação à abertura de possibilidades para mulheres quanto em relação a candidatura, e refletindo de maneira profunda no voto, ainda não fornece estofo para a equidade de gênero. Neste sentido nosso sistema, com fortes traços colonizadores e patriarcais exige criação provisória de cotas, mais paridade nas direções partidárias e empresariais, recursos equitativos de campanha (acesso, conquista e distribuição) e chances reais maiores de pleito por financiamento para mulheres.

Repensando a estrutura social, podemos elencar assuntos que exigem reflexão acerca do feminino atual como acesso a creches, redivisão do trabalho doméstico e profissional, redistribuição do cuidado familiar e direito as decisões relacionadas ao corpo feminino, que devem ser tomadas pelas próprias mulheres. As questões estruturais com as quais necessitamos reavaliar e mudar se mostram maiores do que meras questões de escolha pessoal, ou garantias jurídicas para o pleito feminino.

A combinação dos elementos acima citados pode trazer a chave para abrir as portas do legislativo para mais mulheres participarem nas decisões do país e estes

subsídios poderão promover maior engajamento político e melhores oportunidades de decisão de voto do eleitorado feminino, ampliando a participação social das mulheres pela luta de seus interesses, que por fim, são os interesses de mais da metade da população brasileira.

REFERÊNCIAS

ALVES, B. M. **Ideologia e feminismo: a luta pelo voto no Brasil.** Petrópolis: Vozes, 1980.

ARAUJO, C. Rotas de ingresso, trajetórias e acesso das mulheres ao legislativo: um estudo comparado entre Brasil e Argentina. **Rev. Estud. Fem.**, Florianópolis, v. 18, n. 2, p. 567-584, 2010.

AVELAR, L. Gênero e comportamento eleitoral. **Rev. bras. estud. popul.,** São Paulo , v. 30, n. 1, p. 333-341, 2013. Disponível em: >http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-30982013000100017< Acesso em 25 de set 2019.

BARREIRA, I.; GONÇALVES, D. N. 'Presença' e 'ausência' de candidatas: mapeando representações de dirigentes partidários. In: ALVES, José Estáquio; PINTO, Céli Regina Jardim; JORDÃO, Fátima. (Orgs). **Mulheres nas eleições 2010.** São Paulo: ABCP/Secretaria de Políticas para as Mulheres, p. 315 - 336, 2012.

BOHN, S. Mulher para presidente? Gênero e política da perspectiva dos eleitores brasileiros. **Opinião Pública**, Campinas, v.14, n.2, p.352-379, 2008.

BOLOGNESI, B. A cota eleitoral de gênero: política pública ou engenharia eleitoral? ***Paraná Eleitoral*****,** v. 1 n. 2, p. 113 - 129, 2012.

BRASIL. **Cartilha + Mulher na política! Mulher, tome partido!** *2014*. Disponível em: >https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496489/livreto-mais-mulher-na-politica.pdf?sequence=1&isAllowed=y< Acesso em 20 de ago de 2019.

BRASIL. Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos. **Revista Observatório Brasil da Igualdade de Gênero.** 1ª Impressão. Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, Dezembro, 2015, 73 pg.

CHAVES, A. M. Mulheres na Política Legislativa: literatura, discurso e prática. **Revista FOCO**, v.10, nº3, p. 106 - 124, ago./dez, 2017.

COLOMER, J. M. "The Strategy and History of Electoral System Choice". In COLOMER, Josep M (ed.), ***Handbook of Electoral System Choice*.** New York: Palgrave Macmillan, p. 3-73, 2004

COSTA, J. M. de S. **Mulher e Política: Discursivizações sobre candidatas na mídia on-line***.* 165 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Letras, Centro de Ciências Humanas Letras e Artes, Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2010.

DAVIS, Angela. **Mulheres, raça e classe.** Tradução de Heci Regina Candiani. São Paulo: Boitempo, 2016 [1981].

GRESTA, Roberta Maia. **Teoria do processo eleitoral democrático: a formação dos mandatos a partir da perspectiva da cidadania.** Tese (Doutorado em Direito), Universidade Federal de Minas Gerais, 2019.

FEITOSA, F. A participação política das mulheres nas eleições 2010: panorama geral de candidatos e eleitos. In: ALVES, J. E. D.; PINTO, C. R.; JORDÃO, F. (Orgs.). **Mulheres nas eleições 2010.** São Paulo: ABCP/Secretaria de Políticas para as Mulheres, p.139-166, 2012.

HAHNER, J. E. **Emancipação do sexo feminino: a luta pelos direitos da mulher no Brasil, 1850-1940.** Tradução de Eliane Lisboa. Florianópolis: Ed. Mulheres; Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2003.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Demografia por sexo 1980 – 2010.** Disponível em: >https://brasilemsintese.ibge.gov.br/populacao/distribuicao-da-populacao-por-sexo.html< Acesso em 20 de ago de 2019.

JORDÃO, Fátima Pacheco. **Eleições 2010:** O poder do voto feminino. 2010. Projeto Mulheres em Espaços de Poder e Decisão do Instituto Patrícia Galvão. São Paulo, 2010. Disponível em: >https://assets-institucional-ipg.sfo2.cdn.digitaloceanspaces.com/2010/06/podervotofeminino18062010_fatimapjordao.pdf< Acesso em 30 de ago de 2019.

JUNCKES, I. J.; HOROCHOVSKI, R. R.; CAMARGO, N. F.; SILVA, J. M.; SILVA, E. A.; ALMEIDA, L. B. de. Posicionamento das Mulheres na Rede de Financiamento Eleitoral e seu Desempenho nas Eleições de 2010 no Brasil: a dinâmica estrutural da exclusão e marginalização feminina no poder político. **Revista Latino-americana de Geografia e Gênero,** Ponta Grossa, v. 6, n. 1, p. 25 - 47, jan. / jul, 2015.

KARAWEJCZYK, M. **As filhas de Eva querem votar**. Dos primórdios da questão à conquista do sufrágio feminino no Brasil (c.1850-1932). 398 f. Tese (Doutorado em História). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

MATOS, M.; CHEREM, M. S.; BARBOSA, T. de P. **O eleitorado brasileiro e processos de socialização política:** dilemas do conservadorismo político e do tradicionalismo

de gênero no processo eleitoral de 2010. *IV Congresso Latino Americano de Opinião Pública da WAPOR*, Belo Horizonte – Brasil, 2010.

OSTOS, N. S. C. de. A questão feminina: importância estratégica das mulheres para a regulação da população brasileira (1930-1945). **Cad. Pagu**, Campinas, n. 39, p. 313-343, Dez. 2012 . Disponível em: >http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-83332012000200011&lng=en&nrm=iso<. Acesso em 26 set. de 2019.

PANKE, L.; IASULAITIS, S. Mulheres no poder: aspectos sobre o discurso feminino nas campanhas eleitorais. **Opin. Pública**, Campinas, v. 22, n. 2, p. 385-417, Aug. 2016. Disponível em: >http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762016000200385&lng=en&nrm=iso< Acesso em 22 de set. de 2019.

TSE. Tribunal Superior Eleitoral. **Maioria de votantes, mulheres ainda precisam participar mais das decisões do país.** Disponível em: >http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2014/Marco/maioria-de-votantes-mulheres-ainda-precisam-participar-mais-das-decisoes-do-pais/view< Acesso em 21 de ago de 2019.

SILVA, P. G. de S.; LAPA, P. M. Lugar de Mulher é no Parlamento. **Revista de Discentes de Ciência Política da UFSCAR**, vol.2, n. 1, 2014.

SALGADO, E. D.; CALEFFI, R. **Cotas e representação feminina: uma proposta.** *Gazeta do Povo*, Curitiba, p. 2 – 2. Edição de 04 maio 2015. Acesso em 20 de ago de 2019.

PAL, Michael. Electoral Management Bodies as a Fourth Branch of Government. 2016, 21:1. **Review of Constitutional Studies 87**.

PORTO, W. C. **VOTO da mulher.** Dicionário do voto. Brasília: UnB, 427-436, 2000.

A importância da formação política no processo democrático

CRISTIANE DE MEDEIROS BRITO CHAVES FROTA

Sobre a autora:

Cristiane Frota. *Desembargadora Eleitoral do TRE-RJ, Diretora da Escola Judiciária Eleitoral, Advogada e Sócia Fundadora - Brito Chaves Advogados Associados. Doutoranda em Direito pela Pontifícia Universidade Católica da Argentina, Mestre em Direito pela Universidade Gama Filho, Pós-Graduada em Direito Processual Civil pela Universidade Cândido Mendes, Diretora Administrativa do Instituto de Pesquisa e Estudos Jurídicos Avançados - IPEJA.*

RESUMO

O presente estudo analisa a importância da formação política do jovem brasileiro, sua necessária aproximação ao processo democrático, e os benefícios da escolha consciente dos futuros representantes do país. É abordado ainda o exercício da cidadania e a efetivação da democracia no Brasil no processo de tomada de decisões que afetam diretamente a sociedade.

Palavras chave: Cidadania, democracia, formação política, estadania.

ABSTRACT

This study highlights the importance of the political formation of young Brazilians, their necessary approach to the democratic process, and the benefits of the conscious choice of future representatives of the country. It also analyzes the exercise of citizenship and the effectiveness of democracy in Brazil, for the decision-making process that directly affects society.

Keywords: Citizenship, democracy, political education

Introdução

Se, por um lado, as manifestações populares dos últimos anos sinalizaram que o brasileiro tem se interessado e valorizado mais a política, por outro elas também revelaram a falta de conhecimento dos brasileiros sobre a política. Uma formação política sólida deve começar no processo de educação dos jovens, a fim de que sejam capazes de compreender e opinar sobre o processo político.

A formação política constitui parte importante do processo democrático, e faz parte da própria concretização da cidadania. Entender o processo político de escolha dos representantes de uma nação importa refletir a política como o caminho que se percorrerá para o destino do país. A participação do jovem nas decisões políticas trará positivo impacto na sociedade e na vida em comunidade.

O conhecimento da política, atrelado ao interesse de participar do processo representativo, é o caminho para mudanças, para o fortalecimento da cidadania, para o empoderamento de indivíduos e grupos, e assim, para a própria concretização da democracia do país.

Formação Política

A formação política é o a forma pela qual o indivíduo adquire conhecimento sobre o processo de escolha dos representantes de um país.

Não se desconhece que muitas instituições, associações e mesmo partidos políticos, ofereçam cursos de formação e educação política para jovens. Contudo, é importante separar o processo de educação de ideologias político-partidárias, o conhecimento do processo democrático deve se dar de forma imparcial, para que uma pessoa seja capaz de analisar a sua importância a partir do maior número de visões possíveis.

A educação política é fundamental desde os primeiros anos e deve ser encarada como essencial para a formação de sujeitos políticos ativos e passivos, o que tornará cada vez mais possível a compreensão e conscientização para questionamento das ações e tomadas de decisões em uma democracia.

Por isso é preciso que crianças e jovens exercitem seus direitos já no âmbito escolar, podendo opinar, ouvir, escolher, para se tornar um adulto consciente de sua responsabilidade social.

> *Então, como conciliar o interesse das famílias em se preocupar com o futuro profissional de seus filhos e com a formação cidadã? Tendo em vista que, muitas vezes, os pais também não possuem educação política, propagando a herança de desconfiança e alienação, disseminando a ideia de que a prática política e a participação social de nada servem, alimentando, ainda, a cultura produtivista da educação que visa somente instruir e desenvolver faculdades que habilitem o educando a integrar o mercado de trabalho o mais vantajosamente possível.*[1]

Em tempos de desestabilidades políticas, a educação é o instrumento adequado para desconstruir visões negativas sobre o processo de escolha de nossos representantes. É preciso decantar a política, que não se resume em corrupção. Dela advém o processo mais importante para a tomada de decisões coletivas sobre os diversos assuntos que afetam diretamente a sociedade.

O desenvolvimento do cidadão e a prática consciente da cidadania, compreende a formação de sujeitos conhecedores de seu papel na comunidade, inclusive para reivindicar as mudanças necessárias.

[1] SINGER, Paul. Poder, política e educação. Conferencia de abertura da XVIII Reunião Anual da ANPEd, Caxambu, outubro de 1995, p. 06.

Por ser um ambiente comum, de práticas e trocas sociais, a educação escolar é o início da compreensão do conceito de cidadania, da importância do exercício dos direitos e deveres, que cercam o mundo político e o Estado Democrático de Direito.

Cidadania e o Estado Democrático

No Brasil, o processo de formação e desenvolvimento de instituições políticas como partidos políticos, parlamento e sistema eleitoral, planeou a construção da cidadania política. Os avanços na direção de uma democracia plena não significaram, porém, uma ampliação de cidadania social. As elites são ricas, mas a população permanece pobre. O desenvolvimento econômico, uma estrutura industrial e agroexportadora não foi suficiente para diminuir a profunda desigualdade existente no país. Essa assimetria entre o econômico e o político produziu uma cultura política híbrida, sendo a cultura da democracia inercial um dos seus desdobramentos.[2] Portanto a sociedade vai sendo moldada sob a ótica de que quem controla o Estado controla tudo.

Em uma perspectiva da cidadania concedida pelo Estado, a qual deveria ser exercida somente através de suas prerrogativas, surge, em uma crítica as ideias liberais, o conceito de "estadania".

O Brasil é um país que apresenta inúmeras peculiaridades, sejam elas históricas, climáticas, geográficas, culturais e étnicas. Entre as inúmeras singularidades que caracterizam essa nação, destaca-se seu aspecto político, ou melhor, a relação construída entre governantes e governados.

De acordo com Garcia[3], o Brasil não é uma nação de direitos conquistados, mas sim de direitos concedidos. Assim, nota-se que desde o Brasil colônia até os dias

[2] RANINCHESK, Sônia; BAQUERO, Marcello; CASTRO, Henrique Carlos de O., A formação política do Brasil e o processo de democracia inercial. Revista Debates, Porto Alegre, 2018, v. 12, n. 1, p. 87-106.

[3] GARCIA, G.P., Estadania × Cidadania. 2009. Disponível em: <www.pradogarcia.com.br> Acesso em 12 de abril de 2020..

atuais a relação entre povo e detentores do poder se caracteriza pela constante subordinação e pelo excesso de autoritarismo.

A trajetória histórica brasileira revela que a democracia e a cidadania tiveram uma formação distinta da encontrada em outras partes do globo. No Brasil, em primeiro lugar vieram os direitos sociais, em seguida os direitos políticos, e por fim os direitos civis. Nesse caso, pode-se afirmar que a pirâmide dos direitos estabelecidos por Marshall[4] encontra-se invertida na realidade brasileira. Carvalho destaca ainda, que a implementação de cada um desses direitos não ocorreu de forma ideal e satisfatória uma vez que parte desses direitos continua inacessível a uma grande parcela de brasileiros.[5]

Assim, em uma concepção de estadania, haveria no Brasil uma predominância de perspectivas que conferem uma primazia do Estado, como ator protagonista na estruturação da vida social, prevalecendo assim uma ideologia de que ao Estado confere a capacidade de iniciativa e de condução da dinâmica sociopolítica do país, cabendo aos atores não estatais um papel de coadjuvantes neste processo. Assim, a representação política não funcionaria com a finalidade de resolver os problemas que assolam a maioria da população, mas sim para atender os interesses pessoais.

No Brasil, diversos fatos da história da administração pública propiciaram o fortalecimento de uma "estadania". A crescente desigualdade social do país estimula a consolidação de uma cultura muito pouco favorável à ação coletiva e aos valores igualitários, fundamentais à democracia. Ribeiro[6] destaca que a democracia exige a participação de pessoas dotadas de autonomia moral. Essa autonomia moral demanda um grau razoável de independência, conhecimento da matéria, e segurança

---

[4] MARSHALL, Thomas Humphrey , Cidadania e Classe Social, 1950. Sociólogo britânico, analisou a afirmação da cidadania como desenvolvimento dos direitos civis, seguidos dos direitos políticos e dos direitos sociais, nos séculos XVIII, XIX e XX, respectivamente. Introduziu o conceito de direitos sociais, sustentando que a cidadania só é plena se é dotada de todos os três tipos de direito e esta condição está ligada à classe social.

[5] CARVALHO, J.M. Cidadania no Brasil: o longo caminho. 9. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

[6] RIBEIRO, L.C.Q. Desafios da construção da cidadania na metrópole brasileira. *Sociedade e Estado*, Brasília, v.22,n.3,p.525-544,set./dez.2007.

econômica. Assim, no Brasil ainda há uma predominância da "democracia representativa excludente", em que poucos desfrutariam da real condição de cidadania.

O fato é que temos no Brasil uma democracia imatura, com baixo envolvimento da população e uma frágil cultura política. Isso é atestado por um estudo da *Economist Intelligence Unit*,[7] índice que avalia a democracia nos países globais. Em edição recente, o estudo coloca o Brasil como a 51ª democracia de melhor qualidade no mundo, em um grupo de 167 países. Estamos no grupo de "*flawed democracies*" (democracias falhas, em tradução livre), de acordo com a classificação dos autores da pesquisa.

Portanto, a efetivação da democracia está umbilicalmente ligada à própria formação política do cidadão e, apesar de todos os aspectos mencionados, existe uma possibilidade de avanço em relação ao processo de democratização, bem como da cidadania. Esse avanço pode ser evidenciado pela criação de políticas públicas, e pela formação consciente dos jovens brasileiros. A limitação de conhecimento das pessoas sobre as ações e os papéis políticos de seus representantes, associada ao desinteresse nas tomadas de decisões do país, contribui para que nossa democracia permaneça engessada, e o cidadão cada vez mais distante da realidade política e da importância de sua participação no processo democrático.

Considerações Finais

Diante desta breve exposição, se percebe que no Brasil o exercício da cidadania plena não é uma tarefa fácil, o que se contrapõe ao Estado Democrático de Direito.

[7] Disponível em: https://www.yabiladi.com/img/content/EIU-Democracy-Index-2015.pdf Acesso em 12 de abril de 2020.

Uma concreta evolução da nação depende da participação de todos os cidadãos, daí a importância da formação política que deve começar nos anos fundamentais de crianças e jovens.

É de relevância que seja preocupação de nossos representantes, a formação política do futuro cidadão, para que, a longo-médio prazo, possamos identificar representantes do povo com maior responsabilidade social, bem preparados e que realmente mereçam o respeito da população.

Em termos de participação efetiva do cidadão é essencial a sua aproximação ao processo político, a fim de evitarmos que haja um predomínio de ações que conferem maior poder ao Estado, como responsável pela estruturação e desenvolvimento da vida social.

O assunto é delicado, mas necessário, principalmente no atual momento político brasileiro. Todos somos responsáveis pelo futuro do país, na formação de nossos cidadãos e no exercício pleno e consciente da cidadania.

Bibliografia

CARVALHO, J.M. Cidadania no Brasil: o longo caminho. 9. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

GARCIA, G.P., Estadania × Cidadania. 2009. Disponível em: <www.pradogarcia.com.br> Acesso em 12 de abril de 2020.

RANINCHESK, Sônia; BAQUERO, Marcello; CASTRO, Henrique Carlos de O., A formação política do Brasil e o processo de democracia inercial. Revista Debates, Porto Alegre, v. 12, n. 1, 2018.

RIBEIRO, L.C.Q. Desafios da construção da cidadania na metrópole brasileira. *Sociedade e Estado*, Brasília, v.22, n. 3, 2007.

SINGER, Paul. Poder, política e educação. Conferencia de abertura da XVIII Reunião Anual da ANPED, Caxambu, 1995.

Sub-representatividade feminina na política brasileira

KATIA JUNQUEIRA

Sobre a autora:

Katia Junqueira. *Advogada formada pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (1984). Mestranda em Direito Constitucional pela UFF. Especialista em Regulação, Defesa da Concorrência e Concessões pela FGV, LLM (2002). Especialista em Direito Empresarial pela Instituto Metodista Bennet - Pós-Graduação (1998). Pós-Graduada em Educação Ambiental pela UCAM (2010). Conselheira Titular do Conselho Jurídico-Estratégico da Associação Comercial do RJ. Em 2018, foi nomeada Desembargadora Eleitoral do TRE-RJ, tendo tomado posse em 01/08/18, em razão de ter sido a primeira colocada na lista tríplice resultante da votação dos Desembargadores do Tribunal de Justiça do RJ.*

RESUMO

O artigo visa apresentar em linhas gerais a situação da sub-representatividade feminina na sociedade, com a indicação de situações exemplificativas e que demonstram a desigualdade de gêneros no mundo e, notadamente, em nosso país, apontando, de forma mais específica, a desigualdade existente no ambiente político nacional, aonde as mulheres, que representam a maioria absoluta da população brasileira têm baixíssima representatividade na casas legislativas em todos os seus níveis. A partir dessa constatação, são apresentadas as ações afirmativas existentes na legislação eleitoral – in casu, as cotas – e seus efeitos sobre a efetiva representatividade feminina na política, concluindo pelo destacado papel da Justiça Eleitoral em fazer cumprir a legislação e, consequentemente, em alcançar a efetiva igualdade de gêneros, por meio da adequada representatividade das mulheres no cenário político nacional.

Palavras chave: Sub-representatividade feminina, igualdade de gêneros, cotas de gênero, ações afirmativas, mulheres na política, candidaturas-laranja, cotas do Fundo Partidário, cotas do Fundo Especial de Financiamento de Campanha – FEFC.

ABSTRACT

The article presents in general terms the situation of female underrepresentation in society, with the indication of exemplary situations that demonstrate gender inequality in the world and, notably, in Brazil, pointing out, more specifically, the existing inequality in the national political environment, where women, who represent the absolute majority of the Brazilian population, have very low representativeness in legislative houses at all levels. Based on this observation, the affirmative actions existing in the electoral legislation - the quotas - and their effects on the effective female representation in politics are presented, concluding by the outstanding role of the Electoral Justice in enforcing the legislation and, consequently, in reaching effective gender equality, through the adequate representation of women on the national political scene.

Keywords:
Female underrepresentation, gender equality, gender quotas, afirmative actions, women in politics, quotas of the Party Fund, Campaign Financing Fund

"Nunca haverá paz no mundo enquanto as mulheres não ajudarem a criá-la". - Bertha Lutz

1. Introdução

1.1. O Entorno

A questão da sub-representatividade feminina na política é a ponta de um *iceberg* de problemas, que se traduz pela sub-representatividade feminina também na sociedade mundial em geral e na brasileira em especial.

Trata-se de séculos e séculos de preconceitos, barreiras culturais, sociais e estereótipos em relação ao gênero feminino, que ainda persistem nos dias atuais no mundo todo.

A questão perpassa por uma série de desigualdades enfrentadas na sociedade pela mulher que ainda persistem nos dias atuais mesmo com todas as políticas até agora implementadas e discursos de autoridades e entidades privadas, práticas essas, não raro, meramente *fakes* e falaciosas, que objetivam estabelecer uma roupagem politicamente correta para práticas politicamente incorretas.

No mercado de trabalho, por exemplo, o *gap* salarial entre homens e mulheres é um fato inegável. O relatório "Mulheres no Trabalho: Tendências de 2016"[1], produzido pela Organização Internacional do Trabalho – OIT, aponta que se as tendências atuais se confirmarem seriam necessários mais de 70 anos para acabar completamente com a disparidade salarial entre os gêneros feminino e masculino!

[1] https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_457267/lang--en/index.htm, acesso em 03/03/20.

Isso significa que as mulheres trabalham de graça em parte de sua jornada de trabalho, enquanto os homens são remunerados em 100% da mesma.

Nessa mesma linha, não é difícil nos depararmos com situações de mulheres extremamente qualificadas, muitas vezes ocupando cargos de alta direção, com remunerações inferiores às dos homens na mesma função, muitas vezes nem tão qualificados, enquanto que, para os *stakeholders* os empregadores propagam códigos de ética e a adoção de políticas de igualdade de tratamento e de não discriminação.

Ciente desse problema, em 2017 a OIT produziu o Relatório Global sobre os Salários 2016/17 – Desigualdade Salarial no Local de Trabalho[2]. Esse relatório destaca, dentre outros importantes aspectos, "*a ampla disparidade salarial entre homens e mulheres que ocupam postos de direção executiva*".

Sensível a esse problema, a ONU – Organização das Nações Unidas – identificou em sua Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, o trabalho digno para todas as mulheres e homens e a diminuição da desigualdade como objetivos chave de uma nova agenda política universal.

Para as Nações Unidas a luta pela igualdade de gêneros tem absoluta relação com a defesa dos princípios de justiça social. O objetivo da ONU é estabelecer trabalho digno para todas as mulheres e homens e a diminuição da desigualdade.

Nesse sentido, é importante destacar, por exemplo, que a modelagem das famílias está em franca mutação, com uma quantidade considerável de mulheres que, sozinhas e com o fruto de seu trabalho, não só sustentam como estão à frente da condução educacional de suas famílias.

Essas mudanças comportamentais devem ser acompanhadas de mudanças legislativas e jurídicas que assegurem a efetiva igualdade de direitos

[2] https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-lisbon/documents/genericdocument/wcms_664822.pdf, acesso em 03/03/20.

de gêneros e a correspondente representatividade feminina na sociedade e, notadamente, na política.

1.2. Os efeitos da Pandemia do Coronavírus sobre as Desigualdades de Gênero

Muito recentemente, o mundo inteiro foi, e ainda está sendo, impactado por uma pandemia de Coronavírus, o COVID-19, com efeitos devastadores sobre o planeta e sobre a Humanidade.

Com efeito, esse vírus vem ceifando vidas, interferindo nas relações sociais e impactando negativamente a economia, em razão da necessidade de isolamento como estratégia de prevenção da contaminação concentrada em curto espaço de tempo.

Segundo matéria jornalística publicada no jornal "O Globo", do dia 31/03/2020, intitulada "Coronavírus: pandemia deve aumentar diferença salarial entre homens e mulheres"[3], "os avanços globais feitos nos últimos anos em direção aos mesmos salários para homens e mulheres estão sob risco por causa da pandemia de COVID-19".

Nessa matéria dentre outros relevantes aspectos é mencionado que:

> *"A crise econômica causada pela pandemia de coronavírus pode resultar na perda de mais de 25 milhões de postos de trabalho, de acordo com a OIT. A Catalyst, uma organização sem fins lucrativos baseada nos EUA, afirma que as pesquisas mostram que quando as empresas diminuem de tamanho, a diversidade se torna secundária, com mulheres e pessoas negras sendo as mais atingidas. Tanya van Biesen, diretora da Catalyst, diz temer que os progressos feitos nas últimas décadas sejam perdidos porque setores como turismo e hospitalidade, que tem grande parte da força de trabalho composta por mulheres, serão gravemente atingidos.*

[3] https://oglobo.globo.com/celina/coronavirus-pandemia-deve-aumentar-diferenca-salarial-entre-homens-mulheres-24340927#newsletterLink, 31/03/2020.

Para reduzir a burocracia em meio a uma crise econômica, o governo britânico liberou as empresas de apresentarem seus relatórios anuais sobre as diferenças de salários entre homens e mulheres".

Trata-se de lamentável cenário sob todos os aspectos, em especial o da representatividade feminina na sociedade e também na política.

2. A Constituição Federal Brasileira

A propósito do tema da igualdade de gêneros, a Constituição Federal Brasileira, destaca em seu preâmbulo "*a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos*".

Esse preâmbulo, destaca princípios que norteiam todo o texto constitucional, o que pode ser identificado, por exemplo, no artigo 3º. do texto constitucional em seu inciso IV, que veda, dentre outros, o preconceito de gênero. Vejamos:

"Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

...

IV - promover o bem de todos, ***sem preconceitos de*** *origem, raça,* ***sexo****, cor, idade* ***e quaisquer outras formas de discriminação****".*

– grifos nossos –

Mais adiante, no artigo 5º, relativo aos Direitos Fundamentais, a Constituição Federal assegura de forma expressa e clara a igualdade de direitos entre homens e mulheres, na forma transcrita abaixo:

"Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a

inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

*I - **homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações**, nos termos desta Constituição;"* – grifos nossos –

Na política, assim como nos demais segmentos da sociedade, viabilizar a maior participação feminina faz parte do necessário empoderamento feminino, que permite não apenas maior justiça na igualdade entre gêneros, mas também o pleno exercício da democracia e a extensão dos benefícios inerentes à diversidade à toda a sociedade.

3. A Situação da Representatividade Feminina na Política Brasileira

No Brasil, a participação feminina na política, somente foi assegurada em 1932, quando o sufrágio feminino foi previsto pelo primeiro Código Eleitoral brasileiro, garantindo-se à mulher brasileira, o direito de votar e ser votada, que foi inserido na Constituição de 1934 como facultativo.

Infelizmente, decorridos quase 90 anos dessa relevante conquista, ainda não se alcançou um nível satisfatório em termos da efetiva, equitativa e paritária participação da mulher na política ou no sentido de se fomentar políticas públicas voltadas ao desenvolvimento e incremento dessa participação.

Ao contrário, nos dias atuais, o Congresso Nacional Brasileiro continua dominado pela participação masculina, em uma situação que se pode chamar de corporativismo masculino, e sendo esses os legisladores, têm eles relativo interesse em legislar no sentido de incentivar as mulheres a participar da vida política do país.

Ainda que tal situação não seja peculiar ao Brasil, mas sim similar à de diversos países, a situação brasileira nesse ponto, lamentavelmente, se iguala, e é até mesmo pior, que a de diversos países conhecidos por não respeitarem os

direitos da mulher, como Iraque, Paquistão, Arábia Saudita, Nigéria e República do Congo.

Tendo em conta o potencial econômico da nação brasileira e sua dimensão continental, a situação do Brasil em termos de participação feminina na política é vergonhosa, afinal, estamos falando de um país com, aproximadamente, 211,1 milhões de habitantes[4], aonde, dentro desse volume populacional, de acordo com dados da PNAD Contínua (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua) 2018, o número de mulheres no Brasil é superior ao de homens. Assim, a população brasileira é composta por 48,3% de homens e 51,7% de mulheres[5].

Em contrapartida, segundo matéria publicada no Jornal O Globo, intitulada "Número de mulheres no Congresso ainda é patético', diz consultora política"[6], há "baixa representatividade feminina no Congresso brasileiro, onde as mulheres ocupam apenas 13% das vagas no Senado e 15%, na Câmara".

Para solucionar esse gritante desequilíbrio, diversos estudos apontam as ações afirmativas como uma possível alternativa para o incremento da participação feminina na política.

4. Ações afirmativas

Antes de nos aprofundarmos no estudo de possíveis ações afirmativas adotadas, capazes de estimular a maior participação feminina na política, cabe estabelecer a definição do que são as ações afirmativas.

Tais ações são medidas excepcionais, destinadas a perdurar por certo período de tempo, adotadas pelo Governo, como política pública para eliminar ou, ao menos, mitigar desigualdades históricas, viabilizar e garantir a igualdade

[4] https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/, acesso em 28/02/2020
[5] https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18320-quantidade-de-homens-e-mulheres.html, acesso em 28/02/2020.
[6] https://oglobo.globo.com/brasil/celina/numero-de-mulheres-no-congresso-ainda-patetico-diz-consultora-politica-24171426, acesso em 03/04/2020.

de oportunidades e tratamento, além de compensar perdas provocadas pela discriminação e marginalização de um determinado segmento da sociedade.

Nesse sentido, indubitavelmente, as ações afirmativas no âmbito da participação de mulheres na política são medidas aptas a buscar o direito à igualdade.

5. As Cotas de Gênero na Política Brasileira como Ações Afirmativas

Desde 1997 a Legislação eleitoral brasileira já se utiliza de ações afirmativas com o objetivo de incrementar a participação feminina na política, como restará demonstrado adiante.

5.1. Cotas de Gênero no Registro de Candidaturas

A vigente Lei das Eleições – Lei Federal 9.504/97 – prevê que todo partido político deve ter, no mínimo, 30% e no máximo 70% de candidaturas femininas para disputar as eleições, no momento do registro dos candidatos.

Com efeito, de acordo com o artigo 10º, parágrafo 3º da citada Lei, cada partido ou coligação deve preencher, o mínimo de 30% e o máximo de 70% de registros de candidatos de cada sexo nas eleições para Câmara dos Deputados, Câmara Legislativa, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais.

Trata-se de medida de estímulo à participação feminina por meio da cota de gênero.

Por meio da Emenda Constitucional 97/2017, foi determinado que a partir de 2020, não mais será possível a celebração de coligações nas eleições proporcionais para aquelas casas legislativas. Em virtude dessa mudança, quando do pedido de registro de candidaturas, cada partido, individualmente, deverá respeitar o percentual mínimo de 30% e o máximo de 70% para candidaturas de cada gênero, conforme estabelece o supra mencionado artigo 10, parágrafo 3º.

5.2. Cotas de Recursos do Fundo Partidário

São denominados de Fundo Partidário os recursos públicos repassados anualmente pelo Tesouro Nacional aos partidos, em anos de eleição ou não, e que têm como função garantir o financiamento dos mesmos, relativamente ao pagamento de despesas ordinárias, tais como alugueres da sede do partido, empregados e prestadores de serviços, eventos de filiação, convenções etc.

O artigo 9º da Lei 13.165/2015, que realizou uma minirreforma eleitoral, fixou percentuais mínimo de 5% e máximo de 15%, de recursos do Fundo Partidário para aplicação em campanhas eleitorais do gênero feminino, fixando prazo de vigência dessa regra, qual seja, por 3 eleições.

Ocorre que esse artigo foi objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.617/2018. Vejamos o que dispunha tal artigo, na sua redação original, antes das alterações decorrentes da decisão proferida na referida ADIN:

> *"Art. 9º Nas **três** eleições que se seguirem à publicação desta Lei, os partidos reservarão, em contas bancárias específicas para este fim, no **mínimo 5% (cinco por cento) e no máximo 15%** (quinze por cento) do montante do Fundo Partidário destinado ao financiamento das campanhas eleitorais para aplicação nas campanhas de suas candidatas, incluídos nesse valor os recursos a que se refere o inciso V do art. 44 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995.* –grifos nossos–

A ADIN 5617, proposta pelo Procurador-Geral da República, foi julgada em março de 2018, e teve como Relator o Ministro Edson Fachin. A decisão reconheceu, ainda que por maioria de votos, a inconstitucionalidade da fixação de prazo para vigência do supracitado dispositivo legal, decidindo que a distribuição não discriminatória de recursos deve perdurar enquanto for justificada a necessidade de composição mínima das candidaturas femininas.

Ainda nesse julgamento, foi decidido por maioria de votos que a distribuição de recursos do Fundo Partidário destinado ao financiamento das campanhas eleitorais direcionadas às candidaturas de mulheres deve ser feita na exata proporção das candidaturas de ambos os sexos, respeitado o percentual mínimo de 30% de candidatas mulheres previsto no artigo 10, parágrafo 3º, da Lei 9.504/1997. A seguir, transcrevemos a decisão em parte:

> *"O Tribunal, por maioria e nos termos do voto do Relator, julgou procedente a ação direta para: i) declarar a inconstitucionalidade da expressão "três", contida no art. 9º da Lei 13.165/2015, eliminando o limite temporal até agora fixado; ii) dar interpretação conforme à Constituição ao art. 9º da Lei 13.165/2015 de modo a (a) equiparar o patamar legal mínimo de candidaturas femininas (hoje o do art. 10, § 3º, da Lei 9.504/1997, isto é, ao menos 30% de cidadãs), ao mínimo de recursos do Fundo Partidário a lhes serem destinados, que deve ser interpretado como também de 30% do montante do Fundo alocado a cada partido, para as eleições majoritárias e proporcionais, e (b) fixar que, havendo percentual mais elevado de candidaturas femininas, o mínimo de recursos globais do partido destinados a campanhas lhe seja alocado na mesma proporção; iii) declarar a inconstitucionalidade, por arrastamento, do § 5º-A e do § 7º do art. 44 da Lei 9.096/1995. Vencidos, em parte, os Ministros Marco Aurélio e Gilmar Mendes, por terem julgado parcialmente procedente a ação, e o Ministro Ricardo Lewandowski, por tê-la julgado procedente em maior extensão. Falaram: pela Procuradoria-Geral da República – PGR, o Dr. Luciano Mariz Maia, Vice-Procurador-Geral da República**;** pelo amicus curiae Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político – ABRADEP, a Dra. Polianna Pereira dos Santos; e, pelo amicus curiae Cidadania Estudo Pesquisa Informação e Ação – CEPIA**,** a Dra. Lígia Fabris Campos. Ausente, justificadamente, o Ministro Celso de Mello. Presidiu o julgamento a Ministra Cármen Lúcia. Plenário, 15.3.2018".*

Em outra medida objetivando incentivar a participação feminina na política, o legislador previu na Lei dos Partidos Políticos – Lei 9.096/95 – a

obrigatoriedade de destinação de recursos do Fundo Partidário para programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, vejamos:

> *"Art. 44. Os recursos oriundos do Fundo Partidário serão aplicados:*
>
> *...*
>
> *V - na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, criados e executados pela Secretaria da Mulher ou, a critério da agremiação, por instituto com personalidade jurídica própria presidido pela Secretária da Mulher, em nível nacional, conforme percentual que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 5% do total;".*

6. Cotas do Fundo Especial de Financiamento de Campanha – Posicionamento do TSE

Os recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) são recursos públicos do Tesouro Nacional recebidos pelos partidos e pelos candidatos, exclusivamente nos anos de eleições, com a finalidade de financiamento da campanha política.

Em linha com o entendimento do STF na ADIN 5617/2018 supra referida, em maio/2018, em análise de consulta formulada por oito senadoras e seis deputadas federais, por unanimidade, o Plenário do Tribunal Superior Eleitoral – TSE – decidiu que os partidos políticos são obrigados a reservar no mínimo 30% dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, o denominado Fundo Eleitoral, para financiar as campanhas de candidatas.

Nesse mesmo julgamento, os ministros também entenderam que o mesmo percentual deveria ser considerado em relação ao tempo destinado à propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão.

7. Justificativas para a Sub-Representatividade Feminina

Muitos dos caciques políticos e partidos se insurgem contra as cotas sob a alegação de dificuldade de atenderem as mesmas ante a ausência de mulheres capazes e em quantidade suficiente para preenchimento das cotas.

Esse fato não encontra qualquer respaldo crível porque ademais de existir uma quantidade significativa de mulheres capacitadas, é de se ressaltar que a *mens legis* é a de que os recursos das cotas sejam gastos em fomento, preparação e formação política para os talentos femininos.

Assim, mesmo que a justificativa procedesse, caberia aos partidos atuar em direção ao incentivo de capacitação de mulheres com vistas à candidatura feminina futura.

8. O entendimento da Justiça Eleitoral Diante das Cadidaturas-Laranja

Conforme demonstrado nos itens anteriores, as ferramentas para a maior participação feminina existem. Porém, o que se percebe na prática, em determinados casos, é a tentativa de burlar a lei por meio das denominadas candidaturas-laranja.

O posicionamento do Tribunal Superior Eleitoral – TSE, quanto a esse problema vem se consolidando no sentido de que, uma vez comprovada fraude na composição da chapa de uma coligação com o objetivo de burlar a cota de 30% de candidaturas de mulheres, com a adoção das candidaturas conhecidas como **"**laranjas**"**, *todos os eleitos por aquela coligação e que integrarem a chapa eleita pelos partidos, serão cassados*[7].

Essa foi a decisão proferida pelo TSE no precedente referente ao Recurso Especial Eleitoral nº 193-92.2016.6.18.0018 - Classe 32 – Valença do Piauí – Piauí, de relatoria do Ministro Jorge Mussi. Do voto do Ministro, proferido em

[7] https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2020-02/tse-volta-cassar-coligacao-inteira-por-fraude-em-cota-feminina, acesso em 01/04/2020.

14/03/2019, extraímos os mais relevantes aspectos para o presente debate, a seguir transcritos:

> *"Como se demonstrará a seguir, o contexto jurisprudencial, doutrinário e legislativo leva a concluir que, caracterizada a fraude da cota de gênero, não se requer, para fim de perda de diploma de todos os candidatos que compuseram as coligações, prova inconteste de sua participação ou anuência, aspecto subjetivo que se revela imprescindível apenas para se impor ou não a eles inelegibilidade para eleições futuras.*
> *Em outras palavras, evidenciada conduta que comprometa a disputa eleitoral, quebrando a isonomia entre os candidatos, impõe-se cassar os registros ou diplomas de todos os beneficiários, cabendo ao órgão julgador definir sua atuação no ilícito apenas para fim de inelegibilidade, que possui natureza personalíssima.*
> *Nesse sentido, confira-se emblemático precedente deste Tribunal:*
>
> > *ELEIÇÕES 2014. CANDIDATO A DEPUTADO FEDERAL. RECURSOS ORDINÁRIOS. REGISTRO DE CANDIDATURA INDEFERIDO. INCIDÊNCIA NAS INELEGIBILIDADES REFERIDAS NO ART. 1, INCISO 1, ALÍNEAS d E g, DA LEI COMPLEMENTAR N°64/1990.*
> > *[...]*
> > *5. Tanto a ação de investigação judicial eleitoral quanto a ação de impugnação de mandato eletivo buscam tutelar justamente a normalidade e legitimidade do pleito contra o abuso de poder econômico assim reconhecido pela Justiça Eleitoral, razão pela qual as condenações por abuso nessas ações podem acarretar a causa de inelegibilidade referida no art. 10, inciso 1, alínea d, da LC n° 64/90.*
> > *6. Com base na compreensão da reserva legal proporcional, nem toda condenação por abuso de poder econômico em ação de impugnação de mandato eletivo gerará a automática*

inelegibilidade referida na alínea d, mas somente aquelas que imputem ao cidadão a prática do ato ilícito ou a sua anuência a ele, pois, como se sabe, não se admite a responsabilidade objetiva em matéria de inelegibilidades. Circunstância ausente no caso concreto.

7. Conquanto o mero benefício seja suficiente cassar o registro ou o diploma do candidato beneficiário do abuso de poder econômico, nos termos do art. 22, inciso XIV da LC n° 64/90, segundo o qual, "além da cassação do registro ou diploma do candidato diretamente beneficiado pela interferência do poder econômico ou pelo desvio ou abuso do poder de autoridade ou dos meios de comunicação", a parte inicial do citado inciso esclarece que a declaração de inelegibilidade se restringe apenas ao "representado e de quantos hajam contribuído para a prática do ato, cominando-lhes sanção de inelegibilidade para as eleições a se realizarem nos 8 (oito) anos subsequentes à eleição em que se verificou". [...] (RO 296-59/SC, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJE de 29/9/2016) (sem destaques no original) ....

Esse entendimento também encontra respaldo na doutrina a partir da interpretação do art. 22, XIV, da LC 64/92. Confira-se a lição de Rodrigo López Zilio[8]:

Contudo, nem toda a procedência de uma AIJE [e, por conseguinte, de AIME] leva necessariamente ao duplo sancionamento do representado: cassação de registro ou diploma e inelegibilidade. Com efeito, são diversos os elementos de caracterização da cassação do registro ou do diploma e da decretação da inelegibilidade. Somente se cogita da sanção de inelegibilidade quando houver prova da responsabilidade subjetiva do sujeito passivo através de uma conduta comissiva ou

[8] ZILIO Rodrigo López. Direito Eleitoral. Porto Alegre: Vrbo Jurídico, 2016. p. 553.

omissiva, ao passo que basta a mera condição de beneficiário do ato de abuso para a sanção de cassação do registro ou do diploma. O inciso XIV do art. 22 da LC n° 64/90 é bastante claro ao asseverar que a inelegibilidade será decretada ao "representado e de quantos hajam contribuído para a prática do ato". Do exposto, a lei exige, necessariamente, a prática de uma conduta ilícita - seja por ação ou por omissão - por parte dos representados, sendo que a sanção de inelegibilidade atingirá, de igual forma, o autor do ilícito e todos os demais partícipes que contribuíram para a prática do ilícito. Portanto, é imprescindível a prova do vínculo subjetivo do representado na prática da infração eleitoral para a declaração (in casu, constituição) da inelegibilidade. De outra parte, a sanção de cassação do registro ou do diploma decorre da quebra da normalidade e legitimidade do pleito por força do ato de abuso. Por conseguinte, desnecessário cogitar de responsabilidade subjetiva para aplicar essa sanção, revelando-se suficiente a prova da condição de beneficiário do abuso. A própria literalidade do art. 22, XIV, da LC n° 64/90 indica a possibilidade de cassação do registro ou do diploma do "candidato diretamente beneficiado" pelo ato de abuso. Essa distinção guarda maior pertinência quando analisada a natureza jurídica de cada sanção: de inelegibilidade, que é severa restrição parcial ao pleno exercício dos direitos políticos, somente é possível cogitar em face de uma conduta concreta e individualizada do representado, sendo imprescindível aferir a sua responsabilidade subjetiva; da cassação do registro ou do diploma, que é sanção de caráter restrito ao processo eleitoral em curso, pode-se cogitar a partir da condição de beneficiário do ato de abuso, que tenha afetado a normalidade e legitimidade do pleito. (sem destaques no original)

Nesse diapasão, a resposta à pergunta formulada no início deste tópico dá-se no sentido de que a fraude da cota de gênero em eleições proporcionais implica a cassação de todos os candidatos registrados pela legenda ou pela coligação." – grifos nossos –

9. Conclusão

Além de outras ações em âmbitos distintos, como aperfeiçoamento da legislação, realização de campanhas educativas e de conscientização, efetivo empoderamento feminino, dentre outras, cabe à Justiça Eleitoral, no papel de instituição essencial ao regime democrático, atuar como protagonista na mudança desse quadro, em que as mulheres são sub-representadas na política, de modo a eliminar quaisquer obstáculos que as impeçam de participar ativa e efetivamente da vida política brasileira.

Vale lembrar que, apesar das ações afirmativas relacionadas às cotas de gênero existirem na nossa legislação desde 1997, desde então a evolução da participação feminina na política nacional não tem tido avanços significativos, evoluindo de forma muito lenta e bem abaixo do crescimento da população feminina brasileira.

Nesse sentido, é essencial que haja a efetiva atuação punitivo-pedagógica da Justiça Eleitoral contra as condutas que, ao invés de cumprirem as leis de cotas femininas, tentem burlá-las, tudo para que se possa caminhar em busca da efetiva reparação desse gritante desequilíbrio entre gêneros na política brasileira.

A necessária participação dos jovens no cenário político atual: do narciso ao solidário

RICARDO ALBERTO PEREIRA

Sobre o autor:

Ricardo Alberto Pereira. *Mestre em Direito e Sociologia pela UFF – Universidade Federal Fluminense. Juiz de Direito do TJ/RJ e Desembargador Eleitoral do TRE/RJ (Classe Juiz de Direito). Ouvidor e Vice-Diretor da EJE – Escola Judiciária do TRE/RJ. Professor e Membro da Comissão Supervisora dos Cursos de Extensão, de Pós-graduação e de Convênios e Parcerias da EMERJ - Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro e de Cursos de Pós-graduação. Membro do IBDP - Instituto Brasileiro de Direito Processual e do ICPC - Instituto Carioca de Processo Civil.*

RESUMO

Nos dias atuais há uma importante parcela da população jovem que vem se excluindo voluntariamente da participação política, em especial os jovens entre 16 e 17 anos, o que deve ser combatido demonstrando-se a importância do engajamento dessa parcela da juventude, inclusive como forma de mudar o perfil do eleitor de um eleitor narcisista para um eleitor solidário.

Palavras-chave: Jovens, Participação política, Eleições, Engajamento, Narcisismo, Solidariedade.

ABSTRACT

Nowadays there is an important part of the young population that has been voluntarily excluding themselves from political participation, especially young people between 16 and 17 years old, which must be faced by demonstrating the importance of engaging this portion of youth, including as a way to change the voter profile from a narcissistic voter to a supportive voter.

Keywords: Youth, Political participation, Elections, Engagement, Narcissism, Solidarity.

Não é de hoje que se busca sempre estimular a participação de jovens na vida política de nosso país. Não por outro motivo a Carta Magna faculta aos jovens com dezesseis anos de idade o direito de efetiva participação política através do alistamento eleitoral e voto.

Em nosso pais o tema juventude é normatizado através da Lei nº 12.852/2013 (Estatuto da Juventude), na qual o artigo primeiro, em seu primeiro parágrafo, estabelece que são considerados jovens as pessoas entre 15 (quinze) e 29 (vinte e nove) anos de idade, sem contudo olvidar a aplicação da Lei nº 8.069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente).

Como se sabe, os jovens com idade de dezesseis e dezessete anos não tem a obrigação de se alistarem e votar. Essa obrigação apenas se coloca aos cidadãos alfabetizados e com idade entre dezoito e setenta anos (art. 14, §1º, incisos I e II).

Mas a própria lei reconhece que o direito ao exercício de voz e voto deve ser estimulado e respeitado, afirmando a Lei nº 12.852/2013, sem seu art. 4º, parágrafo único, inciso IV, que "*O jovem tem direito à participação social e política e na formulação, execução e avaliação das políticas públicas de juventude. [...] Entende-se por participação juvenil: [...] a efetiva inclusão dos jovens nos espaços públicos de decisão com direito a voz e voto.*

Por outro lado, a estimativa populacional do IBGE em tabela de **"**Projeções da População do Brasil e Unidades da Federação por sexo e idade: 2010-2060", realizada em 2018, projeta uma população de 211.755.692 (duzentos e onze milhões, setecentos e cinquenta e cinco mil, seiscentos e noventa e dois) brasileiros (homens e mulheres).

Desses 211.755.692 de cidadãos, estima-se que 3.098.180 sejam jovens com 16 (dezesseis) anos e idade e 3.126.531 sejam de jovens com 17 (dezessete) anos de idade.

Ou seja, de um universo de 211.755.692 cidadãos, 6.224.711 (seis milhões, duzentos e vinte e quatro mil, setecentos e onze) jovens tem entre dezesseis e dezessete anos de idade.[1]

Todavia, o número de jovens constante nos bancos de dados do Tribunal Superior Eleitoral é bem diverso. Na faixa de dezesseis anos há apenas 480.993 (quatrocentos e oitenta mil, novecentos e noventa e três) jovens inscritos e na faixa de dezessete anos apenas 1.074.829 (um milhão, setenta e quatro mil, oitocentos e vinte e nove) jovens inscritos.

Ou seja, dos 6.224.711 (seis milhões, duzentos e vinte e quatro mil, setecentos e onze) de jovens entre dezesseis e dezessete anos, apenas 1.555.822 (um milhão, quinhentos e cinquenta e cinco mil, oitocentos e vinte e dois) jovens estão alistados na justiça eleitoral.[2]

Em um cenário como esse, a participação dos jovens aptos se torna crucial para traçar o futuro de um país e sua conscientização se mostra prioritária.

A participação dos jovens deve ser sempre considerada, pois em geral e independente da faixa etária dos jovens, esses têm sempre um olhar distinto dos adultos e idosos, sendo o ímpeto da mudança uma marca constante de suas reinvindicações.

Não é de hoje que a sociedade brasileira conhece a força da juventude.

Não há como não se recordar de marcantes manifestações que começaram com a força dos jovens, como, por exemplo, o movimento "Diretas Já", em 1984, quando se buscavam as eleições diretas para o cargos de presidente e vice-presidente da república; os "Caras Pintadas" em 1992, onde se reivindicava o fim da corrupção e o impeachment do então presidente da república Fernando Collor de Melo, ou, ainda, em 2013 o movimento contra o aumento de tarifas de transportes públicos.

[1] Dados disponíveis em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9109-projecao-da-populacao.html?=&t=resultados.

[2] Dados disponíveis em: http://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/estatistica-do-eleitorado-por-sexo-e-faixa-etaria.

Nesses espaços os vivazes e jovens foram participantes de suma importância para que as vozes das ruas fossem ouvidas.

Observe-se, nos exemplos que a história fornece, e que vão muito além dos três acima relembrados, que em muitos deles havia uma insatisfação com o sistema político nacional. Dentre os exemplos que aqui recordamos, dois dos três movimentos assim se refletiam diretamente.

Então, note-se que tais insatisfações poderiam ser exercidas também através de uma efetiva participação do direito ao sufrágio, o que de forma alguma desmerece o conteúdo e a legitimidade de manifestações não violentas e que representam a voz da sociedade nas ruas.

Mas o que se busca nestas linhas é demonstrar a importância da voz desses jovens que, embora não tenham a obrigação de votar, tem esse direito reconhecido e que, hoje em dia, estima-se em um total de mais de seis milhões de cidadãos ao longo de nosso país.

E, para que tal direito seja conhecido e exercido é necessário um longo esforço de toda a sociedade, pois, infelizmente, o quadro atual demonstra uma grave apatia dessa faixa de jovens.

Infelizmente vimos, nas últimas eleições, manchetes jornalísticas diversas apontando a desilusão dos jovens com a política pública, como, por exemplo:

> *"Nº de eleitores jovens cai por desilusão com política e falta de identificação com os partidos, avaliam especialistas. Um em cada cinco adolescentes de 16 e 17 anos tirou título de eleitor, segundo TSE. Maria Eduarda, de 17 anos, diz que os candidatos não coadunam com suas ideologias. Vinícius, também de 17 anos, afirma que o voto muda completamente o país."*[3]

> *"Número de jovens eleitores despenca 40% nas eleições 2018. Pouco mais de 1,4 milhão de jovens com 16 e 17 anos têm a chance de votar pela primeira vez neste ano. Em 2016, o número ultrapassou os 2,3 milhões"*[4]

[3] Disponível em https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/noticia/2018/08/16/no-de-eleitores-jovens-cai-por-desilusao-com-politica-e-falta-de-identificacao-com-os-partidos-avaliam-especialistas.ghtml.

[4] Disponível em https://noticias.r7.com/brasil/numero-de-jovens-eleitores-despenca-40-nas-eleicoes-2018-01082018

O jovem de hoje também não pode ser comparado com o jovem de outrora. O mundo atual e sua tecnologia e interação por redes sociais diversas, conectadas de forma virtual, disseminação uma quantidade infinita de dados e informações que se pluralizam em conhecimentos multifacetados.

Não há como se enxergar o jovem atual como uma pessoa sem informação ou sem preparo algum. Não mais se pode medir uma suposta qualidade participativa com base em grau de estudos formais (fundamental, médio, superior, etc.).

A informação gera um conhecimento e a percepção do jovem é capaz de absorver esse conhecimento, de uma forma de outra. Mas o fato é que a juventude, através das redes faz crescer de forma desenfreada suas redes sociais, sejam elas virtuais ou presenciais.

Esses ideais, esses valores, que os jovens carregam consigo e transmitem aos demais não pode ficar alijado do espaço público. É necessário, ou melhor, é imperioso que tais jovens possam se manifestar não apenas no espaço de inter-relacionamento pessoal.

Há que se estimular o direito do jovem de também se manifestar pelo espaço público do direito de sufragar, demonstrando que tal direito gera consequências que, podem ser boas ou más, mas que são decorrentes das escolhas que serão feitas pelos jovens.

Somente assim se poderá estimular e desenvolver uma cidadania efetiva, sem exclusão e com respeito a todos os pensamentos, sejam esses de jovens, adultos ou idosos, pois todos, sem exceção, fazem parte da sociedade e todos esses afetam e são afetados por essa mesma sociedade.

O conceito de pluralismo político, o qual vem insculpido no inciso V do artigo 1º da Carta Cidadã, não deve ser compreendido como um sinônimo de pluripartidarismo.

A tal respeito leciona o *professor* Manoel Jorge e Silva Neto que "*pluralismo político é o fundamento do Estado brasileiro que assegura a existência de centros*

coletivos de multiplicidade ideológica que, rivalizando-se entre si, tentar interferir ou interferem na formação da vontade do Estado".[5]

Com essa acepção pode-se então melhor compreender e desenvolver o raciocínio de que a multiplicidade ideológica é um dos elementos fundantes do pluralismo, justificando-se então a participação dos jovens como uma das fontes dos centros coletivos de multiplicidade ideológica.

Traçada essa premissa, surge então uma natural indagação, que diz respeito ao motivo pelo qual devemos tomar em consideração o voto desses jovens que ainda estão na fase inicial da juventude, cujo direito ao sufrágio existe, mas ainda não lhe é imposto.

Em primeiro lugar não há motivo para se excluir essa parcela dos jovens do direito que a própria lhe assegura e, se assim o fez, é porque considera importante que essa parcela da sociedade possa ser ouvida como forma de participação política.

Em segundo lugar porque o engajamento dos jovens na política é uma forma concreta, eficaz e necessária para que os jovens eleitores de hoje possam se transformar, em um futuro mais ou menos próximo, nos representantes políticos de amanhã.

Não há como se repensar em renovação da representação política sem o necessário engajamento da juventude.

É através desse engajamento que os jovens aprenderam não apenas a ter suas reivindicações ouvidas, mas também irão aprender que além de bradar as reinvindicações, também é necessário ouvir e, acima de tudo, é imperioso ponderar todos os lados de uma ideia e saber escolher qual posição adotar em cada situação concreta que se enfrentar.

E essa experiência não se aprende apenas e tão somente na teoria. É uma experiência que precisa ser vivenciada pelo jovem de hoje e que começa com o simples ato de exercitar o direito ao voto através do escrutínio.

[5] SILVA NETO, Manoel Jorge e. Curso de Direito Constitucional. 3ª ed. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2008.

O estímulo do jovem ao exercício do direito ao voto e o acompanhamento da escolha da representação política fazem parte da formação cultural de uma sociedade politicamente efetiva.

Esse estímulo se mostra cada vez mais necessário, inclusive como meio de mudança do perfil do eleitor de hoje.

Em interessante artigo na Revista Estudos Eleitorais, do Tribunal Superior Eleitoral, o professor Volgane Carvalho traça o perfil do eleitor, com uma repartição tripartida entre o eleitor idealista, o eleitor egoísta e o eleitor narcisista.

O eleitor atual é aquele denominado de narcisista, é assim identificado no citado estudo:

> *O indivíduo que emerge desse processo é mais indivíduo e menos cidadão, uma vez que não se acha disposto a abdicar de nenhuma prerrogativa ou direito para a preservação da vontade comum. O desejo de protagonismo que ambiciona é focado em forte individualismo. Assim, transforma-se em um narcisista que acha feio tudo o que não é o espelho de suas opiniões e ambições políticas e sociais e, nesse contexto, acaba exigindo que o candidato perfeito seja aquele que anua com todas as suas opiniões.*[6]

Urge então, a participação dos jovens, como instrumento de mudança desse perfil narcisista para um perfil que aqui denomino de eleitor solidário, assim compreendido, de forma rasa, como aquele que busca uma sociedade melhor, com uma democracia fortificada, onde a cidadania se dê, dentre outros aspectos, como uma forma de participação política solidária entre todos os eleitores e representantes eleitos.

Somente com uma efetiva participação de todos os *corpus* da sociedade é que será então possível uma mudança efetiva em nossa sociedade, rumo a uma democracia que torne nossa sociedade cada vez mais livre, justa e solidária, tal como preconizado no art. 3º, inciso I, da Carta Magna.

---

[6] CARVALHO, Volgane Oliveira. O eleitor narcisista e a reforma política no Brasil: caminhos e perspectivas. Revista Estudos Eleitorais, vol. 12, nº 1. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral.
Disponível em: http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/estudos_eleitorais/estudos_eleitorais_v12-n1.pdf

Então, há que se reforçar todos os esforços que a sociedade atual vem realizando para estimular, cada vez mais, os jovens brasileiros a se engajarem de corpo e alma na efetiva participação política, tanto ativa como passiva, construindo assim um futuro cada vez melhor da democracia brasileira.

A efetiva participação dos jovens constitui, para além de um respeito a lei vigente, uma forma eficaz de fortalecimento da democracia e, quiçá, uma mudança no perfil do eleitorado brasileiro, deixando de ser um eleitor narcisista e se tornando um eleitor solidário.

Discutindo o voto eletrônico nos E.U.A.: resultados preliminares de uma pesquisa em andamento

ARY JORGE AGUIAR NOGUEIRA

Sobre o autor:

Ary Jorge Aguiar Nogueira. *Mestre em Direito pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). Analista Judiciário do Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro. Parecerista ad hoc dos periódicos: Revista Direitos Humanos e Democracia (ISSN 2317-5389); Revista Direito em Debate (ISSN 2176-6622); Revista Contexto e Educação (ISSN 2179-1309); SCIAS. Direitos Humanos e Educação (ISSN 2596-1772). Autor do livro Judicialização da Competição Eleitoral Municipal pela Editora Lumen Juris (2019).*

RESUMO

A pesquisa tem como principal objetivo mapear os sistemas de votação eletrônicos utilizados nos Estados Unidos da América, acompanhando seu avanço ou retrocesso nas eleições presidenciais marcadas para 2020 naquele país. Metodologicamente, optou-se pelo estudo de caso. Resultados preliminares apontam que aproximadamente 12% (doze por cento) dos eleitores norte-americanos exercem seu direito de voto por mecanismos eletrônicos. Os dados sugerem que há uma maior concentração na utilização de mecanismos digitais de registro de voto na região leste norte-americana, o que permite formular como hipótese se haveria alguma relação entre fatores socioeconômicos e a aceitação de mecanismos digitais de voto.

Palavras chave: Eleições, Voto, Urnas Eletrônicas.

ABSTRACT

The research has as main objective to map the electronic voting systems used in the United States of America, following their advance or setback in the presidential elections scheduled for 2020 in that country. Methodologically, the case study was chosen. Preliminary results show that approximately 12% (twelve percent) of American voters exercise their voting rights by electronic mechanisms. The data suggest that there is a greater concentration on the use of digital voting registration mechanisms in the east American region, which allows formulating as a hypothesis whether there would be any relationship between socioeconomic factors and the acceptance of digital voting mechanisms.

Keywords: Elections, Voting, Electronic Ballots.

INTRODUÇÃO

Vivemos tempos obscuros no Brasil, nos quais o conhecimento científico passou a ser tratado como questão de opinião. Dentre os muitos tipos de "terraplanismo" propalados pela elite do atraso, destaca-se a desconfiança em relação às urnas eletrônicas utilizadas pela Justiça Eleitoral brasileira. Uma das principais alegações dos obscurantistas costuma ser manifestada nos seguintes termos: ora, se o voto eletrônico é confiável, por qual motivo os Estados Unidos não usam urnas eletrônicas?

Este tipo de afirmação encerra dois erros graves, um conceitual e outro factual. Aquele, porque parte de uma premissa preconceituosa de que algo só seria bom se fosse feito pela potência hegemônica. Este, porque ao contrário do afirmado, há voto eletrônico nos Estados Unidos.

OBJETIVO

A pesquisa tem como principal objetivo mapear os sistemas de votação eletrônicos utilizados nos Estados Unidos da América, acompanhando seu avanço ou retrocesso nas eleições presidenciais que marcadas para 2020 naquele país.

Adicionalmente, pretende-se testar a hipótese de que haveria correlação entre o status socioeconômico e a opção pelo voto eletrônico.

NOTAS METODOLÓGICAS

Sob a óptica metodológica, optou-se pelo estudo de caso, modalidade de observação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo (o caso) em

seu contexto no mundo real, especialmente quando as fronteiras entre o fenômeno e o contexto puderem não estar claramente evidentes (Yin, 2015, p. 3).

Em relação aos dados pertinentes aos locais que utilizam meios digitais de registro de voto, foram utilizadas como fontes principais as organizações norte-americanas não governamentais e sem fins lucrativos, VerifiedVoting.org (2020), que defende a legislação e a regulamentação que promovam precisão, transparência e verificabilidade das eleições; e a Ballotpedia.org (2020), enciclopédia digital da política e das eleições norte-americanas, cujo objetivo é informar as pessoas sobre política, fornecendo informações sobre todos os níveis do governo.

Para se aferir o *status* socioeconômico dos Estados, optou-se na pesquisa pelo cruzamento de dados relativos à escolaridade e renda de seus habitantes, uma abordagem já utilizada em pesquisas do gênero (NOGUEIRA, 2018).

Os dados socioeconômicos serão extraídos a partir da divulgação do senso de 2020, atualmente em curso nos Estados Unidos da América. Serão então comparados com os dados já disponíveis no site daquela instituição (CENSUS, 2020) relativos ao senso de 2010.

Os dados já coletados foram submetidos a tabulação no sistema SPSS versão 25, ferramenta estatística cujo uso é mundialmente reconhecido na área de ciências sociais (FIELD, 2009). Na apresentação dos dados, a escolha recaiu nos elementos fundamentais da estatística descritiva, valendo-se a pesquisa do cálculo de médias, medianas e modas. Para aferir o impacto do status socioeconômico na utilização do voto eletrônico, optou-se pela Tau de Kendall, modalidade de correlação não-paramétrica recomendada para conjuntos pequenos de dados.

DISCUSSÃO

A forma como são conduzidas as eleições variou enormemente nos últimos 200 anos. Na época colonial norte-americana, não havia sistema de registro de eleitores e apenas o reconhecimento pelo juiz ou por outra pessoa nas proximidades evitava que o cidadão votasse mais de uma vez. O eleitor fazia um juramento tocando uma bíblia portada por um juiz e não havia direito ao voto secreto. O eleitor simplesmente manifestava suas escolhas aos funcionários eleitorais que contabilizavam o voto. Não havia cédulas de papel e os funcionários mantinham cadernos nos quais escreviam o nome do eleitor e o registro de seus votos. O Estado de Missouri, por exemplo, continuou a usar o voto por voz até 1863 (RIGAL, 2008).

Como se pode inferir facilmente, a votação por voz oferece uma parca proteção contra a contagem fraudulenta de votos. Como não havia urnas, um observador poderia facilmente manter uma contagem independente de votos. Por outro lado, a falta de privacidade dos eleitores poderia incentivar o suborno e a intimidação. Um empregador, por exemplo, poderia coagir seus funcionários a votar conforme seus próprios interesses.

Quando a 12ª Emenda à Constituição dos Estados Unidos foi proposta em 1803, positivou-se o termo cédula, que se referia a um pedaço de papel no qual estavam escritos os nomes dos candidatos. No entanto, esta emenda se aplicava apenas ao colégio eleitoral para escolha do presidente e seu vice; e não à votação do eleitorado em geral.

As primeiras cédulas não eram mais do que tiras de papel fornecidas pelos próprios eleitores, embora não demorasse muito para que candidatos ou partidos políticos começassem a fornecer cédulas pré-impressas. Essa inovação nem sempre foi bem-vinda. Foi tomada uma decisão da suprema corte estadual em Massachusetts (Henshaw v. Foster) em 1829 para legalizar essa prática naquele estado. Foi necessária uma emenda constitucional em Connecticut, em 1844.

A cédula de papel utilizada na época dificultava muito a tutela de várias garantias que atualmente entendemos como naturais, tais como: o direito à privacidade; a exigência de que o eleitor não divulgue seu voto e a exigência de que nenhum eleitor deposite mais de uma cédula na urna.

Os partidos políticos rapidamente dominaram a arte de imprimir cédulas em papel distinto, para que todos os eleitores que usassem a cédula de um partido pudessem ser facilmente identificados.

Apesar de todos os problemas, esse estilo de votação nas cédulas de papel permaneceu a regra até o final do século XIX. Até aquela época, era padrão que cada partido político nos Estados Unidos imprimisse um bilhete do partido que listasse todos as seções eleitorais, juntamente com os candidatos endossados por esse partido, além de entregar aos eleitores cédulas próprias.

As máquinas de votação por alavanca fabricadas pela Myers Automatic Booth foram utilizadas pela primeira vez em 1892, em Lockport, Nova York e tinham como objetivo tornar o processo de votação claro, simples e secreto. Na década de 1930, praticamente todos os grandes centros urbanos já adotavam máquinas de votação por alavanca. No entanto, em Estados como Iowa e em condados rurais as cédulas de papel nunca foram abandonadas.

As primeiras propostas para a gravação do voto por meio elétrico datam de meados do século XIX. Em 1850, Albert Henderson patenteou um gravador de voto eletroquímico para votações legislativas (Patente U.S. 7.521). Esse sistema permitia que os eleitores votassem mantendo pressionada a tecla do telégrafo "sim" ou "não" em sua mesa para imprimir remotamente seu nome na coluna "sim" ou "não" em um pedaço de papel úmido que serviria como registro oficial da votação.

Thomas Edison refinou a ideia em sua patente de 1869, adicionando contadores eletromecânicos para contar os votos (patente norte-americana 90.646) e, em 1898, Frank S. Wood propôs uma máquina de votação elétrica sem

papel com botão de pressão para uso em locais de votação (patente americana 616.174). Patentes ocasionais para tais máquinas continuaram sendo registradas nos próximos 70 anos, mas nenhuma delas parece ter chegado a nada até McKay, Ziebold, Kirby *et al* desenvolverem sua urna eletrônica em 1974 (Patente US 3.793.505). Esta máquina, conhecida comercialmente como Vídeo Eleitor, foi usada pela primeira vez em eleições reais em 1975, em Streamwood e Woodstock, Illinois. Após essas demonstrações, vários condados de Illinois adquiriram o sistema e o usaram entre 1976 e 1980, aproximadamente. Esse sistema foi provavelmente o primeiro sistema de votação eletrônica de gravação direta a ser usado em uma eleição real.

Talvez a característica definidora da administração eleitoral nos Estados Unidos seja a descentralização. Eleições presidenciais são as únicas nas quais os eleitores de todos os cinquenta estados e do Distrito de Columbia votam e, justamente por isso, pesquisadores apontam que não haveria eleições verdadeiramente nacionais nos Estados Unidos (HERRNSON; NIEMI; HANMER; BEDERSON; CONRAD; TRAUGOTT, 2008, p. 121). Assim, há Estados que definem regras para todo o seu território, enquanto em outros, cada condado decide como será realizada a votação.

Os principais tipos de equipamentos de votação atualmente em uso nos Estados Unidos da América são as cédulas de papel com digitalização óptica; os sistemas eletrônicos de gravação direta; os dispositivos e sistemas de marcação de cédulas e os sistemas de votação por cartões perfurados (BALLOTPEDIA, 2020).

Cédulas de papel com digitalização óptica: neste sistema, os eleitores marcam seus votos, preenchendo uma forma oval, em caixa ou similar em uma cédula de papel. Por fim, as cédulas são digitalizadas no local de votação ou em uma central.

Sistemas eletrônicos de gravação direta, em inglês *Direct Recording Electronic Systems*, conhecidos como DRE. Os sistemas DRE utilizam computadores que registram votos diretamente em suas memórias. As interfaces podem incorporar telas sensíveis ao toque, mostradores ou botões mecânicos. Os votos são armazenados pelo computador em mídias ou discos rígidos. É o sistema que mais se assemelha ao adotado atualmente no Brasil. Alguns sistemas DRE também são equipados com uma impressora, que permite ao eleitor confirmar suas escolhas antes de inseri-las na memória do computador. Os registros em papel podem ser preservados para serem tabulados em caso de auditoria ou recontagem.

Dispositivos e sistemas de marcação de cédula: Esses sistemas foram projetados para ajudar os eleitores com deficiência que não conseguem votar usando outros métodos. A maioria dos dispositivos utiliza uma tela sensível ao toque, juntamente com áudio ou outros recursos de acessibilidade. Em vez de registrar o voto na memória do computador, a votação é marcada em papel e posteriormente tabulada manualmente.

Sistemas de votação por cartões perfurados: Esses dispositivos empregam um cartão de papel e um pequeno dispositivo de área de transferência. Um eleitor faz furos no cartão para marcar seu voto. O padrão dos furos no cartão indica os votos expressos. A cédula pode então ser colocada em uma caixa para ser tabulada manualmente ou digitalizada posteriormente em um computador.

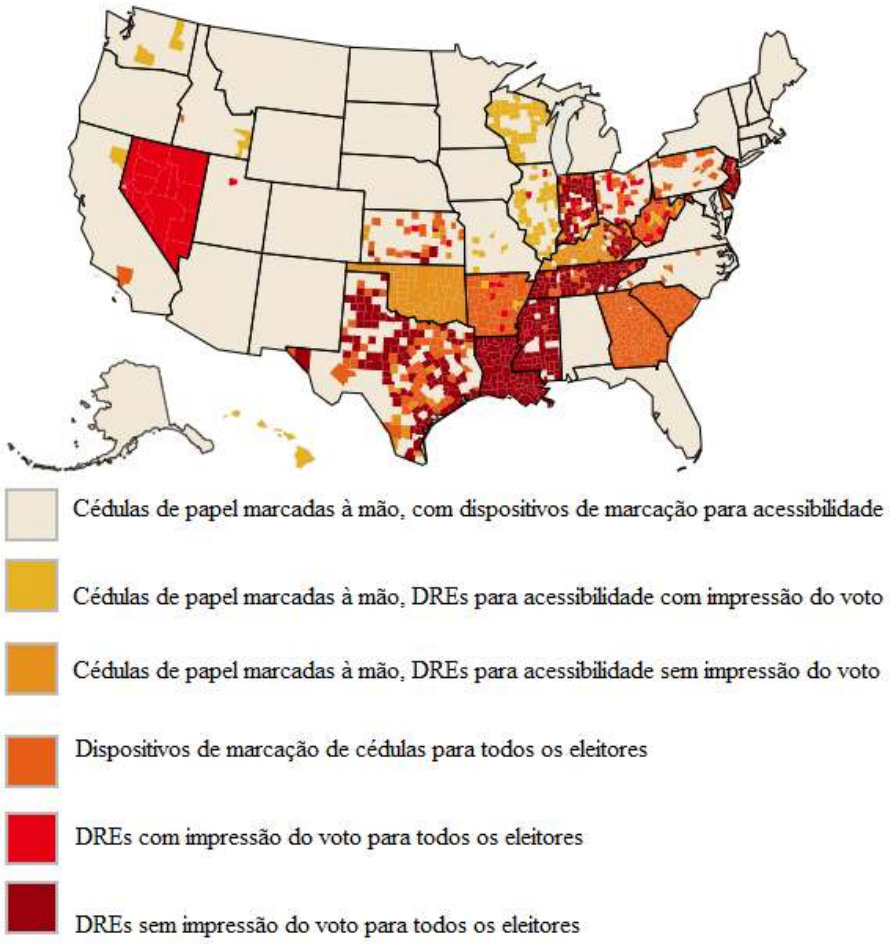
RESULTADOS PRELIMINARES

Após a coleta inicial dos dados, apurou-se que 24.657.177 de eleitores norte-americanos encontram-se registrados em seções de votação que utilizam alguma modalidade de registro digital de voto.

Como há 214.293.731 eleitores registrados nos Estados Unidos da América, observa-se que aproximadamente 12% (doze por cento) dos eleitores norte-americanos exercem seu direito de voto por mecanismos eletrônicos.

O mapa a seguir apresente a distribuição de equipamentos eleitorais utilizados no território norte-americano.

Imagem 1. Equipamentos eleitorais utilizados nos Estados Unidos da América.



Fonte: Adaptado de Verified Voting (2020).

Os dados sugerem que há uma maior concentração na utilização de mecanismos digitais de registro de voto na região leste norte-americana. Curiosamente, alguns dos Estados mais pujantes daquela Federação adotam

estes sistemas eletrônicos, o que permite formular uma hipótese testável: há alguma relação entre fatores socioeconômicos e a aceitação de mecanismos digitais de voto?

CONCLUSÃO

A pesquisa encontra-se em andamento, mas já se pode afirmar que a temática a respeito da confiabilidade do voto eletrônico perpassa uma longo caminho e que efetivamente não há uma resposta simples ao complexo problema que a manutenção da democracia impõe: como resguardar a privacidade do eleitor e o sigilo do voto, com a garantia de solidez e confiabilidade do sistema de apuração?

Como aponta Kropf (2016, p. 431), o sistema eleitoral é uma instituição. E justamente por isso, é necessário que siga uma lógica de adequação. Ou seja, faz-se necessário que a integridade do sistema seja reconhecida pelos seus usuários, quais sejam, os eleitores.

Respondendo então ao questionamento do senso comum, há sim voto digital no país mais rico do mundo. E num percentual significativo.

Gefen *et al* em estudo comparativo entre os Estados Unidos da América e a República da África do Sul apontam que a adoção de meios eletrônicos de votação situa-se na interseção entre as variáveis confiança e diversidade cultural. A percepção dos usuários é fortemente influenciada por fatores alheios à efetividade do sistema. Portanto, mesmo quando o sistema digital se revela mais eficiente, uma barreira cultural precisa ser transposta para que sua adoção seja efetiva.

Conforme já mencionado, a pesquisa encontra-se em andamento e o objetivo desta breve comunicação é situar a discussão e permitir o avanço do debate científico, fazendo com que outros pesquisadores interessados pela

mesma temática tenham uma direção ou possam oferecer um fundamentado contraponto.

Espera-se, portanto, que este estudo de caso possa contribuir não apenas para aprimorar o conhecimento sobre a realidade de uma nação que apresenta tantas similaridades com a nossa (extensão territorial, tamanho populacional, sistema federativo etc.), mas igualmente permitir que mitos relacionados ao voto eletrônico sejam afastados.

REFERÊNCIAS

BALLOTPEDIA. **Encyclopedia of American Politics.** Disponível em: https://ballotpedia.org/Main_Page. Acesso em: 15 abr. 2020.

CENSUS. **The 2020 US CENSUS.** Disponível em: https://2020census.gov/. Acesso em: 15 abr. 2020.

FIEL, ANDY. **Descobrindo a Estatística usando o SPSS.** Porto Alegre: Artmed, 2009.

GEFEN, David et al. Cultural diversity and trust in IT adoption: A comparison of potential e-voters in the USA and South Africa. **Journal of Global Information Management (JGIM)**, v. 13, n. 1, p. 54-78, 2005.

HERRNSON; Paul S.; NIEMI, Richard G.; HANMER, Michael J.; BEDERSON, Benjamin B.; CONRAD, Frederick G.; TRAUGOTT, Michael W.. **Voting Technology:** The Not-So-Simple Act of Casting a Ballot. Brookings Institute Press, Washington DC, 2008. Edição do Kindle.

KROPF, Martha E.. **Institutions and the Right to Vote in America** (Elections, Voting, Technology). Palgrave Macmillan US. 2016. Edição do Kindle.

NOGUEIRA, Ary Jorge Aguiar. **Academic Achievement and Socioeconomic Status:** Results of the Brazilian National High School Examination. IJIRES, V. 5, I. 5, Set. 2018. DISPONÍVEL EM: http://www.ijires.org/index.php/issues?view=publication&task=show&id=433 Acesso em: 15 abr. 2020.

RIGAL, Laura. **Black Work at the Polling Place:** the Color Line in'The County Election'. Common-place: the Journal of Early American Life, v. 9, n. 1, 2008. DISPONÍVEL EM: https://ir.uiowa.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.com/&httpsredir=1&article=1006&context=english_pubs. Acesso em: 15 abr. 2020.

VERIFIEDVOTING. **Voting Equipment in the United States.** Philadelphia, 2020. Disponível em: https://www.verifiedvoting.org/resources/voting-equipment/. Acesso em 15 abr. 2020.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso:** Planejamento e Métodos. Bookman editora, 2015.

A possibilidade de liberação das candidaturas independentes pelo STF: uma análise a partir do RE 1.238.853/RJ

LEANDRO SOUZA DOS SANTOS GOMES

Sobre o autor:

Leandro Souza dos Santos Gomes. *Analista Judiciário do Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro. Especialista em Direito Processual Civil pela LFG/Anhanguera-Uniderp. Mestrando em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), área de concentração Teorias Jurídicas Contemporâneas*

RESUMO

A discussão sobre candidaturas independentes (ou avulsas) ganhou novo fôlego no Brasil a partir da decisão na qual o Supremo Tribunal Federal admitiu o Recurso Extraordinário nº 1.238.853/RJ (anteriormente Agravo em Recurso Extraordinário nº 1.054.490/RJ), no qual dois cidadãos pleiteiam o reconhecimento do direito de se candidatar a cargos eletivos sem vinculação a um partido político, insurgindo-se contra o modelo vigente no país desde 1945. A decisão final, caso seja favorável aos recorrentes, representará uma virada jurisprudencial e uma mudança muito significativa no sistema eleitoral e político desenhado no texto original da Constituição de 1988. No presente artigo, a matéria será analisada a partir das principais questões e argumentos suscitados no RE nº 1.238.853/RJ, relacionando-os com bibliografia referente às candidaturas independentes e à crise da democracia representativa. Serão examinados os possíveis caminhos e obstáculos para a liberação das candidaturas independentes pelo STF, bem como questões práticas e implicações jurídicas decorrentes da admissão dessa espécie de candidatura no ordenamento jurídico brasileiro, considerando-se, em especial, que as candidaturas avulsas podem ser instrumentos de fortalecimento da democracia frente à crise de representatividade política.

Palavras chave: candidaturas avulsas, filiação partidária, partidos políticos, crise de representatividade, crise da democracia.

ABSTRACT

The discussion on independent (or single) candidacies gained new impetus in Brazil with the decision in which the Supreme Federal Court admitted Extraordinary Appeal No. 1,238,853/RJ (formerly Appeal in Extraordinary Appeal No. 1,054,490/RJ), in which two citizens are claiming the recognition of the right to run for elected office without being linked to a political party, protesting against the model existing in Brazil since 1945. The final decision, if it is favorable to the appelants, will represent a turning point in jurisprudence and a very significant change in the electoral and political system designed in the original text of the 1988 Constitution. In this paper, the subject will be analyzed from the main questions and arguments raised in RE nº 1,238,853/RJ, relating them to bibliography referring to independent candidacies and to the crisis of representative democracy. The possible paths and obstacles for the liberation of independent candidacies by the Supreme Court will be examined, as well as practical issues and legal implications arising from the admission of this kind of candidacy in the Brazilian legal system, considering, in particular, that single candidacies can be instruments for strengthening democracy in face of the crisis of political representation.

Keywords: : independent candidacies, party affiliation, political parties, crisis of political representation, crisis of democracy.

1. INTRODUÇÃO

A discussão sobre candidaturas independentes ganhou novo fôlego no Brasil a partir da decisão na qual o Supremo Tribunal Federal (STF) admitiu o Recurso Extraordinário (RE) nº 1.238.853/RJ (anteriormente Agravo em Recurso Extraordinário nº 1.054.490/RJ), reconhecendo a repercussão geral da questão constitucional nele debatida. No referido recurso, dois cidadãos pleiteiam o reconhecimento do direito de se candidatar a cargos eletivos sem vinculação a um partido político, insurgindo-se contra o modelo vigente no país desde 1945. A decisão final, caso seja favorável aos recorrentes, representará uma virada jurisprudencial e uma mudança muito significativa no sistema eleitoral e político desenhado no texto original da Constituição de 1988.

Por candidatura independente ou avulsa deve-se entender aquela apresentada diretamente pelo próprio candidato, sem intermédio de partido político, isto é, sem exigências como filiação partidária e escolha do candidato pelo partido. Os termos "independente" e "avulsa" são comumente utilizados como sinônimos, mas é possível fazer a distinção segundo a qual a candidatura independente é um gênero que comporta a candidatura avulsa como espécie, ao lado da candidatura em lista cívica (lista formada pelos próprios candidatos para somatório dos votos a eles atribuídos em eleição realizada pelo sistema proporcional, como é o caso da eleição para deputados e vereadores). No presente artigo, essa distinção não é relevante, de modo que ambos os termos serão utilizados com o mesmo significado.

Esse debate ganha especial relevância no momento atual de crise de representatividade política. Um de seus principais sintomas é a falta de confiança dos cidadãos nas instituições democráticas, em especial os partidos políticos, com os quais a maioria das pessoas não se identifica.

No presente artigo, a matéria será analisada a partir das principais questões e argumentos suscitados nas decisões judiciais e nas manifestações das partes e do

Ministério Público no RE nº 1.238.853/RJ, relacionando-os com bibliografia referente às candidaturas independentes e à crise da democracia representativa, a fim de contribuir para as respostas a serem dadas às seguintes perguntas: as candidaturas avulsas podem ser instrumentos de fortalecimento da democracia frente à crise de representatividade política? Qual a possibilidade de que sejam liberadas pelo STF? Quais seriam as implicações decorrentes da autorização das candidaturas avulsas pelo STF?

Para tanto, será exposta, em primeiro lugar, a regulação atual da matéria no ordenamento jurídico brasileiro. Em seguida, será analisado o RE nº 1.238.853/RJ, com uma breve exposição dos principais fundamentos das decisões já proferidas e dos principais argumentos dos recorrentes. No tópico seguinte, a discussão é inserida no contexto da crise de representatividade política, a fim de examinar se as candidaturas independentes podem ser instrumentos de fortalecimento da democracia nesse cenário. Por fim, são apontadas as questões práticas e implicações jurídicas que terão de ser consideradas caso as candidaturas independentes passem a ser permitidas.

2. A REGULAÇÃO ATUAL DA MATÉRIA

No atual sistema eleitoral brasileiro, os partidos políticos detêm o monopólio das candidaturas a cargos eletivos, uma vez que todos os candidatos devem ser filiados a um partido político e escolhidos em convenção partidária.[1]

A Constituição de 1988 elencou a filiação partidária como uma das condições de elegibilidade (art. 14, § 3º, V), o que vem sendo interpretado, até agora de forma pacífica, como proibição ao registro de candidaturas desvinculadas de partidos políticos. Além disso, o art. 77, § 2º, da Constituição é expresso ao exigir que o

1 A obrigatoriedade de apresentação das candidaturas por intermédio dos partidos políticos foi introduzida em nosso ordenamento com o Decreto-Lei nº 7.586/1945, conhecido como Lei Agamenon, e se manteve até os dias atuais. Antes disso, as candidaturas avulsas eram permitidas (cabe lembrar apenas que durante o Estado Novo, de 1937 a 1945, não houve eleições). Para um histórico das candidaturas avulsas desde o Império, ver Barreto (2018).

candidato à Presidência da República seja registrado por partido político, norma que se estende aos candidatos ao cargo de governador, em razão do disposto no art. 28 da Constituição.

Em âmbito infraconstitucional, tratam da matéria o Código Eleitoral (Lei nº 4.737/1965) e a Lei das Eleições (Lei nº 9.504/97). O primeiro dispõe, em seu art. 87, que "somente podem concorrer às eleições candidatos registrados por partidos". Na Lei das Eleições, a exigência de filiação a partido político consta nos arts. 9º e 11, § 1º, III, enquanto a obrigatoriedade de escolha do candidato em convenção partidária encontra-se nos arts. 8º e 11, § 1º, I. Além disso, a Lei nº 13.488/2017 acrescentou o § 14 ao art. 11 da Lei nº 9.504/97, para fazer constar expressamente nesta última a vedação à candidatura avulsa, ainda que o requerente tenha filiação partidária.

Diante desse quadro normativo, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) vem reiteradamente decidindo pela inadmissibilidade de candidaturas avulsas,[2] e o STF também possui decisões, colegiadas e monocráticas, no sentido da obrigatoriedade de vinculação das candidaturas a partido político.[3] Assim, a decisão que admitiu o RE nº 1.238.853/RJ sinaliza o possível rompimento com o entendimento jurisprudencial consolidado sobre o tema.

Vale destacar que a discussão sobre a liberação das candidaturas avulsas também está posta no âmbito do Poder Legislativo. No Senado, encontra-se em tramitação a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 06/2015, que permite as candidaturas avulsas que contem com o apoio de pelo menos 1% dos eleitores da circunscrição. As PEC's nº 07/2012 e 21/2006 também tratavam do tema no Senado, mas foram arquivadas ao término das respectivas legislaturas. Na Câmara dos Deputados, tramitam em conjunto as PEC's nº 229/2008, 407/2009, 350/2017 e

2 Recurso Especial Eleitoral nº 1655-68, em 29/11/2016; Embargos de Declaração no Recurso Ordinário nº 445-45, em 03/10/2014; Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 2243-58, em 22/09/2010; Consulta nº 1425, em 19/06/2007; Agravo Regimental em Recurso Ordinário nº 1285, em 25/09/2006; Registro de Candidatos à Presidência e Vice nº 139, em 03/08/2006; entre outras.

3 Mandado de Injunção nº 6.977, em 05/10/2018; Mandado de Injunção nº 6.900, em 29/06/2018; Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.817, em 28/05/2014; Mandado de Segurança nº 26.603, em 04/10/2007.

378/2017, que também possibilitam a apresentação de candidaturas desvinculadas de partidos políticos, mediante o apoiamento de certo número de eleitores.[4]

3. O RE 1.238.853/RJ

O caso em questão iniciou-se com o requerimento de registro das candidaturas de Rodrigo Sobrosa Mezzomo e Rodrigo Rocha Barbosa aos cargos de Prefeito e Vice-Prefeito do Município do Rio de Janeiro nas eleições de 2016. O registro foi indeferido pelo juízo de primeiro grau devido à ausência de filiação partidária dos requerentes, bem como por não terem sido escolhidos em convenção partidária, e também porque o requerimento não foi apresentado por partido político. Na sentença, o juiz eleitoral destacou que a discussão a respeito da candidatura avulsa é legítima, mas deve ser travada no âmbito do Congresso Nacional, já que, por se tratar de norma constitucional expressa (art. 14, § 3º, V, da CRFB), a exigência de filiação partidária só poderia ser afastada por meio de emenda constitucional.[5]

Ao julgar o recurso interposto pelos pretensos candidatos, o Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro (TRE/RJ) confirmou a sentença, por unanimidade de votos. Da fundamentação do acórdão, pode-se destacar a afirmação de que o constituinte originário optou por conferir o monopólio das candidaturas aos partidos políticos, de modo que, por se tratar de uma decisão política fundamental, a admissão de candidaturas avulsas em nosso ordenamento jurídico caberia ao Poder Legislativo, no exercício do poder constituinte derivado, e não ao Poder Judiciário. O relator do recurso salientou, ainda, sua concordância com críticas feitas pelos recorrentes ao funcionamento da democracia brasileira nos tempos atuais, mas pontuou que a

4 A última movimentação da PEC nº 06/2015 foi a distribuição ao relator na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, em 12/03/2019. A PEC nº 229/2008, à qual se encontram apensadas as demais propostas sobre a matéria apresentadas na Câmara dos Deputados, encontra-se na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da referida casa legislativa, aguardando a apreciação do parecer emitido pelo relator das propostas, que se manifestou favoravelmente à sua admissibilidade. Consultas efetuadas em 12/02/2020 nos portais eletrônicos do Senado Federal (https://www12.senado.leg.br/hpsenado) e da Câmara dos Deputados (https://www.camara.leg.br).

5 Registro de Candidatura nº 1655-68, julgado em 18/08/2016.

solução para os problemas mencionados pelos recorrentes não é tão simples e que as candidaturas avulsas também podem afetar negativamente a democracia. Ao serem enfrentados os argumentos de ordem constitucional aduzidos pelos recorrentes, consignou-se no acórdão que o "ordenamento jurídico está assentado na existência e mediação dos partidos políticos, ou seja, no seu papel primordial e fundamental para a democracia", e que a mudança de interpretação pretendida pelos recorrentes implicaria em subversão da ordem constitucional estabelecida, por contrariar os princípios estruturais (políticos e jurídicos) da Constituição.[6]

Interposto recurso especial eleitoral ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE), foi mantida, também por unanimidade de votos, a decisão do TRE/RJ. O fundamento principal do acórdão do TSE foi a previsão constitucional da filiação partidária como condição de elegibilidade, consignando-se que os partidos políticos constituem um "elo imprescindível entre a sociedade e o estado" em nosso ordenamento jurídico. Foi destacada, ainda, a existência de decisões anteriores do TSE no mesmo sentido.[7]

Ao admitir o recurso extraordinário interposto contra a decisão do TSE, o Supremo Tribunal Federal superou a questão da prejudicialidade do recurso, decorrente do fato de que já foi ultrapassada a eleição na qual os recorrentes pretendiam concorrer, e reconheceu a repercussão geral da discussão relativa à admissibilidade de candidaturas avulsas.[8] Em 09/12/2019, foi realizada audiência pública com exposições de representantes do Senado, da Câmara dos Deputados, da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), da Advocacia-Geral da União (AGU), dos partidos políticos, de movimentos sociais e de instituições acadêmicas. Ainda não há data prevista para o julgamento do recurso.[9]

---

6 Recurso Eleitoral nº 1655-68, acórdão de 19/09/2016, Relator André Fontes.

7 Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 1655-68, acórdão de 29/11/2016, Relatora Min. Luciana Lóssio.

8 Recurso Extraordinário com Agravo nº 1.054.490/RJ (posteriormente reautuado para Recurso Extraordinário nº 1.238.853/RJ), acórdão de 05/10/2017, Relator Min. Luís Roberto Barroso.

9 No momento, os autos encontram-se conclusos com o relator para apreciação de petições juntadas aos autos após a audiência pública. Consulta efetuada em 29/02/2020 no portal eletrônico do STF (https://portal.stf.jus.br).

As decisões já proferidas no processo em análise deixam transparecer que está em jogo, no fundo, a visão sobre qual postura o STF deve tomar diante de decisões políticas fundamentais positivadas na Constituição ou que possam ser extraídas do texto constitucional. Aqueles que entendem que a Suprema Corte deve assumir o protagonismo quando é conclamada pela sociedade a dar resposta a esse tipo de questão estarão mais propensos a considerar que a discussão sobre as candidaturas independentes efetivamente possui natureza jurídico-constitucional, dependendo, assim, da interpretação que será dada pelo STF. Por outro lado, os que consideram que a Corte Constitucional deve adotar uma postura deferente aos demais Poderes no que se refere a essa espécie de decisão provavelmente tenderão a afirmar que a questão é de natureza exclusivamente política, estando, assim, fora da alçada do Poder Judiciário.[10]

3.1. Principais argumentos dos recorrentes

Os recorrentes utilizam-se de argumentos de natureza tanto fática quanto jurídica para sustentar seu pleito de admissão das candidaturas independentes.

Quanto aos fatos, os recorrentes salientam, inicialmente, que 90% dos países que realizam eleições para cargos públicos permitem candidaturas independentes.[11] Em seguida, tecem severas críticas aos partidos políticos brasileiros, em especial quanto à ausência de democracia interna nos órgãos partidários, o controle despótico dos partidos por certas famílias ou por clãs partidários que se perpetuam no controle dessas agremiações e a falta de debate sério de ideias e propostas. Como isso se reflete na escolha dos candidatos e na distribuição do tempo de propaganda eleitoral gratuita e dos recursos financeiros destinados às campanhas eleitorais, afirmam que

10 Para uma análise sobre a legitimidade do STF para decidir sobre a admissibilidade das candidaturas avulsas, com conclusão positiva a esse respeito, ver Cyrineu (2019).

11 O dado foi retirado de um levantamento realizado pelo Ace Project, disponível em <http://aceproject.org/epic-en?question=PC008&f=>.

“os donos dos partidos políticos” são “os senhores supremos da política, ou seja, os verdadeiros donos do poder”, cuja mão precisa ser “beijada” para que se possa ser candidato no Brasil.

Ainda em relação aos partidos, mencionam o baixo índice de confiança da população brasileira nessas instituições; a existência das chamadas “legendas de aluguel”; e a inexistência de verdadeira orientação programática da maioria dos partidos, resultando de tudo isso a falta de identificação da maioria dos eleitores brasileiros com qualquer um dos mais de 30 partidos políticos existentes no país.

No tocante à argumentação jurídica, os recorrentes defendem a tese de que a candidatura independente deve ser entendida como um direito fundamental do cidadão, decorrente dos preceitos fundamentais da cidadania, da dignidade da pessoa humana e do pluralismo político. Diante disso, e considerando ainda que a própria Constituição de 1988 proíbe a associação compulsória (art. 5º, XX), afirmam que a previsão constitucional da filiação partidária como condição de elegibilidade não deveria ser interpretada como vedação às candidaturas avulsas, como vem ocorrendo até então, e sim como exigência direcionada apenas àqueles que optem por se candidatar por intermédio de um partido político. A interpretação sistemática seria suficiente para alcançar esse resultado hermenêutico, mas outros caminhos, como a mutação constitucional, também poderiam ser utilizados para chegar à mesma conclusão.

Em outra frente, os recorrentes aduzem que a obrigatoriedade de intermediação da candidatura por partido político viola normas internacionais subscritas pelo Brasil, em especial a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, mais conhecida como Pacto de São José da Costa Rica, cujo art. 23 estabelece que os direitos de votar e ser votado, entre outros, podem ser regulados exclusivamente por motivos de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal. Os recorrentes invocam o efeito paralisante que, de acordo com a decisão do STF no RE 466.343, os

tratados internacionais sobre direitos humanos que não tenham sido incorporados na forma do art. 5º, § 3º, da Constituição, como é o caso do Pacto de São José da Costa Rica, possuem em relação à legislação infraconstitucional que os contrarie.[12] Dessa forma, como a filiação partidária e a escolha em convenção do partido não estão entre as limitações permitidas pela norma internacional, a legislação que disciplina tais exigências ficaria desprovida de eficácia, tornando, na prática, inaplicável o disposto no art. 14, § 3º, V, da Constituição.

Essa segunda linha de argumentação jurídica é a que teve a melhor acolhida até o momento. Foi com base nela que a Procuradoria-Geral da República (PGR) emitiu parecer favorável ao provimento do recurso extraordinário, caso fosse admitido pelo STF,[13] e a "invocação plausível do Pacto de São José da Costa Rica e do padrão democrático predominante no mundo" foi um dos fundamentos destacados na ementa do acórdão que admitiu o recurso.

4. AS CANDIDATURAS INDEPENDENTES COMO INSTRUMENTO DE FORTALECIMENTO DA DEMOCRACIA FRENTE À CRISE DE REPRESENTATIVIDADE POLÍTICA

12 O § 3º do art. 5º da Constituição dispõe que os "tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais". O referido dispositivo foi incluído pela Emenda Constitucional (EC) nº 45/2004, com o objetivo de pôr fim à discussão sobre a interpretação do § 2º do mesmo artigo, segundo o qual os "direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte". Discutia-se se os tratados internacionais sobre direitos humanos ratificados pelo Brasil eram incorporados ou não com estatura constitucional. Após a EC nº 45/2004, persistiu a dúvida quanto aos tratados incorporados ao ordenamento brasileiro antes dela. No RE 466.343, o STF decidiu que tais tratados possuem caráter supralegal, isto é, posicionam-se abaixo das normas constitucionais, mas acima da legislação infraconstitucional.

13 A PGR, porém, chegou a essa conclusão defendendo a mudança do entendimento do STF quanto aos pactos internacionais incorporados entre a data da promulgação da Constituição de 1988 e a data da entrada em vigor da EC nº 45/2004, e não pelo efeito paralisante das normas internacionais com estatura supralegal. Para a PGR, os tratados e convenções ratificados pelo Brasil nesse período, ainda que por maioria simples, possuem caráter constitucional, em decorrência do disposto no § 2º do art. 5º da Constituição, já que, à época, não havia a previsão do quórum qualificado posteriormente estabelecido pela EC nº 45/2004. Assim, a incorporação do Pacto de São José da Costa Rica teria resultado na revogação do inciso V do § 3º do art. 14 da Constituição, por ser incompatível com o art. 23 do tratado internacional e por não se tratar de cláusula pétrea.

A discussão atual sobre as candidaturas independentes se insere num contexto maior, de crise de representatividade política, evidenciada pela insatisfação generalizada com o funcionamento da democracia, pela falta de confiança da população nas instituições democráticas, em especial os partidos políticos, e pela sensação dominante de que os eleitos não representam aqueles que os elegeram.[14] De acordo com diversos estudiosos do assunto, a crise de representatividade, por sua vez, é apenas um dos elementos de um fenômeno ainda mais amplo: a crise da democracia liberal.[15] Diante desse quadro, alguns defendem o aprofundamento ou a radicalização da democracia como única alternativa para fazer frente a essa conjuntura,[16] enquanto outros questionam se a democracia continua sendo viável ou se ainda é a melhor forma de governo.[17]

Analisando esse cenário a partir de dados estatísticos, o sociólogo espanhol Manuel Castells (2018, p. 7-10) afirma que a crise de representatividade política, que se verifica em quase todos os países democráticos, levou a uma ruptura na relação

---

14 Segundo pesquisa realizada pelo Pew Research Center em 2018, 83% dos brasileiros estão insatisfeitos com o funcionamento da democracia no país (disponível em https://www.pewresearch.org/fact-tank/2019/04/29/in-many-countries-dissatisfaction-with-democracy-is-tied-to-views-about-economic-conditions-personal-rights/>, acesso em 20/02/2020). De acordo com o Índice de Confiança Social (ICS) de 2019, do IBOPE, os partidos políticos e o Congresso Nacional são as instituições nas quais os brasileiros menos confiam, encontrando-se na faixa de "quase nenhuma confiança"; em terceira pior colocação estão os governos municipais (disponível em <http://177.47.5.246/arquivos/JOB%2019_0844_ICS_INDICE_CONFIANCA_SOCIAL_2019%20-%20Apresenta%C3%A7%C3%A3o%20(final).pdf>, acesso em 20/02/2020). Em pesquisa realizada pelo Datafolha em julho de 2019, 58% dos brasileiros não confiam nos partidos políticos e 45% não confiam no Congresso Nacional (disponível em <http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2019/07/10/9b9d682bfe0f1c6f228717d59ce49fdfci.pdf>, acesso em 20/02/2020). Outra pesquisa, também do Datafolha, aponta que 65% dos brasileiros não se identificam com nenhum partido político em especial (disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/04/65-dos-brasileiros-nao-se-identificam-com-partidos-diz-pesquisa-datafolha.shtml>, acesso em 20/02/2020).

15 Nesse sentido, Avritzer e Santos (2002), Brown (2011), Rancière (2014), Dardot e Laval (2016, 2017), Castells (2018), Levitsky e Ziblatt (2018), Runciman (2018), Streeck (2018), Freedom House (2018, 2019) e The Economist Intelligence Unit (2018, 2019). Os relatórios *Democracy Index*, da The Economist Intelligence Unit, e *Freedom in the World*, da Freedom House, dos últimos dois anos falam expressamente em recessão democrática e crise da democracia em escala mundial, com base em dados que demonstram a queda de confiança nas instituições democráticas, a insatisfação com o funcionamento da democracia e o declínio de elementos tradicionais da democracia liberal, como as liberdades civis, os direitos políticos, o respeito às minorias e a realização de eleições livres e justas.

16 Nesse sentido, Boaventura de Sousa Santos em <http://www.ihu.unisinos.br/159-noticias/entrevistas/563035-a-dificil-reinvencao-da-democracia-frente-ao-fascismo-social-entrevista-especial-com-boaventura-de-sousa-santos> (acessado em 12/02/2020) e Dominique Rousseau em <http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/578598-a-crise-da-democracia-representativa-contemporanea-e-os-caminhos-para-a-renovacao-o-olhar-de-dominique-rousseau> (acessado em 12/02//2020).

17 Como Brown (2011) e Runciman (2018).

entre governantes e governados, provocando o colapso gradual da democracia liberal como modelo político de representação e governança. O autor salienta que "[m]ais de dois terços dos habitantes do planeta acham que os políticos não os representam, que os partidos (todos) priorizam os próprios interesses, que os parlamentos não são representativos e que os governos são corruptos, injustos, burocráticos e opressivos" (CASTELLS, 2018, p. 14). Em outro trecho, o sociólogo explica de forma mais detalhada como os partidos políticos se afastaram dos cidadãos em geral, que com isso se veem sem acesso ou com acesso muito limitado aos cargos de representação política (CASTELLS, 2018, p. 12-13):

> *Se for rompido o vínculo subjetivo entre o que os cidadãos pensam e querem e as ações daqueles a quem elegemos e pagamos, produz-se o que denominamos crise de legitimidade política; a saber, o sentimento majoritário de que os atores do sistema político não nos representam. Em teoria, esse desajuste se autocorrige na democracia liberal com a pluralidade de opções e as eleições periódicas para escolher entre essas opções. Na prática, a escolha se limita àquelas opções que já estão enraizadas nas instituições e nos interesses criados na sociedade, com obstáculos de todo tipo aos que tentam acessar uma corriola bem-delimitada. E pior, os atores políticos fundamentais, ou seja, os partidos, podem diferir em políticas, mas concordam em manter o monopólio do poder dentro de um quadro de possibilidades preestabelecidas por eles mesmos. A política se profissionaliza, e os políticos se tornam um grupo social que defende seus interesses comuns acima dos interesses daqueles que eles dizem representar: forma-se uma classe política, que, com honrosas exceções, transcende ideologias e cuida de seu oligopólio. Além disso, os partidos, como tais, experimentam um processo de burocratização interna, predito por Robert Michels desde a década de 1920, limitando a renovação à competição entre seus líderes e afastando-se do controle e da decisão de seus militantes. E mais, uma vez realizado o ato da eleição,*

> *dominado pelo marketing eleitoral e pelas estratégias de comunicação, com escasso debate e pouca participação de militantes e eleitores, o sistema funciona autonomamente em relação aos cidadãos.*

No Brasil, há amplo consenso no tocante à situação fática narrada no RE 1.238.853/RJ a respeito dos partidos políticos, como demonstram as decisões judiciais já proferidas no referido processo. No acórdão proferido pelo TRE/RJ, o relator do recurso assinalou que "não há como discordar dos recorrentes quando afirmam que passamos por um momento de profunda crise política, de representatividade, de descrença nos poderes constituídos e de subversão da democracia partidária" (p. 12). No acórdão em que o STF reconheceu a repercussão geral da questão discutida no RE 1.238.853/RJ, o relator, Ministro Luís Roberto Barroso, menciona a "profunda crise de credibilidade do sistema político", agravada pelo impasse na aprovação da reforma política pelo Congresso Nacional (p. 6), e o "relevante e preocupante descolamento entre a classe política e a sociedade civil" (p. 19), resumindo da seguinte forma a situação em que se encontram os partidos políticos brasileiros (p. 10):

> *A crise de confiança que se instalou atinge inclusive os partidos políticos. As agremiações com maior expressão no cenário nacional tiveram membros citados em colaborações premiadas e denunciados em escândalos de corrupção. Pesquisas de opinião indicam que o grau de confiança dos cidadãos nos partidos políticos é atualmente baixíssimo. E levantamentos empíricos da ONG Transparência Brasil sugerem que o domínio familiar sobre os partidos se encontra em ascensão, tornando menos acessível ao cidadão comum a candidatura política por meio dessas instituições.*

As justificações das PEC's em tramitação no Congresso Nacional também corroboram o suporte fático do recurso extraordinário em questão. Na PEC nº 6/2015, subscrita por 26 senadores (aproximadamente 1/3 do total), a exigência de filiação partidária é apontada como um impedimento ao exercício pleno da cidadania e uma

forma de fortalecimento de "máquinas partidárias que nem sempre estão ao serviço do bem comum, mas, em muitos casos, operam em defesa de interesses privados, nem sempre legítimos", contribuindo para que a política cause repulsa aos cidadãos bem-intencionados. E tanto na referida PEC como nas outras já citadas neste artigo, a autorização das candidaturas independentes é defendida como medida que, ao permitir a participação de todo cidadão na disputa eleitoral, contribuiria para reforçar o envolvimento dos cidadãos com as questões políticas e administrativas da sociedade, além de favorecer a renovação da classe política e a participação de integrantes de movimentos sociais e de minorias.

Por outro lado, várias são as críticas feitas às candidaturas avulsas. A principal delas é de que admiti-las favoreceria o personalismo e o individualismo na política. Hoje, porém, a escolha pelos eleitores já se dá principalmente pelas características pessoais de cada candidato e não pelo programa partidário, já que a maioria dos partidos não tem consistência ideológica. Além disso, as candidaturas desvinculadas de partidos políticos não significam, necessariamente, que os candidatos independentes não estejam inseridos em um grupo de representação política. Como destaca Peza (2007, p. 618), a atividade política não se desenvolve apenas no seio dos partidos políticos, mas também em outros agrupamentos da sociedade civil. Atualmente, cresce cada vez mais a quantidade e a importância de movimentos sociais com atuação política que não são organizados na forma partidária e não são vinculados a nenhum partido.

Outra crítica muito comum é de que as candidaturas independentes enfraqueceriam os partidos e, assim, a própria democracia, já que a institucionalização da política, levada a efeito por meio dos partidos políticos, é um dos elementos mais importantes para o sucesso e a sobrevivência do regime democrático. O objetivo da admissão das candidaturas independentes é, no entanto, justamente o oposto: o fortalecimento dos partidos que se dedicarem a robustecer seu caráter programático e sua relação com as bases e os eleitores em geral, em razão da necessidade de atrair filiados para se candidatarem.

Percebe-se, assim, que o pleito de admissão das candidaturas independentes se insere na busca por novas formas de tornar efetiva a participação popular no poder, como meio de revitalizar e fazer avançar o regime democrático, o que é especialmente importante diante do cenário atual de esvaziamento e retrocesso da democracia. As candidaturas independentes são uma forma de possibilitar que o cidadão tenha acesso aos cargos políticos sem ter de se submeter a "regras e ordens hierárquicas favoráveis à perpetuação do poder, as quais são inevitáveis nos partidos, como bem o atestou, há mais de um século, Michels" (BARRETO, 2018, p. 215).

5. QUESTÕES PRÁTICAS E IMPLICAÇÕES JURÍDICAS DECORRENTES DA ADMISSÃO DAS CANDIDATURAS AVULSAS

Caso as candidaturas independentes passem a ser permitidas, uma série de questões práticas e implicações jurídicas deverão ser levadas em consideração.

A primeira delas diz respeito à existência ou não de algum requisito específico para a apresentação da candidatura, sendo o mais comum a exigência de apoio mínimo de uma certa quantidade de eleitores. Essa condição é uma maneira de atenuar o personalismo e reduzir o risco de candidaturas desprovidas de seriedade. Além disso, tem como efeito natural a redução da quantidade de candidaturas apresentadas, o que pode, no aspecto prático, ser importante para viabilizar a análise dos requerimentos de registro de candidatura com maior cuidado e em tempo hábil, mas, por outro lado, também pode ser vista como uma restrição indevida ao direito de se candidatar, especialmente se for elevado o número de eleitores cujo apoio seja necessário. Um dado importante é que essa limitação também não está prevista no art. 23 do Pacto de São José da Costa Rica, o que constitui possível obstáculo à sua implementação. A maioria das PEC's em tramitação no Congresso Nacional exige o apoiamento mínimo, estabelecido em patamares que variam de 0,1% até 1% dos eleitores da circunscrição eleitoral, de acordo com cada PEC.

Além da quantidade de eleitores, outros pontos precisarão ser delimitados caso seja exigido o apoiamento mínimo para o registro das candidaturas independentes. Por exemplo: em qual período será permitida a coleta de assinaturas (ou outras formas de manifestação do apoio)? De que meios de divulgação quem pretende se candidatar poderá dispor para buscar o apoio dos eleitores? Serão aceitas apenas assinaturas em papel, ou também poderão ser utilizados meios eletrônicos? Será exigida a autenticação das assinaturas? A resposta a cada uma dessas questões terá considerável impacto no procedimento a ser adotado por todos os envolvidos, como os pretensos candidatos, a Justiça Eleitoral e o Ministério Público. Uma complicação que já se pode prever é a definição do limite entre a divulgação lícita da pré-candidatura com a finalidade de obter o apoiamento mínimo necessário e a realização de propaganda eleitoral antecipada.

Outra questão de suma importância consiste no acesso dos candidatos independentes a recursos públicos para financiamento das campanhas eleitorais e à propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão, já que, hoje, a divisão é feita com base nos partidos (arts. 16-D e 47, § 2º, da Lei nº 9.504/1997). Privá-los completamente desse acesso poderá ensejar um grande desequilíbrio na disputa em seu desfavor, mas incluí-los nessa distribuição demandará alterações na legislação, com a criação de algum critério específico para essa espécie de candidatos. A exigência de apoio mínimo para o registro das candidaturas independentes também pode ter influência aqui, já que uma quantidade muito grande de candidatos desse tipo significará menos recursos públicos e menos tempo de propaganda para cada um. Além disso, o número de eleitores que apoiam a candidatura poderia ser um dos critérios utilizados na definição do montante ao qual cada candidato terá direito.

Será necessário, ainda, fazer ajustes no tocante ao funcionamento das casas legislativas, uma vez que as respectivas mesas e comissões são atualmente preenchidas de forma proporcional à quantidade de parlamentares de cada partido ou bloco parlamentar em cada casa, em atendimento ao disposto no art. 58, § 1º, da

Constituição (arts. 8º e 27 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e arts. 59, § 1º, e 78 do Regimento Interno do Senado Federal).

Mais uma questão prática que deverá ser considerada é o processamento dos requerimentos de registros de candidatura e das prestações de contas dos candidatos, já que a permissão das candidaturas independentes terá como consequência muitíssimo provável um grande aumento do número de candidaturas apresentadas à Justiça Eleitoral. Sem ajustes relativos ao prazo de julgamento dos registros de candidatura, por exemplo, será quase impossível que os julgamentos ocorram em tempo hábil, e provavelmente será necessário reforçar a quantidade de pessoal nos órgãos da Justiça Eleitoral e do Ministério Público envolvidos nessas tarefas.

6. CONCLUSÃO

A liberação das candidaturas independentes pelo STF esbarra em uma série de obstáculos. O primeiro e mais importante deles é a nítida decisão do constituinte de 1988 de estabelecer os partidos políticos como atores indispensáveis do sistema eleitoral e político. A princípio, são dois os caminhos que podem levar à superação desse obstáculo: a revisão do entendimento do STF a respeito do *status* dos tratados internacionais sobre direitos humanos incorporados ao ordenamento brasileiro antes da EC nº 45/2004, como defende a PGR; ou a aplicação do efeito paralisante dos tratados internacionais com estatura supralegal sobre a legislação infraconstitucional, de forma análoga ao que ocorreu em relação à prisão do depositário infiel no RE 466.343.

O primeiro desses caminhos enfrenta a dificuldade de alteração da jurisprudência do STF seguida há mais de 10 anos, mas, por outro lado, é o que mais facilmente se justificaria em termos jurídicos, já que a incorporação do Pacto de São José da Costa Rica teria, neste caso, o mesmo efeito da promulgação de uma emenda

constitucional. A segunda opção conta com a vantagem de não modificar o entendimento jurisprudencial existente, mas as diferenças em relação ao caso paradigma (o RE 466.343) podem inviabilizar a aplicação desse entendimento às candidaturas independentes. A mais importante delas é que a possibilidade de prisão do depositário infiel evidentemente não era uma decisão política fundamental, mas apenas uma exceção à vedação da prisão civil por dívida. A apresentação da candidatura por meio dos partidos políticos é, ao contrário, uma exigência constitucional que está em consonância com todo o sistema eleitoral e político desenhado pelo constituinte originário.

Outra questão de extrema relevância a ser considerada é que toda a legislação eleitoral está baseada na intermediação dos partidos políticos. A permissão das candidaturas independentes traria consigo a necessidade de diversos ajustes, como visto acima, os quais, ao menos em tese, competem ao legislador, e não ao Poder Judiciário.

Por outro lado, apesar das PEC's que se encontram em tramitação no Congresso Nacional, é difícil imaginar que os partidos políticos abrirão mão, voluntariamente, do monopólio que detêm sobre as candidaturas e de todo o poder que conseguem obter a partir disso. Na audiência pública realizada pelo STF para instruir o RE 1.238.853/RJ, somente dois (Novo e Rede Sustentabilidade) dos doze partidos que participaram das exposições manifestaram-se favoravelmente às candidaturas independentes. Desse modo, é possível que o STF seja a única instância apta a enfrentar o problema com a amplitude e a isenção necessárias, como afirma Cyrineu (2019).

A liberação das candidaturas avulsas é passível de críticas e, por si só, não será capaz de retirar a democracia representativa da situação crítica em que ela se encontra hoje. Mas pode ser um instrumento valioso na recuperação da importância dos cidadãos na política democrática, e consequentemente no resgate do seu interesse por ela. Pode promover a oxigenação dos quadros representativos e

também incentivar mudanças nos partidos no sentido de uma maior abertura e aproximação com a sociedade e os cidadãos, além de uma orientação ideológica mais clara e bem definida.

Muito mais do que uma discussão meramente jurídica ou uma simples opção política, o que está em jogo é o futuro da democracia brasileira, que depende, em grande medida, da satisfação das expectativas dos cidadãos com o seu funcionamento, sem a qual dificilmente ocorrerá a retomada da confiança dos brasileiros em nosso regime político.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AVRITZER, Leonardo; SANTOS, Boaventura de Sousa. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 39-82.

ALMEIDA, Renato Ribeiro; BEÇAK, Rubens. Candidaturas avulsas: uma análise do problema da representação e o papel dos partidos políticos nas democracias. *Revista Eletrônica de Direito Eleitoral e Sistema Político - REDESP*, v. 5, 2019, p. 1-10.

BARRETO, Álvaro. Filiação partidária e elegibilidade: é possível avançarmos às candidaturas independentes? In: AGRA, Walber de Moura; FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). *Elegibilidade e inelegibilidades.* Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 197-220. (Tratado de Direito Eleitoral, v. 3).

BROWN, Wendy. "We are all democrats now..." In: AGAMBEN, Georgio (et al.). *Democracy in what state?* New York: Columbia University Press, 2011, p. 44-57.

CASTELLS, Manuel. *Ruptura: a crise da democracia liberal.* Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

CYRINEU, Rodrigo Terra. As candidaturas avulsas no contexto brasileiro: primeiras impressões tocantes ao Agravo em Recurso Extraordinário nº 1.054.490. *Revista Justiça Eleitoral em Debate*, v. 9, n. 2, 2019, p. 46-59.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal.* São Paulo: Boitempo, 2016.

_____. *La pesadilla que no acaba nunca: el neoliberalismo contra la democracia.* Barcelona: Gedisa, 2017.

FREEDOM HOUSE. *Freedom in the world 2018: democracy in crisis.* Washington: 2018. Disponível em <https://freedomhouse.org/sites/default/files/FH_FITW_Report_2018_Final_ SinglePage.pdf>. Acessado em 16/09/2019.

_____. *Freedom in the world 2019: democracy in retreat.* Washington: 2019. Disponível em <https://freedomhouse.org/sit<https://freedomhouse.org/sites/default/files/Feb2019_FH_ FITW_2019_ Report_ForWeb-compressed.pdf>. Acessado em 16/09/2019.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *Como as democracias morrem.* Rio de Janeiro: Zahar, 2018.16

PEZA, José Luis de la. Candidaturas independientes. In: *Treatise on Compared Electoral Law of Latin America.* Estocolmo: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2007, p. 613-626.

RANCIÈRE, Jacques. *O ódio à democracia.* São Paulo: Boitempo, 2014.

RUNCIMAN, David. *Como a democracia chega ao fim.* São Paulo: Todavia, 2018.

STREECK, Wolfgang. *Tempo comprado: a crise adiada do capitalismo democrático.* São Paulo: Boitempo, 2018.

THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT. *Democracy Index 2017: free speech under attack.* Londres: 2018. Disponível em <https://pages.eiu.com/rs/753-RIQ-438/images/ Democracy_Index_2017.pdf>. Acessado em 16/09/2019.

_____. *Democracy Index 2018: Me too? Political participation, protest and democracy.* Londres: 2019. Disponível em <https://www.prensa.com/politica/democracy-index_LPRFIL20190112_0001.pdf >. Acessado em 16/09/2019.

Alguns aspectos do impacto da mudança do clima nos contratos no Brasil e em Portugal

ELTON M. C. LEME

Sobre o autor:

Elton M. C. Leme. *Desembargador do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, doutorando da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Portugal.*

RESUMO

A ordem jurídica não tutela unicamente a livre manifestação da vontade para salvá-la de vícios que conduzam à anulação do negócio jurídico, mas, na busca do ideal de justiça material, quer-se também que a expressão da vontade não produza excessos ou resultados iníquos, usurários, abusivos, exagerados, avessos à ordem pública ou contrários aos princípios da boa-fé e da cooperação. E na persecução do ideal de justiça material, determinados fatores externos que impactam acentuadamente o encontro de vontades e as obrigações daí derivadas, como o ambiente, o clima e sua alteração antropogênica, não podem ser ignorados pelas partes contratantes diante no nível atual do conhecimento e das previsões científicas. Diante da repercussão da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, particularmente do Acordo de Paris, no sistema normativo de países como Brasil e Portugal, é possível afirmar que há hoje uma dever acessório de adaptação conformador da manifestação da vontade, como corolário da boa-fé objetiva ambiental, a restringir as hipóteses de resolução do contrato sob o prisma da alteração anormal das circunstâncias ou do caso fortuito e da forçaa maior, exigindo, entre outras considerações, a análise do binômio inevitabilidade-inadaptabilidade.

Palavras-chave: adaptação, alteração das circunstâncias, boa-fé objetiva ambiental, dever acessório, contratos, força maior, mudança do clima.

ABSTRACT

Legal system does not protect solely the free expression of the will to save it from defects that lead to the annulment of legal transactions, but, in the pursuit of the ideal of material justice, it also desires that the expression of this will not produce excesses or unjust, usurious, abusive, exaggerated results, opposed to the public order or contrary to the principles of good faith and cooperation. Moreover, in the pursuit of the ideal of material justice, certain external factors that markedly impact the meeting of wills and the obligations derived therefrom, such as the environment and the climate and their anthropogenic changes, can not be ignored by the contracting parties in face of the current level of knowledge and scientific forecasts. Faced with the repercussion of the United Nations Framework Convention on Climate Change in general and the Paris Agreement in particular in the national legal systems of countries such as Brazil and Portugal, it is possible to affirm that today there is anaccessory obligation of adaptation conforming to the manifestation of the will, as a corollary of objective environmental good faith, to restrict the hypotheses of resolution of the contract under the prism of the abnormal change of circumstances or of afortuitous event and of force majeure, requiring, among other considerations, the analysis of the binomial inevitability-unadaptability.

Key words: accessory duty, adaptation, change of circumstances, climate change, contracts, force majeure, objective environmental good faith.

Introdução

A capacidade de manifestação livre e consciente da vontade constitui um dos elementos mais relevantes para aferir o poder de autodeterminação do homem, que se projeta, nas múltiplas e dinâmicas atividades desenvolvidas no âmbito da sociedade, na composição de interesses instrumentalizada por meio do contrato, que é um importante vetor de desenvolvimento econômico. É com o apoio na ordem jurídica que a composição de interesses – expressão da autonomia e da liberdade individual – se densifica para expressar uma efetiva e genuína vertente do poder de autodeterminação (Pinto Monteiro, 2003). A ordem jurídica, contudo, não tutela unicamente a manifestação da vontade para livrá-la de vícios que conduzem à anulação do negócio jurídico, entendido esse, nos ensinamentos de Caio Mário da Silva Pereira (2001), como a declaração de vontade destinada à produção de efeitos jurídicos queridos pelo agente. Na busca do ideal de justiça material, quer-se também que a expressão da vontade, como alerta Pinto Monteiro (2003), premida por particularidades internas e externas ao negócio em si, não produza excessos ou resultados iníquos, usurários, abusivos, exagerados, avessos à ordem pública ou contrários aos princípios da *boa-fé* e da *cooperação*. Não foi por outro motivo que o Código Civil brasileiro, na reforma de 2002, proclamou o princípio da *liberdade de contratar* conformado à *função social do contrato* (art. 421) – esta como decorrência lógica do *princípio da função social da propriedade* (Miguel Reale & Miguel Reale Júnior, 2000) – estabelecendo como dever genérico dos contratantes a observância dos princípios da *probidade* e da *boa-fé* (art. 422). A *boa-fé* em sentido objetivo também constitui princípio geral obrigacional estampado nos artigos 227, 239 e 762, nº 2, do Código Civil Português de 1966, a par de outros princípios igualmente consagrados, como o da *cooperação* e da *confiança*. O Código Civil de 1966, mais do que isso, na expressão de Menezes Cordeiro (2015), "*nasceu sob o signo da boa-fé*".

E na persecução do ideal de justiça material, determinados fatores externos, que, nos dias atuais, não podem ou não poderiam ser ignorados pelas partes contratantes, porque impactam acentuadamente o encontro de vontades e as obrigações daí

derivadas, designadamente, o ambiente, o clima e sua alteração por fatores antrópicos, são o objeto das presentes e breves considerações, ainda que com contornos acentuadamente iniciais.

O tema suscita indagações as mais variadas, e.g., sobre a validade de cláusula contratual que exonera ou limita a responsabilidade de uma das partes contratantes em decorrência de um evento climático. Ou ainda o enquadramento de tal disposição de vontade como exorbitante, abusiva ou exagerada, caso rompa o equilíbrio econômico do contrato. E no atinente ao contrato de adesão, em que a vontade de uma das partes encontra campo limitado de livre expressão? Qual a influência do risco gerado por esses fatores externos globais? Havendo silêncio das partes contratantes, em qualquer das hipóteses, qual o melhor caminho a trilhar diante da realidade climática mundial e sua interferência regional e local? A hipótese é de imprevisão ou de imprevidência? Quais as potenciais linhas dogmáticas a socorrer o contrato e as partes nele vinculadas, e tanto quanto possível a autonomia da vontade, de modo a conduzir a uma solução justa e equânime?

O estudo do direito das obrigações não tem explorado com toda a plenitude a questão relativa à influência da mudança do clima, na sua feição hoje conhecida, nos contratos em geral, especialmentenas chamadas *grandes alterações das circunstâncias*, na expressão de Menezes Cordeiro (2010). Exceção é registrada quanto aos contratos de seguro, que tem no risco seu elemento nuclear. Isto porque, desde as duas últimas décadas do século passado discute-se o seguro de danos causados pelas mudanças climáticas, evoluindo o pensamento a partir da visão que apontava a inviabilidade da cobertura contratual dos riscos gerados pela alteração do clima (Tol, 1998), até o pensamento daqueles que exploram o fenômeno pró-ativamente, como uma fértil oportunidade de negócios para a indústria dos seguros (Bosse & Liedtke, 2009; Stahelet al. 2009). Não obstante, o papel dos contratos em geral exsurge nesse universo como importante instrumento de gestão de riscos econômicos apto a estimular negócios que concretizem, para além dos interesses dos contratantes, outros interesses extracontratuais merecedores de proteção (Terra & Bandeira, 2015).

Mudança do Clima e Eventos Climáticos Extremos

Com uma população mundial 7,8 mil milhões de habitantes, o homem vem alterando negativamente o ambiente do Planeta. É especialmente no final do século XIX e no século XX, com a intensificação de todas as modalidades de poluição, que a ação antrópica passou a afetar mais acentuadamente o clima do mundo. O aumento significativo da atividade industrial, a utilização em larga escala de combustíveis fósseis, além de queimadas, desmatamentos, dentre outros fatores, passaram a contribuir para a maior concentração na atmosfera dos chamados *gases de efeito estufa* (GEEs), alterando o equilíbrio dinâmico do clima, a gerar o fenômeno conhecido como *aquecimento global*. Embora houvesse inicialmente alguma dúvida sobre a verdadeira causa do problema, que poderia estar relacionado aos ciclos naturais do Planeta, as evidências científicas recentes convergemao indicar como causa direta a escala, sem precedentes, da atividade poluidora humana (Oliveira & Nobre, 2008; UNEP, 2009; IPCC, 2013).

A mudança climática global está diretamente relacionada a fenômenos que desencadeiam gradativas, mas profundas, alterações no ambiente em que vivemos. Os chamados eventos da natureza, ou "*acts of God*", são intensificados e com mais frequência assumem proporções catastróficas, com profundos prejuízos materiais e perdas de vidas humanas, e também da própria biodiversidade (Marengo, 2006; Kageyama & Gandara, 2008). Essas anomalias climáticas acarretam a quebra na produção de alimentos, em quantidade e qualidade, atingindo a segurança alimentar (Banco Mundial, 2013; Biber-Freudenberget et al., 2016), comprometem a produção energética, como a hidroelétrica e a eólica (Santos et al., 2001; Silva, 2007), reduzem a disponibilidade de água potável e comprometem sua qualidade pela intrusão salina nos aquíferos (Senra, 2008). Causam ainda maior proliferação de doenças e pragas, interferência na mobilidade regional e urbana, intensificação da degradação ambiental, o aumento da erosão de solos, o deslocamento regional de contingente humano, os chamados "*refugiados ambientais*", perdas permanentes ou temporárias na capacidade produtiva, interrupção de serviços essenciais, aumento de gastos públicos e privados e

perdas macroeconômicas indiretas (Young & Castro, 2015). Parece intuitivo que este universo de acontecimentos, que passou a integrar o cotidiano da vida neste século XXI, atinge diretamente as relações humanas e, como não poderia ser diferente, as relações contratuais, fazendo surgir indagações jurídicas as mais variadas, como as destacadas na parte introdutória deste trabalho, mormente no campo do direito das obrigações.

Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima e a Legislação Infraconstitucional do Brasil e Portugal

A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima[2] foi aprovada durante a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, a chamada "Cúpula da Terra", realizada no Rio de Janeiro em 1992, a "Rio92". A questão do clima, desde então, percorreu um longo caminho, passando pelo *Protocolo de Kyoto* adotado na terceira Conferência das Partes (COP-3), em 1997, até obterem em 2015 o amplo consenso de 197 países, durante 21ª Conferência das Partes (COP-21), por meio do *Acordo de Paris*[3], ratificado em Nova York no início de 2016. Brasil e Portugal estão entre os países que assinaram e ratificaram a convenção, seus protocolos e acordos.

Na parte que interessa ao presente estudo, o *Acordo de Paris* fez emergir, definitivamente, ao universo jurídico internacional a realidade climática sob influência antrópica, disseminando mundialmente, pelo elevado consenso obtido, a necessidade de esforço global, regional e local para o enfrentamento da mudança do clima. Reiterou a importância, entre outras ações, de medidas de *mitigação*, ou seja, voltadas a redução de emissões de *gases de efeito estufa*, os GEEs, e também de *adaptação*, nomeadamente, visando reduzir a vulnerabilidade dos sistemas naturais e humanos frente aos efeitos atuais e esperados da mudança do clima.

---

[2] Integra a "família de convenções" adotadas na "Rio92", juntamente com a Convenção sobre a Diversidade Biológica e a Convenção para o Combate à Desertificação e a Mitigação dos Efeitos da Seca. Entrou em vigor em 21 de março de 1994, tendo sido assinada por 197 países e ratificada por 165.

[3] Ratificado por 113 países, entrou em vigor em 4 de novembro de 2016.

Antes mesmo do *Acordo de Paris*, o Brasil editou a Lei nº 12.187, de dezembro de 2009, instituindo a *Política Nacional sobre Mudança do Clima*. Reconheceu, em seu art. 3º, inciso I, que todos têm o dever de atuar, em benefício das presentes e futuras gerações, para a redução dos impactos decorrentes das interferências antrópicas sobre o sistema climático. Estatuiu ainda que, na persecução desse objetivo, deve-se levar em consideração os diferentes contextos socioeconômicos, bem como a distribuição dos ônus e encargos entre os setores econômicos e as populações e comunidades interessadas, de modo equitativo e equilibrado, sopesando-se ainda as responsabilidades individuais (art. 3º, III), mediante mecanismos de identificação de vulnerabilidades voltados a adoção de *medidas de adaptação* (art. 5º VI, c).

Como se não bastassem as disposições da *Convenção do Clima*, com projeção no ordenamento jurídico dos países subscritores, a Lei nº 12.187/2009 reforçou, no espaço territorial brasileiro, a responsabilidade de todos, do Poder Público e da sociedade, diante do fenômeno climático (*dever de mitigação*) e de suas consequências (*dever de adaptação*). Idêntica distribuição de responsabilidades, ou seja, do Estado ao cidadão, baseada nos princípios da *participação, cidadania ambiental* e *cooperação*, está contemplada na Lei nº 19, de 14 de abril de 2014, que define as *Bases da Política de Ambiente*, e na Lei nº 27, de 3 de julho de 2006, com as alterações da Lei nº 80, de 3 de agosto de 2015, que aprovou a *Lei de Bases da Proteção Civil*, ambas de Portugal.

Portanto, diante do conjunto normativo citado, tanto no campo internacional, como também no universo da legislação brasileira e portuguesa, a ninguém é dado ignorar a realidade climática e principalmente suas consequências, que hodiernamente – a par da acelerada produção de ampla gama de informação técnico-científica que confere elevado grau de certeza às previsões – deve conformar a manifestação de vontade instrumentalizada nos contratos. Essa conformação se faz por meio de um *dever acessório de adaptação*, que impõe genericamente às partes contratantes a identificação de vulnerabilidades com o objetivo de prevenir, evitar ou reduzir os efeitos negativos de acontecimentos de gênese climática que possam obstaculizar o cumprimento tempestivo e a contento das obrigações pactuadas. Esse *dever acessório*

de adaptação, como todo *dever acessório de proteção*, na lição de Menezes Cordeiro (2015), visa obstar a que, quando do cumprimento das prestações, as partes venham a infligir mutuamente danos.

A Cláusula *rebus sic stantibus*e a Teoria da Imprevisão

Conforme bem assentou Medeiros da Fonseca (1958), admitiu-se, por influência sobretudo dos tribunais eclesiásticos e dos pós-glosadores, como subentendida nos contratos que tivesse *dependentiam de futuro*, a conhecida cláusula *rebus sic stantibus* expressa na fórmula *Contractus qui habent tractum succesivum et dependentiam de futuro rebus sic stantibus intelliguntur*, significando dizer que nos contratos de trato sucessivo ou a termo, o vínculo obrigatório se estendia subordinado à continuação daquele estado de fato vigente ao tempo da estipulação. Isso, entretanto, não permite afirmar, com ares de generalidade, que todos os contratos trazem implicitamente uma cláusula geral *rebus sic stantibus* (Mota Pinto, 2015).

O movimento que revigorou entre nós a cláusula *rebus sic stantibus*, na expressão de Pinto Monteiro (2003), almejou "*temperar os excessos da regra pacta sunt servanda*", em legítima reação "*contra o extremo rigor de uma interpretação sem limites do princípio de que os contratos são para cumprir pontualmente.*" Se num primeiro momento tal movimento ressurgiu e tomou corpo com o advento das grandes guerras e seus ruinosos efeitos sobre os contratos, parece inequívoco que a superveniência de acontecimentos inusitados ou anormais e impactantes o suficiente para alterar as circunstâncias em que as partes, lastreadas na boa-fé, fundaram a sua decisão de contratar, nomeadamente a *base do negócio*, e acarretar uma onerosidade excessiva, tem relevância mesmo nas épocas de normalidade e paz. Assim, da velha cláusula *rebus sic stantibus* resultou a teoria modernamente chamada da *imprevisão* ou *superveniência* (Medeiros da Fonseca, 1958), formulando um novo conceito de *autonomia da vontade*, enquadrada em certo horizonte de previsibilidade (Miguel Reale, 1992).

Não se pode perder de vista que não há como livrar inteiramente o contrato dos riscos que lhe são inerentes e também daqueles riscos que se avolumam cotidianamente e integram o complexo dinamismo da sociedade vivida. A dificuldade ou onerosidade maior, mesmo excessiva e imprevista, não bastam para fins liberatórios (Antunes Varela, 1997; Orlando Gomes, 2009), sendo indispensável que a impossibilidade da prestação seja absoluta, objetiva e invencível, comprometendo gravemente a boa-fé. Isto porque, pondera Oliveira Ascensão (2004), "*seria impossível a vida jurídica se todos os negócios pudessem ser revistos, ao sabor das alterações da realidade subjacente, que incessantemente evolui, mesmo que essas alterações sejam alterações extraordinárias. A vida jurídica exige estabilidade.*" Portanto, a impossibilidade deve estar associada à profunda e substancial alteração das circunstâncias que serviram de base da valoração do negócio. Além disso, a alteração das circunstâncias não se divorcia da regra *pacta sunt servanda*, conforme ressalta Menezes Cordeiro (2016), mas, ao contrário, constitui expressão dessa mesma regra, fortalecendo-a mediante o resgate do equilíbrio global do contrato.

No presente e sucinto estudo importa, além do contrato bilateral válido como fonte de obrigações, a ocorrência da inexecução do contrato, no todo ou em parte – violação de um dever primário –, tendo por causa mediata ou concausa um evento climático, gerando um ilícito contratual e a responsabilidade de uma das partes contratantes – dever sucessivo – decorrente do inadimplemento ou da mora. O Direito Português, nomeadamente o Código Civil de 1966, consagra, no campo da impossibilidade objetiva, a extinção da obrigação quando a prestação se torna impossível por causa não imputável ao devedor (art. 790, nº1). A prestação torna-se impossível, na lição de Antunes Varela (2015), "(...) *quando por qualquer circunstância (legal, natural ou humana), o comportamento exigível do devedor, segundo o conteúdo da obrigação, se torna inviável.*" No mesmo sentido, o Direito brasileiro, no art. 475 do Código Civil de 2002, assenta, a *contrario sensu*, que não haverá a responsabilidade do contratante pelo não cumprimento do contrato, no todo ou em parte, se a causa do rompimento não puder ser a ele imputada.Também não haverá mora se o fato ou

omissão não puderem ser imputados ao devedor (art. 396). Mas quais seriam as causas ou circunstâncias não imputáveis ao devedor capazes de fulminar a base valorativa do negócio e romper a força obrigatória dos contratos? Estariam os fatos derivados da mudança climática global abrangidos pelas escusas admissíveis em hipóteses tais?

Caso Fortuito e Força Maior

Apesar da tendência moderna voltada a eliminar as expressões *caso fortuito* e *força maior* da nomenclatura jurídica – para contornar as intermináveis discussões e objeções conceituais – permanece íntegra a clássica concepção, hoje estampada no art. 393 do Código Civil brasileiro, que o devedor não responde pelos prejuízos resultantes de *caso fortuito* ou *força maior*, se expressamente não se houver por eles responsabilizado. O referido dispositivo, embora ainda utilize as expressões, talvez com base no princípio da continuidade cultural, não distinguiu o *caso fortuito* da *força maior*, como em outros sistemas jurídicos, atribuindo-lhes igual consequência. São ambos o fato necessário, cujo efeito não era possível evitar ou impedir (art. 393, parágrafo único) e que, portanto, não pode ser imputado ao contratante. Disposição semelhante continha o art. 705 do revogado Código Civil português de 1867, que exonerava de responsabilidade o contratante que falta com o cumprimento do contrato por impedimento imposto pelo outro contraente, por *força maior* ou *caso fortuito* para o qual de nenhum modo haja contribuído, sem distinguir conceitualmente as duas expressões.

A idêntica falta de distinção conceitual observada no direito positivo brasileiro em vigor talvez se deva à inexistência de entendimento uniforme na doutrina do que seja *caso fortuito* e *força maior* (Cavalieri Filho, 2015). Ora adotava-se uma concepção subjetiva que aproximava os institutos da *ausência de culpa*, ora adotava-se um critério objetivo, com abstração das condições pessoais e da diligência do obrigado (Medeiros da Fonseca, 1958). O relevante é que, tradicionalmente, ambos abrangem fatos que escapam a toda diligência, situando-se em círculo inteiramente estranho à vontade do devedor da obrigação, tendo como ponto comum a *inevitabilidade* ou *irresistibilidade*, que conduz à *impossibilidade do cumprimento*, termo mais consentâneo com a doutrina

do Código Civil português de 1966 que situou a questão no campo mais alargado da *alteração das circunstâncias*, exonerando o devedor quando a impossibilidade decorre de causa que não pode a ele não imputada (art. 790, nº1).

Apesar da sinonímia adotada no direito positivo brasileiro, *caso fortuito* e *força maior* não são expressões idênticas. O *caso fortuito* trata de evento *imprevisível* e por isso mesmo *inevitável*. Já a *força maior*, que abrange os chamados "*act of God*", baliza acontecimento *previsível*, porém situado além das forças do agente e, por isso, *inevitável* ou *irresistível*, como normalmente acontecem com os chamados eventos da natureza (tempestades, enchentes, vendavais, etc.), de especial interesse no presente trabalho. Naquele a *imprevisibilidade específica*, e não a genérica, constitui seu elemento nuclear, o que conduz à *inevitabilidade*. Na *força maior* o núcleo está na própria *inevitabilidade*, embora o evento em si seja especificamente *previsível*. A *inevitabilidade* é também uma *impossibilidade* de executar o contrato, nomeadamente uma *impossibilidade absoluta* e objetiva de evitar o fato e a ele resistir. Essa *inevitabilidade*, entretanto, deve ser sempre aferida diante dos estritos limites do caso concreto, pois a *inevitabilidade* em si varia no tempo e no espaço, especialmente à luz do avanço do conhecimento, das ciências, das novas tecnologias, dos instrumentos de medição cada vez mais precisos, dos novos materiais a cada dia mais resistentes, dos novos métodos de gestão de riscos e de treinamento, que previnem, eliminam ou reduzem os efeitos dos "*act of God*".

Lembra Cavalieri Filho (2015) que o ataque de piratas já constituiu um dos primeiros exemplos de *força maior* e hoje é coisa do passado. A interrupção do fornecimento de energia elétrica ou do serviço de telefonia que em épocas pretéritas era frequente com qualquer chuva ou vento mais forte, nos dias atuais raramente acontece, mesmo diante de tempestades violentas e tormentas. Pontes e prédios que ruíam sob qualquer abalo sísmico mesmo fraco ou moderado, nos dias atuais, com as novas técnicas de construção e materiais, resistem sem danos a tremores violentos. Os avançados instrumentos de navegação permitem voos comerciais seguros mesmo em situações climáticas das mais adversas, ao contrário do que acontecia no passado

recente. São muitos e dos mais diversos os exemplos que podem ilustrar o caráter relativo, no tempo e no espaço, da chamada *inevitabilidade* como fonte liberatória da responsabilidade contratual.

Observe-se ainda que a *inevitavilidade*, no caso concreto, deve ser aferida pela combinação entre a diligência, cautela e prudência que hodiernamente se pode exigir do agente e as características do fato em si, pois, se aquelas foram, em termos *objetivos*, suficientes e adequadas e mesmo assim não impediram a ocorrência do fato, a hipótese é evidentemente de *inevitabilidade* pura e simples. Mas, tudo isso não tem aplicação se o fato é inerente ao risco da própria atividade e integra o chamado *core business*, assumindo nesse caso a feição de *fortuito interno*, cujo advento não debilita a obrigação contratual assumida.

Tanto o art. 807, nº 1, do Código Civil português quanto o art. 399 do Código Civil brasileiro excepcionam, entretanto, a responsabilidade do devedor em mora se a impossibilidade pela perda ou deterioração daquilo que deveria entregar resultar de fato ocorridos durante o atraso. O dispositivo legal brasileiro faz ainda menção expressa ao *fortuito* e à *força maior*, porém ambos os dispositivos ressalvam a isenção de responsabilidade se for demonstrado que o dano sobreviria ainda que a obrigação fosse tempestivamente desempenhada (art. 807, nº2, e art. 399, parte final, respectivamente). Hipótese diversa é aquela em que o *caso fortuito* e a *força maior* apenas retardam o cumprimento da obrigação, como lembra Cavalieri Filho (2015). Nesse caso o efeito liberatório ficará circunscrito às consequências da mora.

Onerosidade excessiva e Alteração das Circunstâncias

O art. 478 do Código Civil brasileiro de 2002, ao tratar da resolução dos contratos de execução continuada ou diferida por *onerosidade excessiva* exige que o excesso oneroso decorra de acontecimentos *extraordinários* e *imprevisíveis*. Não basta que o acontecimento seja *extraordinário*, fora dos padrões e que em muito ultrapasse o trivial. É necessário que, além de *extraordinário* o acontecimento seja também *imprevisível*. A imprevisibilidade no caso, observa Oliveira Ascensão (2004), "(...) *só pode ser objetiva. É*

independente da análise da situação psíquica das partes, e resulta de uma observação feita de fora. Dizer que é imprevisível equivale a dizer que é anômalo ou anormal." Nesse ponto, a causa da *onerosidade excessiva* do art. 478, que poderá atingir apenas uma das partes contratantes ou ambas, muito se assemelha ao *caso fortuito*, que é evento *imprevisível*, portanto, *extraordinário*, e por isso *inevitável*. Observe-se que o dispositivo legal em análise não faz expressa menção à *boa-fé*. E nem precisaria fazê-lo, tendo em vista que o *princípio da boa-fé*, como *cláusula geral* imposta pelo art. 422, conforma o próprio sistema. Vale lembrar que o teor do art. 478 do Código Civil de 2002 reproduz o art. 1467, nº 1, do *Codice Civile* italiano de 1942.

No Código Civil Português, para a resolução ou modificação do contrato por alteração das circunstâncias, o art. 437, nº 1, exige a alteração *anormal* do alicerce fático em que fundou a decisão de contratar, anormalidade essa que se prende com a própria *imprevisibilidade* (Menezes Cordeiro, 2010). Além disso, é necessário haver grave prejuízo ao princípio da *boa fé* e que as circunstâncias, não mais inseridas na base de confiança originária entre os contratantes, não estejam abrangidas pelos *riscos próprios do contrato*. Menezes Cordeiro (2016), valendo-se dos ensinamentos de Walfgang Fikentscher, pondera que risco é a expressão da autonomia da vontade. E prossegue: "*Ao contratar, cada parte submete-se a um fator de insegurança: o risco daí adveniente, a determinar pela interpretação do contrato, pelos costumes do tráfego, pelas condições contratuais gerais e pela lei, delimita o conteúdo do contrato. Ora, tal realidade, que constitui fundamento de uma sociedade jurídica assente na livre contratação, é conhecida pelas partes. Na celebração do contrato, as partes confiam, no entanto, ou podem fazê-lo, na manutenção de certas circunstâncias: seria a base de confiança, que abrange tudo o que não se integre no campo do risco contratual.*" Alteradas as circunstâncias sem que haja um encontro de vontades a estabelecer uma solução consentânea aos termos contratuais, impõe-se integrar o contrato (art. 239 do Código Civil português), como se lacuna contratual houvesse decorrente de uma omissão das partes, à luz das regras gerais e da *boa-fé*, mas deixada de lado a proteção da confiança que, como observado anteriormente, não se coaduna à ideia de risco

contratual, diga-se, quando o risco não constitui o próprio objeto do contrato. Para Mota Pinto (2015), ao assim dispor, o Código Civil de 1966 não seguiu, nem a *teoria da imprevisão* e muito menos a doutrina da *pressuposição*, limitando o fundamento da resolução à "*onerosidade excessiva superveniente*".

Menezes Cordeiro (2010), na falta de enquadramento legal específico, também situa no âmbito de incidência do art. 437, nº 1, do Código Civil Português a questão dos perigos das calamidades causados por fatores naturais ou humanos abrangidos pelas chamadas "*grandes alterações de circunstâncias*", ou seja, os acontecimentos que "*venham a bulir com a generalidade das variáveis econômico-sociais que caracterizam uma sociedade*". Pondera que tal dispositivo legal deve ser utilizado nos "*casos-limites*" em que não tenha aplicação qualquer outro instituto, como "*saída última para a afirmação da justiça, quando o sistema – a boa-fé – imperiosamente o exija*". Aponta ainda a cautela da jurisprudência pátria sobre o tema, como acima visto, e explica que "*perante uma modificação ambiental de vulto, todas as situações singulares são, em princípio, tocadas por igual. Uma decisão isolada que provoque determinada adaptação pode, perante as outras, ter consequências distorcidas: a sua ponderação requer a instrumentação própria dos departamentos técnicos que é suposto auxiliarem o legislador na sua tarefa. Por outro lado, a solução pontual solicita que todos os problemas análogos, uma vez colocados judicialmente, terão saída similar: a revisão de um contrato deixa esperar revisões de todos os pactos semelhantes, e assim por diante. Entra-se num domínio de grandes proporções, onde a regulação terá que ser genérica: de novo se solicita a intervenção do legislador.*" Mas nem sempre o legislador atua quando e onde é preciso e, instaurado o conflito, não pode o juiz intimidar-se, por cautela excessiva quando diante de fenômenos climáticos de grande vulto e que se intensificam nos dias presentes, como os que aqui nos interessam mais de perto, e deixar der aplicar a norma vigente quando instado a fazê-lo.

Cláusula Legal de *Hardship*

Tanto no Direito português (art. 437, nº2, do Código Civil), como no Código Civil brasileiro (art. 479), estabeleceu-se uma "ponte de ouro" para salvar o contrato,

possibilitando à parte contrária optar por opor-se à resolução mediante a aceitação da modificação equitativa das condições do contrato. Trata-se de uma interessante modalidade de "*cláusula de hardship*" *ope legis*, implítica e opcional, que se presta a obstar a resolução do contrato com base na alteração das circunstâncias, permitindo modificação quantitativa e eventualmente qualitativa do contrato. Como ensina Pinto Monteiro (2015), as cláusulas de *hardship* são aquelas que "*estabelecem um dever de negociar um contrato quando ocorre uma modificação substancial das circunstâncias, modificação esta de afetar o equilíbrio global do contrato*". Se na "*hardship clause*" típica, convencional – conceitualmente de teor genérico para enfrentar as alterações futuras das circunstâncias que serviram de base valorativa do pacto – as partes livremente pactuam renegociar o contrato, ou parte dele, para manter o equilíbrio global das prestações, estabelecendo o momento e o modo de proceder, na "*cláusula de hardship legal*" uma das partes pode se opor, unilateralmente, à resolução do contrato, aceitando sua modificação para restabelecer a identidade do pacto e o *princípio da boa-fé* gravemente afetado.

Em ambas as hipóteses, quer seja convencional, quer seja legal, há o "dever de renegociar o contrato", embora o malogro das negociações sem culpa para uma das partes, quando a cláusula de *hardship* é convencional, pode acarretar a incidência das cláusulas penais porventura pactuadas e que geralmente acompanham esse tipo de disposição de vontade (Pinto Monteiro, 2015). Essa negociação pode se dar tanto extrajudicialmente, por métodos alternativos de solução de conflitos, como judicialmente, uma vez frustrado o encontro amigável de vontades. Entretanto, chamado a intervir para corrigir equitativamente a desproporção manifesta entre o valor da prestação devida e o do momento de sua execução, por alteração das circunstâncias, deverá o juiz manter-se próximo, tanto quanto possível, da vontade negocial das partes, manifestada em suas propostas e contrapropostas, operando segundo juízo de equidade. Deve cuidar para que a solução, num sentido ou de outro, não resulte em injustiça maior do que a já causada pela *alteração das circunstâncias*. Em homenagem ao *princípio da conservação* e da *segurança jurídica*, deve-se optar

somente em último caso pela *resolução do contrato* com seus consectários, embora aponte Menezes Cordeiro (2010) seja esta a solução mais fácil.

Em síntese, a cláusula de *hardship* tem especial relevo na salvação do contrato diante da *alteração das circunstâncias*, mormente nas *grandes alterações de circunstâncias*, tendo em vista que, como lembra Oliveira Ascensão (2004), "*não pertence à essência da figura que a alteração atinja apenas uma das partes, em benefício da outra. Podem ser ambas atingidas, se a base em que livremente assentaram o negócio for alterada.*" Quer seja convencional, quer seja legal, a *hardship clause* constitui um importante veículo para o reencontro de vontades e o restabelecimento do equilíbrio global do contrato por *alteração das circunstâncias* derivada de evento climático.

Binômio Inevitabilidade – Inadaptabilidade

Parece evidente que os eventos naturais, os chamados "*atos de Deus*", a cada dia mais agudizados e de feições extremas em decorrência da mudança global do clima, nomeadamente, transbordamentos de rios e inundações, secas arrasadoras, vendavais, ciclones e furações, incêndios florestais, tremores de terra, erupções vulcânicas, vem sendo amplamente monitorados e os riscos deles resultantes previstos com relativa precisão[1]. Isto se deve a avançado aparato científico-instrumental que proporciona sistemas de alerta refinados desenvolvidos para evitar os transtornos advindos desses eventos. Os resultados desses sistemas de monitoramento e alerta, inclusive com previsões que antecipam meses, como é o caso das projeções de fenômenos atmosférico-oceânicos como *El Niño* e *La Niña*, são amplamente noticiados pela grande mídia e disponibilizados ao público em geral. Diante do conhecimento e da informação é possível adotar medidas de *adaptação* à realidade climática – que em homenagem ao *princípio da cooperação* constitui hoje obrigação de todos, como vimos anteriormente –, de modo a prevenir ou atenuar as consequências desses eventos.

O que esperar então das partes contratantes, senão um comportamento probo, cooperativo e calcado não só na *boa-fé contratual*, mas também na "*boa-fé objetiva*

ambiental", estabelecendo uma base negocial em sintonia valorativa com os acontecimentos climáticos. Aliás, a chamada *boa-fé objetiva ambiental* exige que a conduta humana seja compatível com a realidade e limites impostos pela Natureza. Traz à luz a necessidade de um novo paradigma comportamental ditado pela degradação sem precedentes do meio ambiente, incluindo-se aí também a mudança global do clima. Vinculou então a externalização dessa conduta, independentemente do aspecto anímico do agente, a critérios objetivos de retidão, probidade, cooperação, lealdade, zelo e ética próprios do homem de bem, que precisa conviver harmonicamente com a Natureza (Leme, 2015), não só como elemento de agregação social, mas também como estratégia individual e coletiva de sobrevivência. O *dever acessório de adaptação* anteriormente referido, além da base normativa que lhe dá essa feição, é corolário – pode-se assim dizer – da *boa-fé objetiva ambiental*, somando-se aos deveres de *informação*, *lealdade* e *proteção*.

Tratados no Direito Civil brasileiro no campo da *força maior*, porque tradicionalmente considerados *previsíveis* e *inevitáveis*, os eventos naturais, nos dias atuais, diante de sua relatividade no tempo e no espaço como já referido, não podem gerar sobre os contratos os mesmos efeitos que geravam em épocas pretéritas. Portanto, os eventos cujas consequências têm raízes na mudança global do clima, para que não possam ser imputados aos contratantes, como causa da resolução do contrato ou de repactuação compulsória, precisam estar situados para além do *dever de adaptação* à nova realizada climática – dever legal, como destacado anteriormente, imposto às partes. A menos que os contratantes deixem voluntariamente para o futuro a repactuação caso o evento ocorra (i.e, por meio da cláusula de *hardship*), ou adotem expressamente cláusula limitativa ou de exclusão de responsabilidade contratual. Neste caso, é possível, por convenção, a equiparação de certas dificuldades, que se ponham em linha fronteiriça ou não, à impossibilidade da prestação, para que não haja dúvida quanto à liberação da responsabilidade, como bem observa Pinto Monteiro (1985). Reforça tal entendimento Ana Prata (2005), para quem o devedor pode declarar-se "(...) *responsável por dados tipos de casos fortuitos ou, inversamente,*

enuncia taxativamente os casos de força maior, em que, excepcionalmente, a sua responsabilidade está excluída. No primeiro caso, afasta-se o regime legal da distribuição do risco nas situações contratualmente previstas; no segundo, faz-se depender a aplicação desse regime da ocorrência de factos convencionalmente tipificados." No mesmo sentido Terra & Bandeira (2015).

Não é desimportante destacar que o conceito de *força maior* assentado no binômio *previsibilidade – inevitabilidade*, com o nível atual do conhecimento científico e tecnológico e da ampla consciência global normativa, transfigurou-se na modernidade. Pode ser hoje reduzido à ideia contemplada no binômio *inevitabilidade – inadaptabilidade*, que bem situa a *alteração das circunstâncias* no campo da distribuição mais realística dos riscos. Mesmo que inevitáveis, os efeitos de *eventos extremos*, que de um tempo a esta parte somam-se à realidade climática do Planeta, podem e devem ser amenizados ou contornados mediante o *dever de adaptação*, hoje imposto a todos. O *dever de adaptar* projeta novo e mais restritivo alcance ao incumprimento das obrigações contratuais calcado na *alteração das circunstâncias*, exigindo a análise de mais um fator, além daqueles próprios do instituto, nomeadamente a *impossibilidade de adaptação* ou a *não-adaptabilidade* ao evento climático. Entretanto, a concretização do preceito pela jurisprudência será decisiva, para dar-lhe vida e dimensão, mesmo que os tribunais sejam pouco demandados sobre o tema e, quando o são, não percebam claramente ainda que estão diante de circunstâncias diretamente derivadas da mudança do clima.

A Jurisprudência Brasileira

Ao contrário da jurisprudência de Portugal, que retrata com mais frequência eventos derivados da crise econômica, como acima verificado, os tribunais brasileiros vêm enfrentando conflitos lastreados na *alteração anormal das circunstâncias* decorrentes de fenômenos climáticos, neste caso sob a ótica do *caso fortuito* e da *força maior*, que são institutos mais consentâneos, com já visto, com o Código Civil brasileiro de 2002. Entretanto, a exemplo dos tribunais portugueses, o judiciário brasileiro tem adotado uma interpretação igualmente restritiva. São recorrentes, por exemplo, os

conflitos no campo da construção civil, adotando o Superior Tribunal de Justiça o entendimento que as prolongadas chuvas torrenciais, os problemas ligados ao solo, a escassez de material, de equipamentos essenciais à atividade e de mão de obra ou mesmo greve dos serviços público, como de transporte, constituem riscos do próprio empreendimento, sendo intrínsecos à atividade empresarial, não caracterizando *caso fortuito* ou *forma maior*, não escusando a construtora de suas obrigações contratuais[4].

No campo da responsabilidade civil extracontratual, o Superior Tribunal de Justiça manteve a decisão do Tribunal de Justiça de Minas Gerais e não acolheu a alegação de *caso fortuito* e *força maior* de uma mineradora em decorrência do rompimento de barragem de sua propriedade, com vazamento de rejeitos industriais. Entendeu a Corte que as fortes chuvas que assolaram a região são eventos com intensidade e frequência já conhecidas e esperadas e que a represa de rejeitos deveria ter sistema de segurança compatível com tais eventos climáticos[5]. Ao assim decidir exigiu-se nada mais do que a compatibilização da atividade empresarial – ou seja, a *adaptação* da atividade – à realidade climática da região em que é exercida.

Quanto aos contratos relacionados aos serviços essenciais, o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro entendeu que a interrupção do fornecimento de energia elétrica e a indisponibilidade do serviço por oito dias, em decorrência das chuvas de verão, não caracterizam *força maior* diante dos fatos específicos do caso concreto. Apontou-se que "*as chuvas de verão fluminense, ainda que irresistíveis, estão longe de configurar evento estranho a capacidade heurística do homem médio, menos ainda da sociedade empresária cuja especialidade é o fornecimento de serviço essencial a ampla parcela da população*. (...)

---

[4] Superior Tribunal de Justiça, agravo em recurso especial nº 933.847-DF (2016/0153650-0), de 18/11/2016, relator Ministro Marco Buzzi; agravo em recurso especial nº 1.003.447-DF (2016/0278093-4), de 10/11/2016, relator Ministro Luis Felipe Salomão.

[5] Superior Tribunal de Justiça, agravo de instrumento nº 1.235.992-MG (2009/01844685-6), de 10/05/2010,relator Ministro Sidnei Beneti.

[6] Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, apelação 0051883-81.2014.8.19.0004, de 11/05/2016, relator Desembargador Azevedo Torres.

Por se tratar de obstáculo costumeiro à continuidade do serviço público essencial explorado pela concessionária, a precipitação em volume congruente com a época e o lugar em que ocorrer, muito ao contrário de fato imprevisível, constitui risco inerente ao negócio, do qual deve o fornecedor precaver-se, configurando o chamado fortuito interno."[6]

Outro interessante exemplo de interpretação restritiva, no âmbito do contrato, dos efeitos liberatórios decorrentes de fenômeno natural pode ser extraído de julgado do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro que analisou a responsabilidade pelo incumprimento de contrato de fornecimento de energia elétrica à usina siderúrgica produtora de aço[7]. No caso, a interrupção frequente do fornecimento de energia, em virtude de tempestades com raios, com "afundamento de tensão", causava o desligamento e o desaquecimento dos fornos, com grande prejuízo ao processo industrial siderúrgico. Embora a fornecedora de energia tenha alegado *força maior* para se escusar da responsabilidade contratual, restou comprovado que as linhas de transmissão de energia de sua propriedade não estavam equipadas com sistema de segurança, para suportar as descargas elétricas, compatível com a quantidade de raios cientificamente prevista para a região. Portanto, a causa eficiente do prejuízo não poderia ser atribuída ao chamado *act of God*, mas sim imputada ao serviço defeituoso, tecnicamente não dimensionado, ou em linguagem mais moderna, *não adaptado*, embora possível a adaptação, à realidade climática cientificamente conhecida e demonstrada. A sociedade empresária de fornecimento de energia elétrica foi condenada a indenizar a usina siderúrgica pelos danos decorrentes do incumprimento contratual.

---

[20] Processo nº 1995.001.124954-0, Terceira Vara Cível da Comarca da Capital do Rio de Janeiro, *Companhia Siderúrgica Nacional* vs. *Light Serviços de Eletricidade S.A.* Sentença de 07/06/2002, mantida pelo Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro e pelo Superior Tribunal de Justiça.

Conclusões

Diante das exigências do clima, passando ao largo dos conflitos judiciais, a solução razoável para equacionar a repartição mais precisa do risco do negócio está ao alcance negocial das partes, nomeadamente, na estipulação de cláusulas que atendam às vicissitudes ambientais que já estamos a vivenciar e que se intensificarão no futuro, podendo ser *condicionais*, *resolutivas*, de *indexação* ou outras que contemplem e distribuam a novo *dever de adaptação*, ou adotando-se a *hardship clause*, tudo em homenagem à *boa-fé* e à *transparência*.

Nos contratos cujas cláusulas tenham gênese na plena liberdade negocial, com paridade material, e não apenas formal, de forças, meios e instrumentos, ou naqueles contratos em que o risco constitui sua razão de existir, como nos contratos de seguro, não há porque conceber limitação à plena validade da força exoneratória da manifestação da vontade quanto a determinados riscos derivados da mudança do clima. Pode haver reservas, contudo, quando a exclusão do risco e da responsabilidade pelo cumprimento da obrigação comprometer a própria essência do contrato e sua finalidade. Ocorrendo comprometimento de obrigações essenciais ao fim contratual, obstando o resultado pretendido, deve-se impor a proibição do afastamento destas obrigações por razões de ordem pública contratual (Pinto Monteiro, 1985).

O fato é que nos dias atuais, diante da ampla gama de informações científicas popularizadas por todos os meios de comunicação, a ninguém é permitido dizer que desconhece o fenômeno antrópico do aquecimento global e os eventos climáticos dele resultantes, especialmente em zonas geográficas que obrigam a lidar mais proximamente com as forças da natureza e com fenômenos extremos hoje de certo modo sazonais. Esses eventos, plenamente previsível, inclusive quanto à intensidade diante de outros fatores como o "El Niño" e "La Niña", não mais podem surpreender as partes contratantes. A manifestação da vontade expressa no contrato há de ter seus contornos moldados pelo *princípio da boa-fé objetiva ambiental*. A ideia de *inevitabilidade-invencibilidade*, antes excludente da obrigação e da responsabilidade, ganhou novos contornos com os conceitos globalmente aceitos de *mitigação de efeitos*

e de *adaptação*, podendo agora ser substituída pelo binômio *inevitabilidade – inadaptabilidade*. O *dever de adaptação* reconhecido expressamente pela lei brasileira de *Política Nacional sobre Mudanças do Clima* e também contemplado na *Lei de Bases da Política de Ambiente* de Portugal, como obrigação solidária, fruto da cidadania ambiental e participativa, impõe-se não apenas ao Poder Público, mas também à toda sociedade.

A menos que o evento de origem climática desagregue a própria base organizacional do Estado e da sociedade, como um todo ou com o comprometimento substancial de sua integridade, havendo perda temporária ou permanente da capacidade de reação estruturada para superar a vicissitude natural, não se deve mais lançar mão, sem uma cautelosa análise dos alicerces fáticos do caso concreto, da teoria da *força maior* e da *alteração anormal das circunstâncias* para livrar o devedor da força vinculativa do contrato. Tanto o Código Civil português de 1966 como o Código Civil brasileiro de 2002, que trazem bem estampada a preocupação com a *justiça material* e a *solidariedade social* (Pinto Monteiro, 2008), reúnem instrumentos jurídicos sofisticados e suficientemente úteis para permitir que se enfrente com desenvoltura a questão. A *estabilidade* e a *segurança* das vinculações contratuais parecem hoje ganhar nova dimensão em face da problemática do clima, especialmente diante do *dever de adaptação*. A solução não pode estar dissociada dos princípios *da boa-fé*, *cooperação* e *solidariedade*, que não apenas se projetam na esfera individualista da expressão da vontade das partes contratantes, mas principalmente moldam o universo sensível da coletividade.

Referências Bibliográficas

ASCENSÃO, José de Oliveira. 2004. Alteração das Circunstâncias e Justiça Contratual no Novo Código Civil. *Revista CEJ, Brasília,* 25: 59-69.

BIBER-FREUDENBERGER, L., Ziemacki, J.,Tonnang, H.E.Z. &Borgemeister, C. 2016. Future Risks of Pest under Changing Climatic Conditions. *PloS One 11* (4):

e0153237.
http://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0153237 (acesso 05/11/2016).

BANCO MUNDIAL. 2013. *Impactos das Mudanças Climáticas na Produção Agrícola Brasileira*. Banco Mundial/PROFOR, Washington, 112 pp.

BOSSE, S. &Liedtke, P. M. 2009.The relevance of insurance to climate-sensitive economic development.*The Geneva Reports – Risk and Insurance Research* 2: 9-21.

CAVALIERI FILHO, Sergio. 2015. *Programa de Responsabilidade Civil*, 12ª ed., revista e ampliada, Atlas, São Paulo, 688 pp.

CORDEIRO, António Menezes. 2010. *Tratado de Direito Civil Português – Direito das Obrigações: cumprimento e não cumprimento, transmissão, modificação e extinção*, vol. II, t. IV. Almedina, Coimbra, 593 pp.

CORDEIRO, António Menezes. 2015. *Da Boa Fé no Direito Civil*. Coleções Teses, Almedina, Coimbra, 1406 pp.

CORDEIRO, António Menezes. 2016. *Tratado de Direito Civil – Direito das Obrigações, Cumprimento e não-cumprimento:transmissão, modificação e extinção*, vol. IX, 2ª ed. rev. e aum. Almedina, Coimbra, 692 pp.

FONSECA, Arnoldo Medeiros. 1958. *Caso Fortuito e Teoria da Imprevisão*,3ª ed.. Forense, Rio de Janeiro, 391 pp.

GOMES, Orlando. 2009. *Obrigações*, 17ª ed., revista, atualizada e aumentada. Forense, Rio de Janeiro, 331 pp.

IPCC – Intergovernmental Panel on Climate Change. 2013. *Summary for Policymakers*. In Stoker, T.F., Qin, D., Plattner, G.-K., Tignor, M., Allen, S. K., Boschung, J. Nauels, A. Xia, Y., Bex, V. &Midgley, P.M. (eds.), *Climate Change 2013: The Physical Sciences Basis. Contribution of the Working Group I to the Fifth Assessment Report*

of the Intergovernmental Panel on Climate Chance. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, 27 pp.

KAGEYAMA, P. Y. & Gandara, F. B. 2008. A Biodiversidade e a Questão das Mudanças Globais. Pp. 64-80, in Tassara, E. T. O. (coord.) &Rutkowski, E. W. (org.), *Mudanças Climáticas e Mudanças Socioambientais Globais: reflexões sobre alternativas de futuro*. UNESCO-IBECC, Brasília, 184 pp.

LEME, Elton M.C.2015. Obrigação ambiental *ex lege* e *propterrem*: comentário doutrinário ao REsp 1.247.140-PR. *Revista do Superior Tribunal de Justiça, Direito Ambiental* 27 (238): 172-182.

MARENGO, J. A. 2006. *Mudanças Climáticas Globais e seus Efeitos sobre a Biodiversidade – Caracterização do Clima Atual e Definição das Alterações Climáticas para o Território Brasileiro ao Longo do Século XXI*. Biodiversidade 26, Ministério do Meio Ambiente e Secretaria de Biodiversidade e Florestas, Brasília, 159 pp.

MONTEIRO, António Pinto. 1985. *Cláusulas Limitativas e de Exclusão de Responsabilidade Civil*. Gráfica de Coimbra, Coimbra, 483 pp.

MONTEIRO, António Pinto. 2003. Erro e teoria da imprevisão. *Revista Trimestral de Direito Civil* 15: 3-20.

MONTEIRO, António Pinto. 2008. Harmonização legislativa e proteção do consumidor (a propósito do Anteprojecto do Código do Consumidor português). Pp. 115-136, in Tepedino, G. (org.), *Direito Civil Contemporâneo*. Atlas, São Paulo, 371 pp.

MONTEIRO, António Pinto, 2015. O contrato na gestão do risco e na garantia da equidade. Pp. 9-29, in Monteiro, António Pinto (org.), *O Contrato na Gestão do Risco e na Garantia da Equidade*. Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra, 389 pp.

OLIVEIRA, G. S. & Nobre, C. A. 2008. Mudanças climáticas. Pp. 15-31, in Tassara, E. T. O. (coord.) &Rutkowski, E. W. (org.), *Mudanças Climáticas e Mudanças*

Socioambientais Globais: reflexões sobre alternativas de futuro. UNESCO-IBECC, Brasília, 184 pp.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. 2001. *Instituições de Direito Civil*, vol. I. Forense Universitária, Rio de Janeiro, 459 pp.

PINTO, Paulo Mota. 2015. O contrato como instrumento de gestão do risco de "alteração das circunstâncias". Pp. 69-110, in Monteiro, António Pinto (org.), *O Contrato na Gestão do Risco e na Garantia da Equidade*. Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra, 389 pp.

PRATA, Ana. 2005. *Cláusulas de Exclusão e Limitação da Responsabilidade Contratual*.Reimpressão. Almedina, Coimbra, 820 pp.

REALE, Miguel. 1992. *Temas de Direito Positivo*. Revista dos Tribunais, São Paulo, 262 pp.

REALE, Miguel & Reale Júnior, Miguel. 2000. *Questões Atuais de Direito*. Del Rey, Belo Horizonte, 210 pp.

SANTOS, F. D., Forbes, K. & Moita, R. (eds.). 2001. *Mudança Climática em Portugal, Cenários, Impactes e Medidas de Adaptação – SIAM*. Sumário Executivo e Conclusões. Gradiva, Lisboa, 24 pp.

SENRA, J. B. 2008. 2008. Água e Mudanças Climáticas. Pp. 32-46, in Tassara, E. T. O. (coord.) & Rutkowski, E. W. (org.), *Mudanças Climáticas e Mudanças Socioambientais Globais: reflexões sobre alternativas de futuro*. UNESCO-IBECC, Brasília, 184 pp.

SILVA, Patrícia Pereira. 2007. A indispensabilidade de Novos Instrumentos Financeiros na Reorganização da Indústria Energética. *RevCEDOUA - Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente, da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra* 9-10 (18-19): 53-66.

STAHEL, W. R., Nakai, R., Choux, M. & Muir-Wood, R. Insurance and climate change – from reaction to pro-action.*The GenevaReports – Risk and Insurance Research*2: 61-70.

TERRA, Aline de Miranda Valverde & Bandeira, Paula Greco. 2015. A Cláusula Resolutiva Expressa e o Contrato Incompleto como Instrumento de Gestão de Riscos nos Contratos. *Revista Brasileira de Direito Civil*6: 9-25.

TOL, R. S. L. 1998. Climatechangeandinsurance: a criticalappraisal. *Energy Police* 26 (3): 257-262.

UNEP, United Nations Environment Programme. 2009. *Climate Change Science Compendium*. UNEP, 68 pp.

VARELA, João de Matos Antunes. 1997. *Das Obrigações em Geral*, vol. II, 7ª ed. Almedina, Coimbra, 612 pp.

YOUNG, C. E. F. & Castro, B. S. Mudanças climáticas, resiliência socioeconômica e coordenação de políticas públicas: desafios para os municípios brasileiros. *Cadernos Adenauer* 16 (2): 77-93.

Colisão\ Coalisão - Qual futuro?

LUIS FERNANDO SILVA

Sobre o autor:

Luis Fernando Silva. *Graduado em Licenciatura Plena em História pela FMU/SP. Cursando Especialização em Sociologia Política na PUC-RIO.*

RESUMO

Estado de Exceção, Estado de Direito enfrentam Coronavirus - Contemporâneo gerará futuro incerto a partir da ação liberal da economia, fio condutor de um social que espera-se solidário.

Palavras Chave: politica futuro tempo

ABSTRACT

State of Exception, Rule of Law face Coronavirus - Contemporary will generate uncertain future from the liberal action of the economy, the guiding thread of a social that is expected to be supportive

Keywords: policy future time

No outono da vida, o olhar, antes do ocaso, volta-se para trás, contempla – " ... vou te fazer um pedido \ tempo tempo tempo tempo \ compositor de destinos \ tambor de todos os ritmos \tempo tempo tempo tempo \ entro num acordo contigo \ tempo tempo tempo tempo \ por seres tão inventivo \ e pareceres contínuo – ORAÇÃO AO TEMPO – Caetano Veloso.

Sabe que o tempo em nossa civilização ocidental corre linear, a partir do ano zero, o nascimento do Cristo histórico.

O tempo do nosso berço civilizatório, é greco-romano , e, nele, sem dúvida, o político seria "o" político, homem. *"Um dos caracteres mais duradouros do direito romano, o que teve mais consequências é sem dúvida a posição privilegiada do chefe de gens, do pater famílias, só ele é plenamente responsável, plenamente proprietário, só ele é plenamente apto a fazer justiça. Nem o filho, nem a mulher possuem nenhum direito, nenhuma personalidade jurídica."* (GRIMAL , 1984, p 93).

Assentadas as bases das quais se deu o processo civilizatório de nossa cultura ocidental, Clio, musa da História, contempla Cronos, Deus Tempo, e na brevidade deste espaço que busca dizer do Político do Futuro, em terra brazilis, pede olhemos o presente.

Questão de ordem, imperativo o pensamento que segue: o nosso polÍtico do futuro viverá o que está se denominando vá ser o "novo normal" e lidará com uma questão que desde já está se impondo – há todo um discurso de perda e agonia da economia, cujo causador se pretenda ser o Coronavírus.

NÃO. Vivemos o paradigma einsteniano – tudo se relativiza. O coronavírus pode vir a estabelecer novo paradigma: ele é absoluto, enquanto for, enquanto não houver antídoto. O Coronavírus parou o Tempo, o tempo laboral, o tempo do chão de fabrica, parou a economia. Economia que é relativa – parada está a economia

produtiva; já a economia rentista está bombando, desde 23 de março até 11 de maio, sete semanas, o Indíce da Bolsa de Nova York teve alta de 30,3%, Deus Mercado segue incólume, com o Banco Central americano, o Federal Reserve comprando ações e papéis junk – podres e despejando dinheiro novo na Bolsa, provocando que fundos gigantescos e grandes fortunas invistam na bolsa, com a expectativa criada de elevação das cotações. A economia rentista não sofreu abalo e isto é fator determinante que processos sociais, econômicos prossigam no seu caminho de concentração de renda, com consequências no "novo normal", o escritor italiano Lampedusa, em sua obra O Leopardo, estudando a sociedade siciliana de fins do século XIX, escreveu: "*para que as coisas permaneçam iguais, é preciso que tudo mude*."

Os afetos em voga, como o medo, a dor clamam por solução, um novo tempo que seja superação – desde já se constrói o discurso do 'NOVO NORMAL', cuja narrativa desde já professa a perda, o dano, numa sociedade de risco, onde o ser humano tem que se confinar sob risco de perda da vida, e já está sendo doutrinado a crêr a economia para ele, que integra a imensa maioria da população, aquela que precisa e carece trabalhar para sobreviver, terá uma certa normalidade nas rotinas de laborar, mas terá perda de renda, e assim será para aqueles que dependem da economia produtiva, economia que, em sua subjetividade, preservará a economia rentista.

Rumo ao futuro, o olhar apreende presente, o contemporâneo, o tempo nosso, com valores outros agregados na luta, no sangue – na passagem do tempo, a mulher se insurge contra o patriarcado, a escravidão é crime e da cadeia. É outro tempo, é a contemporaneidade.

"contemporaneidade é uma totalidade heterogênea, internamente desigual e combinada. Considerar o vírus como parte da nossa contemporaneidade implica ter presente que, se nos quisermos ver livres do vírus, teremos de abandonar parte do

que mais nos seduz no modo como vivemos. Teremos de alterar muitas das práticas, dos hábitos, das lealdades e das fruições a que estamos acostumados e que estão diretamente vinculados à recorrente emergência e crescente letalidade do vírus. Ou seja, teremos de alterar a matriz da contemporaneidade, sendo certo que desta fazem parte as populações que mais sofrem com as formas dominantes da contemporaneidade.

A hiper contemporaneidade do novo vírus assenta em algumas características particularmente instigantes. Primeiro, o novo vírus interpela tão profundamente a nossa contemporaneidade que é legítimo ver nele uma mega fratura abissal, um novo Muro de Berlim. Um muro que desta vez não separa dois sistemas sociais e políticos, mas antes dois tempos: o antes e o depois do coronavírus. Saber se as mudanças serão para melhor ou para pior é questão em aberto. Mas serão certamente significativas. O curto período do fim da história parece ter chegado ao fim". (SOUSA SANTOS)

Um tempo em choque, um tempo em medo que chega caleidoscópico e não necessariamente caótico. Há uma ordem, todo um processo civilizatório que impede e barra o caos, constrói perspectivas onde presente moldara futuro, um tempo em construção. O sociólogo Souza Santos, ao aludir "*ao curto período do fim da história*" faz referência a obra "*O Fim da História e o Último Homem*", de F. Fukuyama, que argumenta, pós queda do Muro de Berlim, o advento da democracia liberal ocidental seria o ponto final da evolução sociocultural humana e forma derradeira de governo.

Este presente que molda o político do futuro quebra certezas acadêmicas, trinca a polaridade esquerda-direita e impõe reflexões. É o tempo do Estado de Exceção, que abriga em sua definição acadêmica polêmicas dosadas nas variações possíveis deste Estado em relação ao Estado de Direito, condição primeira das

democracias ocidentais - adota-se aqui a definição de Agamben: "*O estado de exceção não é uma ditadura* (...), mas um espaço vazio de direito, uma zona de anomia em que todas as determinações jurídicas estão desativadas"(AGAMBEN, 2003, p. 78).

Presente que propicia ao politico entender o melhor das questões de saúde em termos sociais, o atendimento a população global. Desenvolveu-se nos anos 70 do século passado o conceito de Biopolítica, por Foucault - Até o Moderno, eram os Reis, eles impunham, os Governos pós revoluções burguesas ocidentais, conduzem, o Rei tinha o poder de mandar matar, a Biopolitica terá a função de fazer viver, deixar morrer, *"A economia de mercado não subtrai algo do governo. Ao contrário, ela indica, ela constitui o indexador geral sob o qual se deve colocar a regra que vai definir todas as ações governamentais. É necessário governar por causa do mercado. E nessa medida, a relação definida pelo liberalismo do século XVIII é inteiramente invertida."* (FOUCAULT, 200 4, P 266). O Estado Moderno vai gradualmente ampliando poder, ele faz que governar seja inverso de reinar – a linguagem econômica será a superfície de contato entre o individuo e o poder. O Homem atual é o sujeito governável da sociedade liberal, ele não é necessariamente livre – vide que o Estado de Exceção é ato da governabilidade, mais que nunca a liberdade é condicionada.

Independente da cronologia pessoal, é tempo com forte carga de vivência, secular, presentes os afetos todos – medo, alegria, pavor, felicidade, amor, ódio.E da química resultante dos afetos, empatia e sinergia próprias que o político do futuro, neste cenário de exceção, militara e, assim caminham as preces, contribua para o mais suave possível processo de retorno ao Estado de Direito.

Em um cenário com 33 partidos politicos registrados legalmente, eleitos em campanhas provavelmente financiadas por dinheiro público (legislação atual), terá

disputado cargo para eleições proporcionais (vereadores, deputados estaduais e federais) e majoritárias (Prefeito, Senador, Governador, Presidente).

Poderá ter uma postura inclusiva ou contrária a inclusão, seja candidato, candidata ou candidate, te espero e desejo tenha formação que, independa carregue bússola, crucifixo ou calculadora, tenha coração e mente para ler os muito Brasis dentro do Brasil, não " *(...) exprimindo-se através de uma política favorável a crescente concentração de capital, num movimento politico de conteúdo social conservador, que se disfarça sob uma máscara modernizadora, guiado pela ideologia de um pragmatismo radical, servindo-se de mitos irracionalistas e conciliando-os com procedimentos racionalistas-formais do tipo manipulatório*."(KONDER, 2009, p 53) porque aí se configuraria expressão fascista.

Terá que estar a par de glossário próprio do feminismo, absorvendo significados de expressões como: sororidade – União entre mulheres, Empoderamento – consciência coletiva, ações para fortalecer a equidade entre os sexos, Patriarcado – sistema social em que os homens adultos mantém o poder, na família ou na sociedade, Misoginia – desprezo, ódio ou aversão às mulheres; Feminicídio – Crime de ódio baseado em gênero, envolvendo violência doméstica, familiar; Mansplaining – quando um homem, em tom didático, explica algo óbvio para uma mulher, etc. Ainda as mulheres componham 51% do eleitorado no Brasil, há décadas a participação política traduzida em cargos é pífia, mesmo com as cotas eleitorais com a Lei 12.034/2009 estabelecendo 30% para candidaturas femininas – da maneira e modo que os Partidos Politicos são conduzidos, na persona de lideranças eternas, homens, que chegam até a usar candidatas como laranjas no acesso aos 15% do Fundo Partidário.

Neste 2020, com a Emenda Constitucional 97/2017 estão vedadas as coligações partidárias nas eleições proporcionais, o que deve contribuir para uma

mais efetiva participação legislativa pela mulher.

Para eleger-se , será resultado de sua campanha, e deverá considerar as mídias sociais – as novas tecnologias de comunicação e informação trazem a novidade do broadcast, um centro informativo único, com caráter institucional, por sua penetração social e respeitabilidade pública, ter a "concorrência" Multicast, onde todas as pessoas podem ser produtoras e consumidoras de informação, com forte interação, mas observa o sociólogo Miguel Lago, há a consequência de conteúdo fragmentado, sem o clássico processamento de argumentação e contra argumentação, com ideias soltas perfazendo um perfil e dando adeus a dialética.

O pentecostalismo integra a crença evangélica e vem crescendo na totalidade de fiéis, como também seus representantes tem feito crescer as bancadas evangélicas nas Assembléias Legislativas e Câmaras dos Deputados Estaduais e Federais, advindos de denominações como Assembléia de Deus, Congregação Cristã do Brasil, Evangelho Quadrangular e outros, com forte penetração popular pelo uso das redes sociais, sendo curioso que suas candidaturas dependam menos dos Partidos Politicos, e mais dos fiéis nos templos das suas atuações. Sua base doutrinária consiste na pregação da Teologia da Prosperidade, que encontra eco no discurso econômico liberal em voga: o fiel deve buscar uma atividade empreendedora, onde por seu mérito possa competir entre seus iguais, e ser bom provedor entre os seus. Sem dúvida constitua possibilidade de acesso ao nosso político do futuro; tudo faria, porém, ele percebesse "a retórica que justifica a falta de moradias, o desemprego, o empobrecimento crescente, a perda de poder, etc apelando a valores supostamente tradicionais de autoconfiança e capacidade de empreender também vai saudar com a mesma liberdade a passagem da ética para a estética como sistema de valores dominante." (HARVEY, 1989, p 301).

Referente a "profissionalização" do candidato, além das tradicionais pós

graduações acadêmicas em Ciência Política, há iniciativas várias na forma de Institutos, como o Millenium e o curso EAD do RenovaBR, que elegeu 17 candidatos Brasil afora nas eleições de 2018 e tem preocupação em discutir planejamento urbano, impostos, federalismo, o que, em tese, um político deva dominar no exercício de sua função.

O modelo político que receberá nosso político é o chamado Presidencialismo de Coalizão, termo criado pelo sociólogo Sérgio Abranches, onde oligarquias centenárias, em famílias muitas vezes, fazem do Governo em exercício seu refém – " O mandato presidencial depende da resiliência do apoio da coalizão exatamente naqueles momentos de crise política em que predominam incentivos a fuga ou dispersão dos aliados. Sem esse amparo político sólido, o próprio mandato presidencial é posto em xeque. Ao mesmo tempo, e muito importante, no modelo constitucional de 1988 a arquitetura da democracia tem se mostrado bastante resiliente a crises disruptivas. Tem resistido a interrupções de mandatos presidenciais e a investigação de vasta rede de corrupção politico-empresarial, que atingiu parte da elite política."(ABRANCHES, 2018, p 51).

Por certo, nosso(a)(e) mandatário(a)(e) deparará, ou mesmo virá, da judicialização da política, no esteio da Constituição de 88, com o Ministério Público tendo forte papel de regulador social.

"*Cabe mencionar como relevante a criação dos Juizados Especiais de Pequenas Causas Cíveis e Criminais, em 1995.(...) têm tido algum efeito em tornar a Justiça mais acessível*." (CARVALHO, 2001, p 210).

Há a infeliz circunstância, dentro da necessidade de coalizão que o Executivo carece para governar, que essa Coalizão seja formada por antigos caciques, há décadas na política, em geral o comando de pai para filho, neto ou sobrinho, e esse comando de Partidos passe pela "estruturação de conexões, onde diversos tipos de

articulação público – privada buscam maximizar oportunidades que podem ser obtidas do setor público, o setor privado responde estruturando conexões com o sistema político, (...) laços clientelistas particulares definidos e suportados por contribuições a políticos. Com isso fecha-se o ciclo de interações relacionais do capitalismo de laços no eixo empresa-Estado." (LAZZARINI, 2011, p 36).

Partidos com bancadas pequenas, mas conduzidos por caciques com décadas na política, formando o chamado Centrão, que hipoteca seu apoio pela oportunidade de estabelecer relações e laços patrimonialistas e lesa Pátria, desde a votação do sistema de reeleição no Governo Fernando Henrique Cardoso, no mensalão do segundo Governo Lula, e, presentemente, negociando com o Governo Bolsonaro.

Georges Duby, medievalista da Escola dos Annales, em França, tendo uma obra que comtempla o Ano Mil, o acontecimento social da passagem do milênio para a sociedade de então, se dispôs a comparar o Homem da virada do ano mil ao Homem da virada do segundo milênio, ano 2000: "É efetivamente a tomada de consciência de que há pessoas que morrem de fome e, que amanhã podemos estar em seu lugar. É essa inquietação que nos ronda hoje, essa angústia diante do desemprego que nos leva a perguntar: será que eu, meus filhos não estarão desabrigados amanhã, na fila da sopa. Esse medo da privação oprimia até o ventre os homens do século XI, penso que essa tortura perdurou através dos séculos, acrescento, no entanto, que se tinha muito mais confiança na solidariedade ontem do que hoje."

Tenho por concluso a fragmentação do quadro partidário, em vários partidos e credos, a fragmentação também do discurso venha constituir caleidoscópios de segmentos sociais em nichos eleitorais, cujas simetrias componham a narrativa de eleger representantes entre os de seu meio social, deverão circunstancialmente

compor coalisão, atendendo interesses corporativos , de classe, numa mobilidade de posições que, provável, dispa a ideologia, mas misericórdia e percepção do outro sejam valores.

BIBLIOGRAFIA

AGAMBEN, Giorgio*. Estado de Exceção*. São Paulo:
Boitempo, 2003

ABRANCHES, Sergio. *Presidencialismo de Coalisão – Raízes e Evolução do Modelo Politico Brasileiro.* São Paulo : Companhia das Letras, 2018

DUBY, Georges. *Ano 1000, Ano 2000 – Na Pista de Nossos Medos*. São Paulo :
UNESP Editora, 1988

FOUCAULT, Michel – *Nascimento da Biopolítica*. São Paulo : Martins Fontes
Editora, 2004

GRIMAL, Pierre – *A Civilização Romana*. Lisboa: Edições
70, 1984

HARVEY, David – *Condição Pós Moderna*. São Paulo : Edições
Loyola, 1989

KONDER, Leandro – *Introdução ao Fascismo*. São Paulo: Editora Expressão
Popular, 2009

MAZZA, Luigi. Ensaio: *Liberais de Laboratório*. Rio de Janeiro: Revista Piauí, numero 161, fevereiro, 2020

SOUSA SANTOS, Boaventura de – Ensaio – *O Coronavírus, esse nosso Contemporâneo* - site *Outras Palavras.net*, Boletim 1.402, acessado em 12.maio.2020

Compliance Eleitoral (?) para partidos – conformidade para a Democracia?

JOSÉ MAURÍCIO LINHARES BARRETO NETO
FERNANDO HENRIQUE CARDOSO NEVES

Sobre os autores:

José Maurício Linhares Barreto Neto. *É sócio fundador da Cardoso, Siqueira & Linhares; Pós-graduado em Direito Penal Empresarial e Criminalidade Complexa no IBMEC (Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais); Pós-graduando em Direito Público, Gov. Tech e Reg. Tech pelo Instituo New Law; Membro do Grupo de Pesquisa "Direito e Novas Perspectivas Regulatórias", coordenando a Linha "Democracia, Eleições e Inovação" do LEDH.uff – Laboratório Empresa e Direitos Humanos da Universidade Federal Fluminense; Foi Delegado da Comissão Especial de Direito Eleitoral e Reforma Política da OAB*

Fernando Henrique Cardoso Neves. *É sócio fundador da Cardoso, Siqueira & Linhares; Doutorando em Sociologia e Direito pelo PPGSD/UFF; Mestre em Sociologia e Direito pelo PPGSD/UFF; Pós-Graduado em Direito Eleitoral. Graduado em Direito pela UFF; Pós-graduando em Direito Penal, Anticorrupção e compliance pelo Instituo New Law; Professor da Pós-Graduação em Ciências Criminais da FUPAC/MG. Professor da Pós Graduações em Direito Empresarial e Novos Direitos, ambos pela Universidade Veiga de Almeida – UVA. Membro do Grupo de Pesquisa "Direito e Novas Perspectivas Regulatórias", coordenando a linha "Direito Penal Econômico e Inovação" do LEDH.uff – Laboratório Empresa e Direitos Humanos da Universidade Federal Fluminense. Membro de bancas de concurso público na área Processual. Autor de artigos em periódicos acadêmicos e especializados em Direito Penal, Processo Penal e Criminologia. Foi Delegado da Comissão Especial de Direito Eleitoral e Reforma Política da OAB.*

RESUMO

O tema deste trabalho é o Compliance e o Direito Eleitoral. Observa-se na literatura especializada uma lacuna ou mesmo uma resistência a tratar do primeiro tema no âmbito eleitoral. Neste sentido, voltamos nossa atenção para as principais legislações e normativas atuais de conformidade, refletindo como as mesmas podem ou não incidir sobre o campo eleitoral. Partindo da metodologia indutiva, nossa breve investigação na bibliografia e nas normativas de ambos campos trouxe como conclusão que os mesmos danos a nível nacional e internacional pela ausência de programas de conformidade em setores sensíveis da economia lançam reflexões urgentes no que tange ao campo partidário.

Palavras-chave: Direito Eleitoral, Compliance, Democracia.

ABSTRACT

The theme of this work is Compliance and Electoral Law. There is a gap in the specialized literature or even a resistance to addressing the first issue in the electoral sphere. In this sense, we turn our attention to the main current laws and regulations of compliance, reflecting how they may or may not affect the electoral field. Starting from the inductive methodology, our brief investigation of the bibliography and regulations of both fields led to the conclusion that the same damage at national and international level due to the absence of conformity programs in sensitive sectors of the economy launched urgent reflections regarding the party field.

Keywords: Electoral Law, Compliance, Democracy.

1.Introdução.

Iniciar um texto falando que "o mundo não é mais o mesmo" ou que a "globalização nos impôs uma nova velocidade", nos transporta para atualidades dos anos 90. Já somos um mundo onde a "globalização" é um termo anacrônico e, em que pese a constante mudança que vivemos passe pelo encurtamento de distâncias, esta própria observação é datada. Hoje, em especial por conta de nosso contexto pandêmico, o mundo não ficou "interconectado" – nós apenas percebemos que ele já o estava.

Todavia, a título do exercício que nos propomos nesse paper, voltemos ao clássico debate proposto por Ulrich Beck acerca da "sociedade de risco", isto é, aquela que pelas suas relações internacionalizadas e sistêmicas, trouxe a necessidade de lidarmos com um perigo abstrato em ordem para evitar e administrar possíveis "desastres absolutos".

Conceituadas como *riscos* por Ulrich Beck, essas *ameaça*s são antecipações de previsíveis e prováveis tragédias, cuja sociedade atua no presente para evitar ou mitigar as suas concretizações (DAVID e BUSATO, 2015). Para realizar essa atuação preventiva, as decisões na sociedade de risco pressupõem serem efetuadas de maneira técnica, administrativa e política. Ocorre que com essas decisões, um mesmo risco ao invés de diminuir, muito das vezes aumenta, *pois o que importa na sociedade de risco não é se ele existe ou não, mas se ele é passível de controle humano, visto que é preciso continuar com o desenvolvimento tecnológico*. Nesse sentido, quando a ameaça se concretiza, promova-se a *democratização dos riscos*, independente da classe social.

Tendo em isso vista, cabe a necessidade de gestão dos riscos por meio de instrumento que se reduza a sensação de insegurança, bem como se considere tais ameaças suscetíveis de aceitação social (DAVID e BUSATO, 2015). *O instrumento regulador escolhido na sociedade de risco é o Direito.* Haja vista ser um aparato que funciona pela seleção de bens jurídicos mais importantes, o Direito – não só o Penal - vem se expandindo com a finalidade de

proteger bens tais como, meio ambiente, sistema financeiro, relações de consumo, e de igual modo, disseminando a tutela dos bens que englobam a Justiça Eleitoral. Em outras palavras, o Direito se expande pela mudança social, em função da sociedade de risco.

Aliás, já que a expansão tem como objetivo a segurança e proteção coletiva, bem como as decisões humanas possuem consequências rápidas e conectadas perante as ameaças gerando ineficácia estatal, *os entes privados passam a ter suma importância*. Isto é, a distribuição de riscos começa a ter novos protagonistas. A prevenção e investigação se aceleram na sociedade de risco, muito porque o cenário econômico internacional impõe mecanismos e modelos de prevenção de delitos, assim como a governança de dados e normas internas.

Seria agora a necessidade de novas conformidades para os atores da Justiça Eleitoral, como empresas de marketing político, contadores e partidos?

2. Objetivos e fontes do *Compliance*: um norte possível?

2.1 Conjuntura Internacional.

Antes de responder tal pergunta, é preciso primeiramente observar que o *Compliance* não é algo novo, o que monta sua importância antes mesmo da pergunta acima, além de que, inclusive, analisar o histórico de *Compliance* nos auxilia a traçar o porquê da sua existência e seus objetivos.

Desse modo, é possível destacarmos três Convenções no âmbito internacional: *(i)* a Convenção à Corrupção de Funcionários Públicos em Transações Comerciais Internacionais da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE); *(ii)* a Convenção Interamericana Contra a Corrupção da Organização dos Estados Americanos (OEA); e *(iii)* a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção da Organização das Nações Unidas (ONU).

A primeira, Convenção à Corrupção de Funcionários Públicos em Transações Comerciais Internacionais da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), foi concluída no dia 17 de dezembro de 1997, e promulgada pelo Decreto 3.678/00 no Brasil. Nele os Estados-membros se comprometem em trabalhar conjuntamente, implementando medidas de ordem jurídica e administrativa com a finalidade de deter, prevenir e combater a corrupção de funcionários públicos estrangeiros ligados a Transações Comerciais Internacionais.

Dentre os objetivos que se ressaltam estão: *(i)* estabelecer responsabilidades às pessoas jurídicas que corrompam funcionários públicos estrangeiros; *(ii)* considerar a imposição de sanções cíveis ou administrativas a pessoas sobre as quais recaiam condenações por corrupção aos referidos funcionários; (*iii)* a prestação de assistência jurídica entre os Estados. *Sua gênese está no problema concorrencial*, visto que à época do *Foreign Corrupt Practives Act* (FCPA), em 1977, o congresso estadunidense argumentou que a corrupção gerava grau maior de lucro para certas empresas, em especial, as estrangeiras, criando, assim desigualdade (SANCHES e SOUZA, 2017).

Válido atentar que esta convenção influenciou o ordenamento brasileiro. Por ela, ocorreu alteração no Código Penal, pela Lei 10.467/02, criando os crimes de corrupção ativa em transação comercial internacional e tráfico de influência em transação comercial internacional, respectivamente art. 337-B e art. 337-C.

Aprovada pelo Decreto Legislativo 152/02 e promulgada pelo Decreto 4.410/02, essa convenção, Convenção Interamericana Contra a Corrupção da Organização dos Estados Americanos (OEA), promove e fortalece os mecanismos necessários para prevenir, detectar, e punir a corrupção no exercício das funções públicas, assim como os atos de corrupção especificamente vinculados a seu exercício.

Por fim, a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção da Organização das Nações Unidas (ONU). foi ratificada pelo Decreto Legislativo 348/05 e promulgada pelo Decreto Presidencial 5.687/06. A convenção é

composta por 71 artigos, divididos em 8 capítulos. Os mais importantes estão reunidos em quatro capítulos e tratam dos seguintes temas: prevenção, penalização, recuperação de ativos e cooperação internacional. São esses capítulos que requerem adaptações legislativas e/ou ações concomitantes à aplicação da convenção a cada país.

2.2. Direito Comparado.

Listadas as Convenções mais importantes quanto ao tema, merece atenção a legislação estrangeira, em razão de posteriores discussões. São alguns dos países que adotaram mecanismos de prevenção e regulação dos atos ilícitos: Estados Unidos da América, Itália, Reino Unido, Espanha, Argentina e Chile. Trataremos de dois deles: Estados Unidos da América e Itália.

2.2.1. Estados Unidos da América.

Como mencionado, em 1977 o *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA), Lei Anticorrupção Estadunidense, foi promulgada. Em primeiro momento pensamos que tal lei foi disruptora. Embora tenha sido um marco histórico nacional e internacional, essa foi, na verdade, a concretude de uma cultura de *Compliance* que era pavimentada há algum tempo, vez que desde o século 19 as corporações eram litigantes corriqueiras no judiciário estadunidense.

Com o avanço dos anos, bem como com o avanço das leis, doutrinas e regulações, o governo passou a desenvolver poderes para impor penalidades mais severas, cuja execução não precisaria do aparato judicial, ou dele se exigisse pouca atuação. Nesse sentido, cabe destacar as palavras de Geoffrey P. Miller que explica onde nasceu esta cultura:

> *History has no beginning (other than the big bang). But often we can identify a provisional starting point. In the case of the compliance function, that point might be the Interstate Commerce Act of 1887, which created a federal administrative agency, the Interstate Commerce*

Commission (ICC), to regulate the railroads. The Progressive Movement of the 1890s through 1920s, another important step in the development of compliance, reflected concern for eliminating corruption and enhancing the efficiency of government. Among its achievements were the Pure Food and Drug Act (1906), the Federal Reserve Act (1913), and the Clayton antitrust law (1914). The collapse of financial markets and the Depression of the 1930s led to the Banking Act of 1933, the Securities Acts of 1933 and 1934, and other regulatory enactments. More generally, this period witnessed a change in attitude on the Supreme Court, from one that resisted regulation of business to one that enthusiastically embraced it.

In more recent times, the rise of environmental concerns in the 1960s sparked a series of important federal statutes, including the Clean Water Act and the Clean Air Act, as well as the birth of a new federal administrative body, the Environmental Protection Agency. In the mid1970s, revelations of American companies bribing foreign officials led to the Foreign Corrupt Practices Act in 1977. In the 1980s, the collapse of savings and loan institutions shook America's confidence in the integrity of the financial system and sparked legislation that upgraded banking regulation in many respects. The corporate scandals of the early 2000s, including spectacular failures of Enron and other firms, led to the enactment of the SarbanesOxley Act (2002). The attacks of September 2001 focused attention on new threats to national security and triggered enhanced obligations to report suspicious activities and combat terror financing. Finally, the financial crisis of 2007-2009 undermined public confidence in banks and financial markets and led to a host of new regulations, including the Dodd-Frank Act of 2010.[3] *(MILLER, 2014).*

3 A história não tem começo (além do big bang). Mas muitas vezes podemos identificar um ponto de partida provisório. No caso da função do compliance, esse ponto pode ser a Lei de Comércio Interestadual de 1887, que criou uma agência administrativa federal, a Interstate Commerce Commission (ICC), para regulamentar as ferrovias. O Movimento Progressivo dos anos 1890 até 1920, outro passo importante no desenvolvimento do compliance, refletiu a preocupação de eliminar a corrupção e aumentar a eficiência do governo. Entre suas realizações estavam a Lei de Alimentos e Medicamentos Puros (1906), o Federal Reserve Act (1913) e a Lei Antitruste de Clayton (1914). O colapso dos mercados financeiros e a Depressão da década de 1930 levaram ao Ato Bancário de 1933, as Leis de Valores Mobiliários de 1933 e 1934, e outras promulgações reguladoras. De maneira mais geral, esse período testemunhou uma mudança de atitude na Suprema Corte, de uma que resistiu à regulamentação dos negócios para uma que a adotou entusiasticamente.

Passado o tópico quanto a criação, no tocante a sujeição, tanto as pessoas físicas como jurídicas estão inseridas na Lei Anticorrupção Estadunidense:

> *(i) a pessoa física cidadã estadunidense ou de outra nacionalidade, desde que residente nos EUA; (ii) a pessoa jurídica estrangeira ou não que tenha qualquer tipo de valor mobiliário em bolsa de valores estadunidense ou ainda que por alguma razão tenha de apresentar relatório à SEC[4] em conformidade à Lei de Valores Mobiliários de 1934; (iii) a empresa ou entidade que seja constituída segundo as leis do Estados Unidos, ou ainda, que tenha uma filial constituída e operando nos Estados Unidos; e (iv)*
>
> o *agente e terceiro prestador de serviço atuando em nome da empresa, doméstica ou estrangeira, tal como distribuidor, revendedor, empreiteiro, subempreiteiro e fornecedor na cadeia de fornecimento da empresa, dependendo do serviço prestado. (DAVID e BUSATO, 2015).*

Isto é, mesmo que a lei não pudesse exercer jurisdição fora do território estadunidense, seus efeitos se tornaram globais ao incluir regras para empresas estrangeiras. Desta feita, pôde legislação tratar de prática de corrupção fora dos EUA, dentre elas, dispor a tipificação penal que proíbe pessoas físicas e empresas de subornar funcionários públicos estrangeiros com o intento de obter ou manter negócios. Aliás, a FCPA regula duas atividades corporativas ilícitas: *(i)* o suborno e *(ii)* a falsa ou contabilidade imprecisa. *As disposições anti-suborno*

Em tempos mais recentes, o aumento das preocupações ambientais na década de 1960 desencadeou uma série de estatutos federais importantes, incluindo a Lei da Água Limpa e a Lei do Ar Limpo, bem como o nascimento de um novo órgão administrativo federal, a Agência de Proteção Ambiental. Em meados da década de 1970, revelações de empresas americanas subornando autoridades estrangeiras levaram à Lei de Práticas de Corrupção no Exterior em 1977. Na década de 1980, o colapso das instituições de poupança e empréstimos abalou a confiança dos Estados Unidos na integridade do sistema financeiro e gerou uma legislação que melhorou a regulamentação bancária. muitos aspectos. Os escândalos corporativos do início dos anos 2000, incluindo fracassos espetaculares da Enron e de outras empresas, levaram à promulgação da Lei Sarbanes-Oxley (2002). Os ataques de setembro de 2001 concentraram a atenção em novas ameaças à segurança nacional e desencadearam maiores obrigações de denunciar atividades suspeitas e combater o financiamento do terrorismo. Finalmente, a crise financeira de 2007-2009 minou a confiança do público nos bancos e nos mercados financeiros e levou a uma série de novos regulamentos, incluindo a Lei Dodd-Frank de 2010. Tradução Livre.

[4] CVM Estadunidense.

da FCPA proíbem pagamentos que sejam feitos com "intenção corrupta" para obter ou reter negócios e que sejam feitos a "funcionários estrangeiros" operando em sua "capacidade oficial" (DE LATORRE, 2016).

No tocante ao *suborno*, frisa-se que o *intuito de subornar* está presente quando: *(i)* influenciar uma decisão das figuras elencadas § 78dd-1 [Seção 30A da Lei de Mercado de Capitais (Securities & Exchange Act) dos EUA, de 1934; *(ii)* induzir o funcionário público estrangeiro a agir em violação a suas obrigações legais como agente do governo; *(iii)* garantir uma vantagem imprópria; ou *(iv)* induzir o funcionário público estrangeiro a usar sua influência para afetar ou distorcer uma decisão governamental (DAVID e BUSATO, 2015). Quanto ao objeto material que configura suborno, a lei é clara: promover uma oferta, pagamento, promessa de pagamento ou autorização de pagamento de qualquer soma em dinheiro, ou oferta, doação ou promessa de doação, ou ainda uma autorização de doação de qualquer item de valor.

Relativo a *contabilidade*, as empresas devem: *(i)* preparar e manter livros contábeis, registros e contas que, com um nível razoável de detalhe, reflitam de forma completa e precisa as transações e as disposições dos ativos; *(ii)* criar e manter um sistema interno de controles contábeis, suficiente para fornecer garantias razoáveis. Desta feita, o FCPA é um marco anticorrupção, influenciando a legislação estrangeira e normas internacionais. Como forma de mostrar eficácia, o site da SEC elenca desde 1978 até hoje os principais casos e ações. Em exemplo atual está o acordo de US$ 853,2 milhões com a Petrobras.

2.2.2. Itália.

Em matéria de corrupção, a Itália adotou o modelo de responsabilidade administrativa das pessoas jurídicas, porém, ao invés de ilícitos simplesmente administrativos, adota também os penais. Por isso, saliente-se, que juízo será o criminal, com imputação e garantias penais. Tal modelo adveio do Decreto Legislativo n. 231, de 8 de junho de 2001, que regulamentou a Lei-Delegada n.

300, de 29 de setembro de 2000, sendo elas influenciadas pela política criminal internacional.

Importa dizer que, conquanto a Constituição Italiana no art. 27 veda a responsabilidade de pessoas jurídicas, a Itália assinou tratados internacionais, tais como Convenção de Bruxelas de 1995 e Convenção à Corrupção de Funcionários Públicos em Transações Comerciais Internacionais da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, obrigando-se a adoção dessa responsabilidade por crimes cometidos em seu âmbito de atuação (SACERDO, 2014).

Em outras palavras, a Itália passou a adotar a responsabilidade direta das pessoas jurídicas, sem que houvesse acúmulo de responsabilidade da pessoa física. As causas para isso foram: *(i)* o surgimento de uma tese criminológica que os crimes de organização criminosa e terrorismo estavam sendo efetuados globalmente em companhias lícitas, afetando e pondo em riscos bens jurídicos individuais, coletivos e institucionais; *(ii)* ocorria, a partir disso, o nascimento de uma cultura criminógena na cultura empresarial, bem como do fenômeno "irresponsabilidade penal pessoal organizada". Desse modo, o ordenamento jurídico italiano inovou ao elencar crimes passíveis de imputação: corrupção, concussão, apropriação indébita de recursos públicos etc.

Quando a sujeição, o Decreto Legislativo dispõe que a responsabilidade da pessoa jurídica é aplicável a todos os entes providos de personalidade jurídica, ainda que não tenha formalização jurídica definida. *Vale notar que se exclui a responsabilidade do Estado, isto é, de entes públicos não econômicos ou que não exercem função de matéria constitucional. Por outro lado, as sociedades com capital público, mistas ou totais, que exerçam atividade econômica são passíveis de responsabilização*.

Como já indicado, a posição italiana aderida é de reponsabilidade penal-administrativa, ou seja, é uma espécie intermediária, entendida assim pela Corte de Cassação, o STF italiano. Apesar disso, SACERDO afirma que existem duas doutrinas. A primeira, por Alessandro Traversi e Sara Gennai, considera

unicamente a administrativa, visto que *"é impossível vislumbrar na pessoa jurídica a determinação psíquica, a vontade criminosa, nem mesmo os componentes da conduta culposa, pois não é ela dotada de liberdade moral e de capacidade de autodeterminação".* (SACERDO, 2014). A segunda, capitaneada por Giorgio Marinucci e Emilio Dolcini, consideram como responsabilidade de fato, haja vista que *(i)* existe garantias próprias da esfera penal para criminalizar às empresas (princípio da legalidade da irretroatividade da lei penal desfavorável, etc); *(ii)* ser possível instituir a culpabilidade autônoma da empresa ou então inserida a partir da posição que a pessoa física responsável pelo fato ocupa, bem como da organização interna da empresa; *(iii)* adoção de rito especial para responsabilidade de empresa, assegurando garantias processuais próximas daquelas conferidas às pessoas físicas.

Ocorre que para considerar a *responsabilidade penalmente* há dois obstáculos: *(i)* o de inversão de ônus da prova, vez que o Decreto Legislativo afirma que o ente não responde se provar que adotou modelo eficaz de gestão e organização apto para prevenir ilícitos, ferindo assim o princípio da não culpabilidade da Constituição Italiana; *(ii)* a denominação da responsabilidade por "sanções", isto é, não são penas, mas sanções administrativas. Além disso, por *tal modelo não se admite a responsabilidade objetiva*. Deve-se buscar fundamentação de culpa pela organização da empresa, em especial, por não adotar um sistema preventivo apto e eficaz para evitar o cometimento de crimes daquele que de fato aconteceu.

Nesse sentido, na tentativa de responsabilizar a empresa, o decreto elege que o primeiro critério aferido é se a infração foi incorrida "no interesse ou em vantagem" da empresa. *Interesse* se refere a motivação e finalidade da conduta ilícita, e *vantagem* diz ao lucro colhido pela pessoa jurídica com a prática ilícita. Ou seja, a condição de imputar a pessoa jurídica se baseia em ato de terceiro somado ao segundo critério: o conceito de culpabilidade da empresa, organização da empresa em prevenir delitos. Enfim, o sistema italiano tem a finalidade prevalente de incentivar uma política de prevenção. Todavia, pouco

amarrada, não oferece estímulos que as empresas colaborem com o Estado, pois não é necessário cooperar com procedimentos investigativos ou denunciando fatos. Isto é, um modelo preventivo do que reativo (SACERDO, 2014).

3. Os atores da Justiça Eleitoral: para onde vamos?

Ante exposto, as fontes históricas de âmbito internacional e de outros países, nos trazem que o *Compliance* seguiu em grande parte uma linha de prevenção contra delitos, isto é, vinculada ao Direito Penal. Entretanto deve se destacar que há também a ideia de que *Compliance* é a construção de programas de conformidade no qual a pessoa jurídica está ambientada. Quanto a esses programas, válido transcrever as vantagens e desvantagens expostas por Eduardo Saad-Diniz:

> *As principais vantagens da implementação efetiva de um programa de compliance abrangem: (a) controle da responsabilização no âmbito da empresa, acarretando a redução de custos processuais; (b) vantagem competitiva e captação de recursos: ação preventiva é recebida como aumento da confiança, garantia de oportunidades de negócio, garantia de proteção patrimonial dos dirigentes e da empresa, além de constituir um importante fator de atração de stakeholders; (c) possível agilidade em licitações, especialmente se os mecanismos de prevenção têm previsão em edital; (d) atração de mão-de-obra qualificada; (e) manutenção de padrões internacionais de cumprimento de deveres e política de respeito aos direitos humanos, atuando decisivamente na preservação da reputação da empresa; (f) possível redução da punibilidade e controle da responsabilidade do dirigente por fato de terceiro, conforme a elaboração de sistemas de delegação de deveres; (g) melhoria do padrão de gestão organizacional. No entanto, as vantagens não estão isentas de desvantagens. Especialmente (a) o possível engessamento da produção, pela adoção de padrão estrito de cumprimento de deveres; (b) a ampliação de âmbito de responsabilização ainda no âmbito empresarial –*

> *independente de garantias processuais penais –; (c) aumento dos custos de transação, notadamente pela necessidade de manutenção do Departamento de Compliance, o qual exige, antes de tudo, treinamento e especialização contínuos; (d) indefinição a respeito da aplicação judicial dos programas de compliance no Brasil, quer na ausência de forma legal para a estruturação dos programas, quer no que diz respeito à interpretação judicial que a compliance receberá no Judiciário brasileiro. (DINIZ, 2014).*

Por outro lado, o termo "*Compliance*" é amplo e vago. Na prática – e a nosso ver, deve-se analisar como "*Governança Corporativa*", ou seja, como diretrizes e princípios gerais que propõe normas externas e internas, *com vista do aprimoramento contínuo de procedimentos operacionais padrão e gerenciamento de riscos da pessoa jurídica, nas pessoas nela inserida e a terceiros*[5], trazendo parâmetros técnicos e comportamentais éticos. De todo modo, a título de "*instrumento de controle*" usaremos a palavra *Compliance,* já que "*estar conforme a lei*" é pressuposto do próprio Direito e se torna mais palatável ao questionamento deste artigo. Nesta perspectiva, no cenário brasileiro, sobretudo pelos escândalos da Lava-Jato, fazemos a seguinte pergunta: os *partidos políticos, empresas de marketing eleitoral ou semelhantes e contadores*[6] *devem possuir um programa de Compliance?*

Em primeiro lugar, para que saber os parâmetros do *Compliance na perspectiva eleitoral*, assim como quais bens serão tutelados, é preciso de dizer

[5] Podemos entender o vago termo "compliance" como um fenômeno que traz a natureza tautológica da *ratio iuris*, isto é, cria-se uma lei para se obedecer e outra para falar que se precisa obedecer aquela criada cuja legitimidade se dá na obediência oriunda do contrato social; por outro lado, e sem excluir a reflexão acima, entende-se a "conformidade", necessária na administração de riscos, como uma implementação de políticas, programas com processos internos e responsáveis visando uma padronização de funcionamento e informatização das atividades empresariais que atualiza constantes órgãos de controle nacional e os partícipies da cooperação internacional prevenindo atos como corrupção, suborno, lavagem de dinheiro, evasão fiscal, danos ao meio ambiente, práticas anti concorrenciais e afins. O importante, todavia, é entender os motivos pelos quais esse fenômeno aparece, num mundo "globalizado" – expressão cada vez mais anacrônica, e quais são os cuidados que daí emergem para a manutenção da soberania e da competição internacional.

[6] No que tange à PLD – Prevenção de Lavagem à Dinheiro, o setor de contabilidade, através do CFC – Conselho Federal de Contabilidade, já é um setor obrigado e dispõe de normas próprias para a implementação de políticas e programas contra a Lavagem. Mais informações em https://www.fazenda.gov.br/orgaos/coaf/legislacao-e-normas/normas-de-outros-reguladores/conselho-federal-de-contabilidade-2013-cfc.

as principais fontes que vão além das Convenções Internacionais e do Direito Comparado, a saber – para nós: *(i)* a Constituição Federal; *(ii)* a legislação eleitoral em geral, isto é, Lei de Eleições, Código Eleitoral, Lei das Inelegibilidades, Lei dos Partidos Políticos[7], Lei 6.091/1974; *(iii)* as Resoluções Eleitorais; *(iv)* Lei Criminais, a saber de Lavagem de Dinheiro, Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605/1998), Lei de Defesa da Concorrência (Lei 12.529/2011), *(v)* a Lei Anticorrupção (Lei 12.846/13), em voga pelos últimos escândalos de corrupção, *(vi)* as normas de "*Direito Digital*", ou seja, Lei Geral de Proteção de Dados, Marco Civil da Internet, General Data Protection Regulation[8] e família ISO 27.000, tão necessárias atualmente relacionadas à segurança da informação e proteção da privacidade,*(vii)* a ISO 19600:2014 - Sistema de gestão de Compliance — Diretrizes editada pela International Organization for Standardization (ISO), que prevê um padrão internacional para os programas de *compliance.*

Em outras palavras, pode se analisar que os Partidos Políticos no seu cumprimento de regularidades têm inúmeras visões que vão além da Justiça Eleitoral, destacando-se a Lei Anticorrupção, Lei de Lavagem de Dinheiro e Lei Geral de Proteção de Dados.

3.1. Lei 12.846/13.

A Lei 12.846/13 não possui natureza penal, ainda que se possa discutir admitir a responsabilidade penal da pessoa jurídica em crimes ambientais. Ela dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela

---

[7] Art. 31. É vedado ao partido receber, direta ou indiretamente, sob qualquer forma ou pretexto, contribuição ou auxílio pecuniário ou estimável em dinheiro, inclusive através de publicidade de qualquer espécie, procedente de:
I - entidade ou governo estrangeiros;
II - entes públicos e pessoas jurídicas de qualquer natureza, ressalvadas as dotações referidas no art. 38 desta Lei e as provenientes do Fundo Especial de Financiamento de Campanha; (Redação dada pela Lei nº 13.488, de 2017)
III - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.488, de 2017)
IV - entidade de classe ou sindical.
V - pessoas físicas que exerçam função ou cargo público de livre nomeação e exoneração, ou cargo ou emprego público temporário, ressalvados os filiados a partido político.

[8] Embora seja uma norma estrangeira, assim como, *a priori*, não se vislumbra sua aplicação nos partidos, tal é inegavelmente uma orientação e parâmetro.

prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Nesse sentido, atenta-se ao art. 5º:

> Art. 5º Constituem atos lesivos à administração pública, nacional ou estrangeira, para os fins desta Lei, todos aqueles praticados pelas pessoas jurídicas mencionadas no parágrafo único do art. 1º , que atentem contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, assim definidos:
>
> I - prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público, ou a terceira pessoa a ele relacionada;
>
> II - comprovadamente, financiar, custear, patrocinar ou de qualquer modo subvencionar a prática dos atos ilícitos previstos nesta Lei;
>
> III - comprovadamente, utilizar-se de interposta pessoa física ou jurídica para ocultar ou dissimular seus reais interesses ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados;
>
> IV - no tocante a licitações e contratos:
>
> a) frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo de procedimento licitatório público;
>
> b) impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato de procedimento licitatório público;
>
> c) afastar ou procurar afastar licitante, por meio de fraude ou oferecimento de vantagem de qualquer tipo;
>
> d) fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente;
>
> e) criar, de modo fraudulento ou irregular, pessoa jurídica para participar de licitação pública ou celebrar contrato administrativo;

f) obter vantagem ou benefício indevido, de modo fraudulento, de modificações ou prorrogações de contratos celebrados com a administração pública, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação pública ou nos respectivos instrumentos contratuais; ou

g) manipular ou fraudar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos celebrados com a administração pública;

V - dificultar atividade de investigação ou fiscalização de órgãos, entidades ou agentes públicos, ou intervir em sua atuação, inclusive no âmbito das agências reguladoras e dos órgãos de fiscalização do sistema financeiro nacional.

Desta feita, além de sua finalidade de combater a improbidade, podemos dizer que tal lei mescla institutos e conceitos jurídicos das áreas de direito administrativo, empresarial e direito civil. Ou seja, a Lei Anticorrupção trata de trazer um direito sancionador, pois prega adoção de técnicas de controle social a desencorajar comportamentos reprováveis, por meio de sanções de caráter simultaneamente preventivo e dissuasivo (SANCHES e SOUZA, 2017).

Além disso, a Lei 12.846/13 afastou a responsabilidade subjetiva, regra geral quando se trata da punição de atos contra administração pública. Prevaleceu a responsabilidade extrapenal (civil e administrativa) objetiva, baseada na *teoria do risco*, dispensando dolo ou culpa, uma vez que se parte do pressuposto que as pessoas jurídicas próximas quanto as atividades relacionadas a Administração Pública têm o devido cuidado redobrado, isto é, se atentam a possíveis ofensas e resultados que possa ocorrer. Ou seja, a *Lei Anticorrupção emprega responsabilidade objetiva da pessoa jurídica*, independente do ato corruptor a pessoa física inserida no corpo organizacional, bem como do interesse da prática delituosa. Isso fica mais claro, quando vemos o art. 3º:

> Art. 3º A responsabilização da pessoa jurídica não exclui a responsabilidade individual de seus dirigentes ou

> administradores ou de qualquer pessoa natural, autora, coautora ou partícipe do ato ilícito.
>
> § 1º A pessoa jurídica será responsabilizada independentemente da responsabilização individual das pessoas naturais referidas no caput.
>
> § 2º Os dirigentes ou administradores somente serão responsabilizados por atos ilícitos na medida da sua culpabilidade.

Desse modo, *(i)* a responsabilidade da pessoa jurídica e física são independentes, não há que dizer em dupla imputação (§ 1º) e *(ii)* os dirigentes ou administradores terão sua responsabilidade observados dolo ou culpa, ou seja, reponsabilidade subjetiva (§ 2º). Todavia, ainda que não haja entre essas duas, a jurídica sofre dupla, uma vez que, consoante art. 18, a responsabilidade não afasta a possibilidade de sua responsabilização na esfera judicial. Tal dispositivo sem dúvida configura *bis in idem* por aplicar sanção por um mesmo fato.

Passada essa introdução, é possível a aplicação da Lei Anticorrupção nos partidos políticos? *Conforme o art. 1º, temos certo de que nas empresas de marketing, semelhantes e contadores sim em razão das suas atividades empresariais, o que atenta a Justiça Eleitoral além de suas atuações normais*:

> Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a responsabilização objetiva administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira.
>
> Parágrafo único. *Aplica-se o disposto nesta Lei às sociedades empresárias e às sociedades simples*, personificadas ou não, independentemente da forma de organização ou modelo societário adotado, bem como a quaisquer fundações, associações de entidades ou pessoas, ou sociedades estrangeiras, que tenham sede, filial ou representação no território brasileiro, constituídas de fato ou de direito, ainda que temporariamente. – *grifo nosso.*

No tocante aos partidos políticos, o art.44 do Código Civil os dispõe como pessoas jurídicas de Direito privado, ainda que com funções públicas, o que nesse sentido, a Lei Anticorrupção poderia, *a priori*, ser aplicada. Ocorre que, conforme o art. 1º, parágrafo único da Lei de Partidos Políticos, por não serem comparados a *paraestatais*, há sentido contrário[9], além de que, vale dizer, não há previsão expressa de aplicação (ZYMLER e CANABARRO DIOS, 2016). No entanto, para nós – *independente da discussão doutrinária*, importamos em parametrizar através da Lei Anticorrupção os programas de *Compliance*, visto que sua implementação traz transparência, confiança, previsibilidade por meio de atos, princípios e regras claras, logrando a lisura das decisões partidárias, assim como um caminho para equilíbrio eleitoral entre partidos[10] (RIBEIRO JUNIOR, 2018).

3.2. Lei Geral de Proteção de Dados.

A respeito da LGPD não iremos nos ater as profundas discussões que hoje a rodeiam, vez que há inúmeros pontos controversos, em especial se ela será vigente ou não no ano de 2020. De todo modo, é suma importância ela ser rapidamente analisada, pois a LGPD "*dispõe sobre o tratamento de dados pessoais, inclusive nos meios digitais, por pessoa natural ou por pessoa jurídica de direito público ou privado, com o objetivo de proteger os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural*.", consoante seu art. 1º.

Isto é, os dados, por trazerem informações pessoais e sensíveis, *hoje tem forte poder de influenciar no processo decisório de alguém, e neste caso está a decisão de votar em tal político e partido*, vide, sobretudo, o caso da Cambridge Analytica. Nesta perspectiva é que a lei elenca fundamentos e princípios:

---

[9] Disponível: https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/era-lava-jato-partidos-politicos-compliance-17032019. Acesos: 20.05.2020

[10] Em momento oportuno, vale destacar o PL 429/2017, que propõe o programa de conformidade e 663/2015, que trata de questões quanto doação de campanha.

Art. 2º A disciplina da proteção de dados pessoais tem como *fundamentos*:

I - o respeito à privacidade;

II - a autodeterminação informativa;

III - a liberdade de expressão, de informação, de comunicação e de opinião;

IV - a inviolabilidade da intimidade, da honra e da imagem;

V - o desenvolvimento econômico e tecnológico e a inovação;

VI - a livre iniciativa, a livre concorrência e a defesa do consumidor; e

VII - os direitos humanos, o livre desenvolvimento da personalidade, a dignidade e o exercício da cidadania pelas pessoas naturais.

Art. 6º *As atividades de tratamento de dados pessoais deverão observar a boa-fé e os seguintes princípios*:

I - finalidade: realização do tratamento para propósitos legítimos, específicos, explícitos e informados ao titular, sem possibilidade de tratamento posterior de forma incompatível com essas finalidades;

II - adequação: compatibilidade do tratamento com as finalidades informadas ao titular, de acordo com o contexto do tratamento;

III - necessidade: limitação do tratamento ao mínimo necessário para a realização de suas finalidades, com abrangência dos dados pertinentes, proporcionais e não excessivos em relação às finalidades do tratamento de dados;

IV - livre acesso: garantia, aos titulares, de consulta facilitada e gratuita sobre a forma e a duração do

> tratamento, bem como sobre a integralidade de seus dados pessoais;
>
> *V - qualidade dos dados:* garantia, aos titulares, de exatidão, clareza, relevância e atualização dos dados, de acordo com a necessidade e para o cumprimento da finalidade de seu tratamento;
>
> *VI - transparência:* garantia, aos titulares, de informações claras, precisas e facilmente acessíveis sobre a realização do tratamento e os respectivos agentes de tratamento, observados os segredos comercial e industrial;
>
> *VII - segurança*: utilização de medidas técnicas e administrativas aptas a proteger os dados pessoais de acessos não autorizados e de situações acidentais ou ilícitas de destruição, perda, alteração, comunicação ou difusão;
>
> *VIII - prevenção*: adoção de medidas para prevenir a ocorrência de danos em virtude do tratamento de dados pessoais;
>
> *IX - não discriminação:* impossibilidade de realização do tratamento para fins discriminatórios ilícitos ou abusivos;
>
> *X - responsabilização e prestação de contas*: demonstração, pelo agente, da adoção de medidas eficazes e capazes de comprovar a observância e o cumprimento das normas de proteção de dados pessoais e, inclusive, da eficácia dessas medidas. – *grifo nosso*.

Ou seja, *como se vê a adequação e tratamentos dados no que toca à LGPD reflete há uma grande a transformação cultural da pessoa jurídica, na qual deve alcançar os níveis estratégico, tático e operacional – isto é, a Governança Corporativo que já pontuamos*. Inclusive, destaca-se que a transformação na privacidade está desde a fase de concepção do produto e serviço até a execução (*Privacy by Design*), assim como, após o lançamento desses, na construção de medidas padronizadas e restritas ao uso de dados (*Privacy by Default*) (GUIA DE BOAS PRÁTICAS DA LGPD DO GOVERNO FEDERAL, 2020).

Dessa maneira é inegável as boas práticas relacionadas a privacidade, que devem ser realizadas por pessoa natural ou pessoa jurídica de direito público ou privado, como já visto no art.1ª. Aliás, salienta-se a importância do *Compliance* e LGPD, que o TSE na Sistematização das Normas Eleitorais, Eixo Temático III: Propaganda Eleitoral e Temas Correlatos em 2019[11] ao comentar sobre o art.24 e Art 57-E da Lei de Eleições e punição a partidos pela GDPR a partidos políticos afirmou:

> Essa vedação se torna mais grave com a entrada em vigor da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) em agosto de 2020. O uso de dados pessoais de forma não consentida se torna infração grave, gerando sanções próprias daquela Lei. Todavia, a Lei será aplicada de forma ampla e irrestrita, exigindo que todo o setor público e privado faça as adequações necessárias quanto ao tratamento de dados. Assim, o GT entendeu que a LGPD exige estudo específico, com normas de compliance a serem adotadas por toda a Justiça Eleitoral, bem como por aqueles que, de alguma forma, coletam e tratam dados ligados aos processos democráticos realizados no país
>
> (...)
>
> *Desde o cadastro de filiação partidária até o alistamento eleitoral, incluídos os processos de votação, todas as atividades que envolvam dados pessoais deverão ser repensadas sob a ótica das novas obrigações e direitos de proteção de dados pessoais.* Sem adentrar às minúcias

[11] O Grupo de Trabalho para Sistematização das Normas Eleitorais – SNE foi instituído pela Presidência do TSE por meio da Portaria-TSE nº 115, de 13 de fevereiro de 2019. Sua finalidade é colher contribuições de juristas, comunidade acadêmica e interessados na identificação de conflitos normativos, antinomias ou dispositivos da legislação eleitoral que estão tacitamente revogados para, ao final, elaborar relatório com minuta de sistematização das normas vigentes." Disponível: http://www.tse.jus.br/legislacao/sne/sistematizacao-das-normas-eleitorais. Acesso: 20.05.2020

> desse complexo sistema, importa, no momento, dizer que, a partir de 16 de agosto de 2019, início da vigência da LGPD, todos os agentes de tratamento (públicos ou privados) que não estiverem em conformidade com a LGPD realizarão tratamento ilegal de dados pessoais.
>
> (...)
>
> *Em contexto eleitoral, a LGPD também se aplicará (i) aos órgãos jurisdicionais e aos administrativos competentes para a realização do processo eleitoral; (ii) aos partidos políticos, às empresas e demais prestadores de serviço que realizam a publicidade, a contabilidade, a defesa jurídica, a segurança cibernética etc. dos candidatos e dos partidos políticos; (iii) às empresas que promovem pesquisas de opinião. Enfim, a todos que tratam de dados pessoais nesse processo. Acaso não estejam em conformidade com as regras previstas na LGPD, esses entes públicos ou privados estarão sujeitos a responder pela possível ilegalidade no tratamento de dados pessoais, já a partir da entrada em vigor da lei de 2020. Inclusive, estarão sujeitos a questionamentos individuais dos titulares de dados pessoais, sejam eles eleitores, candidatos ou filiados a partidos políticos. – grifo nosso.*

4. Considerações Finais.

Em outras palavras, em função de inúmeras normas, o *Compliance*, como conformidade e seus objetivos, não se restringe à área eleitoral, nem criminal. Inclusive, destaca-se a perspectiva cada vez mais digital das relações, o que engloba também a governança de dados a partir de parâmetros da GDPR e LPGD. Nesse sentido, é que dizemos que o *Compliance* não exclui outros atores

da Justiça Eleitoral, tendo que empresas do setor estarem atentas, em especial, nas eleições de 2020.

Por mais que legislações como a LLD, a Anticorrupção e a LGPD não chamem a atenção aprioristicamente à área Eleitoral, assim como compreendemos as críticas feitas a quem é relutante na aplicação imediata das mesmas aos partidos, tanto porque não faria sentido como pelo ferimento à legalidade, trazer as informações que juntamos neste paper faz-se necessário a título de entendê-las como marcos, como avisos reais à sensível e tão cara à Democracia área que é a do Direito Eleitoral.

Quando paramos pra pensar em porque os Programa de Prevenção à Lavagem de Dinheiro guardam consigo uma perspectiva globalizada[12] – cite-se as diretrizes internacionais já mencionadas, mas também o GAFI, Grupo de Apoio Financeiro Internacional (FATF) –, ou mesmo na incidência das regulações e guidelines que se deram no Brasil após a Lava Jato, percebemos que "o mundo globalizado" citado no início deste artigo não é mera citação repetitiva de Ulrich Beck em qualquer trabalho dos últimos anos.

Antes, é apontar que o "mundo Globalizado" impõe a todos deveres de garantia e uma linha cada vez mais tênue no que tange à jurisdições, soberanias e alcance de normas; some-se isto a nossa "nova" realidade virtual, juridicamente marcadas pelo Marco Civil da Internet e pela futura LGPD, temos em nosso horizonte uma necessidade de se adequar não por se adequar, mas para se preparar para o tipo de competição, cada vez mais acirrada, que enxerga, inclusive, nas falhas de conformidade uma vulnerabilidade a ser explorada[13].

Fosse este pensamento dado ao setor econômico brasileiro, quem sabe a história recente do país não fosse diferente – destacar a "possibilidade" de um

[12] Recentemente, o BACEN e a CVM, respectivamente através das normativas Carta Circular 3.978 e 4001 e a Instrução Normativa 619, atualizaram a regulação sobre PLD/AML no Brasil, adequando-as cada vez mais às diretrizes internacionais levadas à cabo pelo GAFI.

[13] Sobre isto, e não é nosso objeto, v. KITTRIE, Orde F. Lawfare: Law as a weapon of war. Oxford University Press, 2016.

compliance eleitoral, é olhar para uma das ferramentas democráticas de maneira responsável.

É por isso que destacamos que a implementação de um programa de *Compliance* constrói a possibilidade de equilíbrio eleitoral e estabilização democrática, tão importante para a lisura que é discutida frequentemente nos nossos tribunais. Inclusive, o Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro segue a frente dessas discussões e de outras sobre tecnologia e Direito Eleitoral visto não só a assinatura de convênios com centros de pesquisa e inovação, mas aquele com o Laboratório de Direito Empresas e Direitos Humanos da Universidade Federal Fluminense, em que há uma linha de pesquisa e extensão "*Democracia, Eleições e Inovação*", tendo objetivo de cooperação, examinar e auxiliar academicamente, como sugerir projetos de lei, que possam aprimorar futuras Resoluções Eleitorais e, mais do que isso, nossa cultura cidadã.

BIBLIOGRAFIA

CUNHA, Rogério Sanches e SOUZA, Renee. *Lei Anticorrupção Empresarial*. Salvador: Ed. JusPodivm, 2017.

DAVID, Décio Franco David e BUSATO, Paulo César, Org. *Compliance e Direito Penal*. São Paulo: Atlas, 2015.

DE LA TORRE, Mateo J.The *Foreign Corrupt Practices Act: Imposing an American Definition of Corruption on Global Markets*. Cornell International Law Journal. Volume 49 Issue 2 Issue 2 - Spring 2016 2016.

JUNIOR, Antonio Joaquim Ribeiro. *Direito Eleitoral e Compliance: a adoção do programa de conformidade como solução a crise dos partidos politicos no Brasil*. In: Revista de Estudos Eleitorais. Recife. Vol. 2, n. 3, jul. 2018.

KITTRIE, Orde F. Lawfare: Law as a weapon of war. Oxford University Press, 2016.

GOVERNO FEDERAL. *Guia de Boas Práticas para Implementação na Administração Pública Federal*. 2020

MILLER, Geoffrey P. *The compliance function: an overview*. LAW & ECONOMICS RESEARCH PAPER SERIES WORKING PAPER NO. 14-36 2014.

SAAD – DINIZ, Eduardo. *A Criminalidade Empresarial e a Cultura de Compliance*. Revista Eletrônica de Direito Penal AIDP-GB . Ano 2 Vol 2 Nº 2 Dezembro 2014.

SACERDO, Leandro. *Compliance e Responsabilidade da Pessoa Jurídica: construção de um novo modelo de imputação baseado na culpabilidade corporativa*. Tese de Doutorado – USP. 2014

ZYMLER, Benjamin; CANABARRO DIOS, Laureano. *Lei Anticorrupção (Lei no 12.846/2013)*. Uma Visão do Controle Externo. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2016, 1ª ed. p. 40.

A novela do autofinanciamento de campanhas eleitorais

ANDRÉ L. M. MARQUES

Sobre o autor:

André L. M. Marques. *Advogado, membro efetivo das Comissões de Direito Eleitoral do Instituto dos Advogados Brasileiros – IAB e da Ordem dos Advogados do Brasil, Seccional do Rio de Janeiro – OAB/RJ.*

RESUMO

Eleições 2020. Fontes de financiamento de campanhas eleitorais. O autofinanciamento, sua história e modalidades. Nosso novo quotidiano a partir das regras de isolamento social decorrentes da pandemia do COVID-19. Analogia lúdica da história das eleições no Brasil com o fenômeno da substituição da telenovela por outras formas de entretenimento, entre elas o "jornalismo-novela" ou "noticiário-novela". Os escândalos do "Mensalão do PT", do "Petrolão" e a "Operação Lava jato" como sendo as novas "soap operas" brasileiras, acompanhadas diuturnamente pela sociedade e as suas influências na evolução do processo eleitoral. A saga das recentes e constantes mudanças no artigo 23 da Lei 9.504/97 com a finalidade de contrabalançar a proibição de doações de pessoas jurídicas para campanhas eleitorais, desde o julgamento da ADIn 4650/DF pelo STF. O ponto médio aristotélico para a solução do problema, o estágio atual estabelecido pela Lei 13.878/19 e equivalentes dispositivos na Resolução TSE 23.607/19, vigentes para as eleições municipais deste ano.

Palavras chave: Eleições 2020, Campanhas eleitorais, Financiamento, Fontes, Autofinanciamento, Jornalismo-novela, Noticiário-novela, Novas "soap operas" brasileiras, Mensalão, Petrolão, Lava Jato, Processo eleitoral, Influências, Doação de pessoas jurídicas, ADIn 4650/DF, Lei 9.504/97, Lei 13.878/19, Resolução TSE 23.607/19.

ABSTRACT

Elections 2020. Sources of election campaign financing. Self-financing, its history and modalities. Our new daily life based on the rules of social isolation resulting from the COVID-19 pandemic. Playful analogy of the history of the elections in Brazil with the phenomenon of the replacement of the telenovela by other forms of entertainment, among them "journalism - soap opera" or "news - soap opera". The scandals of the "Mensalão do PT", the "Petrolão" and the "Operation Lava Jato" as being the new Brazilian "soap operas", followed daily by society and their influences in the evolution of the electoral process. The saga of the recent and constant changes in article 23 of Law 9.504/97 with the purpose of counterbalancing the ban on donations by private corporations for electoral campaigns, since the judgment of the ADIn 4650/DF by the STF. The Aristotelian midpoint for solving the problem, the current stage established by Law 13.878/19 and equivalent provisions in TSE Resolution 23607/19, in force for the municipal elections this year.

Keywords: 2020 elections, Election campaigns, Financing, Sources, Self funding, Journalism-soap opera, News-soap opera, New Brazilian soap operas, "Mensalão","Petrolão", "Lava Jato", Electoral process, Influences, Donation by private corporations, ADIn 4650/DF, Law 9.504/97, Law 13.878/19, TSE Resolution 23.607/19.

I. Introdução: nosso novo quotidiano.

As regras de isolamento social decorrentes da pandemia do COVID-19 que vem assolando a humanidade obrigaram às pessoas ficarem em casa e nela fazerem de tudo, do trabalho às aulas nas escolas e faculdades, e, claro, o lazer! As "lives" de artistas nos fins de semana são os novos shows e animam as baladas privadas. Jogos de futebol antigos e recentes, rememorando grandes conquistas da seleção brasileira de futebol e de diversos clubes, são a atração dominante nos canais esportivos, já que estão proibidos treinos e partidas.

Mas as séries em plataformas "on demand" viraram a nova mania nacional, criando legiões de fãs e aficcionados que não desgrudam da tela, em verdadeiras maratonas até o desfecho do último capítulo da temporada em que, invariavelmente, deixa uma ponta solta que só saberemos a solução na próxima temporada, daqui a 6 meses ou 1 ano... Até lá, o pessoal engata em outra série e segue o mesmo ritmo, sucessivamente...

Estamos, assim, presenciando a substituição de outra paixão típica da nossa cultura popular moderna que era a "telenovela", com seus grandes elencos compostos por galãs e namoradinhas, produções de qualidade cinematográfica, que formou várias gerações de superestrelas e celebridades, mas que vem perdendo espaço para essas novas formas de entreter.

De maneira curiosa, os recentes escândalos na política do país transformaram o telejornalismo em uma modalidade também de entretenimento, em que cada dia se tem uma novidade mais bombástica que a do dia anterior, ainda no mesmo assunto, como um "Direito de Nascer"[1] infinito mas em que os personagens são detentores de

[1] Título de uma telenovela que teve 4 adaptações para televisão, todas com muitos capítulos de duração. A 1ª. foi produzida e exibida pelas extintas TV Tupi São Paulo e TV Rio às 21h30, entre 7 de dezembro de 1964 e 13 de agosto de 1965, tendo 160 capítulos. A 2ª. foi produzida e exibida em Curitiba pela TV Paraná (Canal 6), às 21h15, entre 03 de janeiro de 1966 e 20 de setembro de 1966. Além de ser exibida em Curitiba, a novela veiculou em grande parte dos estados do Paraná e Santa Catarina, seguindo a primeira adaptação. A 3ª. adaptação foi produzida e exibida pela extinta Rede Tupi entre 31 de julho de 1978 a 26 de maio de 1979, às 19h30. A 4ª. adaptação foi produzida pela JPO Produções para o SBT em 1997, porém exibida apenas quatro anos depois, entre 21 de maio e 2 de outubro de 2001, em 116 capítulos. Fonte: https://pt.wikipedia.org.

mandato eletivo, empreiteiras de obras e serviços públicos – os novos "vilões" –, que vivem criando estratagemas para burlar as Leis e oprimir a sociedade.

Contra eles, lutam os novos "mocinhos" e "paladinos da Justiça", cujos superpoderes se manifestam pelas mãos e mentes de membros do Ministério Público e da Magistratura, só que eles são pessoas que conhecemos do nosso dia a dia do foro, de palestras, seminários, aulas e cursos, de processos em que atuamos, enfim, da vida real!

Por tudo isso, cunhou-se recentemente as expressões "jornalismo-novela" e "noticiário-novela" para melhor representar esse estado de coisas que a sociedade brasileira vive quotidianamente, testemunhando uma denúncia de corrupção atrás da outra, prisões hollywoodianas, operações policiais e investigações ultra sofisticadas que desbaratam esquemas de desvio de recursos públicos, lavagem de dinheiro oriundo de fraudes em licitações, funcionários fantasma e esquemas de devolução de seus salários para financiamento de máquinas partidárias e eleitorais, além de toda a sorte de artimanhas e peripécias na incessante busca de espoliar o erário público.

E, como pano de fundo, o cenário onde tudo isso se desenrola e se ambienta está montado no grande "estúdio" do Direito Eleitoral que são as Eleições, o mecanismo[2] que os personagens do "mal" usam para chegar ao poder e, assim, conseguirem cometer seus crimes e obter suas vantagens econômicas que acabam sendo revelados antes mesmo do capítulo final, invariavelmente através de uma delação premiada de um comparsa insatisfeito com a divisão do assalto.

Não parece uma típica novela? A tristeza disso é que reflete a nossa realidade a qual estamos sempre vendo de novo, mesmo que não valha a pena.

II. Sinopse: o resumo dessa "soap opera"[3].

[2] Não por outra razão que este termo – "mecanismo" – deu origem a uma série homônima produzida e exibida pelo Netflix, inspirado em fatos reais, cujo 1º. episódio da 1ª. temporada, não coincidentemente, é intitulado de "Lava Jato". Fonte: https://www.netflix.com/br/title/80120485.

[3] "Soap opera" é um anglicismo que refere-se a um gênero muito popular nos Estados Unidos e que no nosso vernáculo é utilizado para se referir à telenovela tal como conhecemos, isto é, um gênero de obras de ficção dramática ou ficção cômica difundidas por canais de televisão em séries compostas por capítulos, diferenciando-se das telenovelas brasileiras porque são de duração indeterminada, mas assemelhando-se a estas da seguinte maneira: os episódios não têm unidade do ponto de vista do argumento,

A "ópera de sabonete"[4] da política é um dramalhão sem fim e, como sabemos e vimos testemunhando ao longo dos últimos anos pelo nosso "noticiário-novela" diário, foi a partir do julgamento da ADIn 4650/DF pelo STF, em 17.09.2015, que teve como Relator o Ministro Luiz Fux, que foram proibidas as doações empresariais a campanhas eleitorais.

Transcreva-se trecho da ementa do acórdão da referida ADin:

"[...]

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 3 de 355

ADI 4650 / DF

INCONSTITUCIONALIDADE DOS LIMITES PREVISTOS NA LEGISLAÇÃO (2% DO FATURAMENTO BRUTO DO ANO ANTERIOR À ELEIÇÃO). VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DEMOCRÁTICO E DA IGUALDADE POLÍTICA. CAPTURA DO PROCESSO POLÍTICO PELO PODER ECONÔMICO. "PLUTOCRATIZAÇÃO" DO PRÉLIO ELEITORAL. LIMITES DE DOAÇÃO POR NATURAIS E USO DE RECURSOS PRÓPRIOS PELOS CANDIDATOS. COMPATIBILIDADE MATERIAL COM OS CÂNONES DEMOCRÁTICO, REPUBLICANO E DA IGUALDADE POLÍTICA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.

(...)

19. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente para assentar **apenas e tão somente** a inconstitucionalidade parcial sem redução de texto do art. 31 da Lei nº 9.096/95, na parte em que autoriza, *a contrario sensu*, a realização de doações por pessoas jurídicas a partidos políticos, e pela declaração de inconstitucionalidade das expressões *"ou pessoa jurídica"*, constante no art. 38, inciso III, e *"e jurídicas"*, inserta no art. 39, *caput* e § 5º, todos os preceitos da Lei nº 9.096/95.

[...]"

---

ou seja, os desenvolvimentos da história prolongam-se por vários episódios sequenciais; a produção inicia-se sem um calendário previamente definido para o seu término; tramas com exaltação de sentimentos; multiplicidade de enredos; uso de personagens estereotipados. Fonte: https://thebrazilbusiness.com/article/most-popular-brazilian-telenovelas.

[4] Quando as primeiras novelas começaram a ser produzidas, logo passaram a ser patrocinadas por fabricantes de sabão e sabonete. Com a grande audiência atraída por este tipo de programa, estes fabricantes notaram que seus anúncios – destinados ao público feminino da época – teriam mais visibilidade nos horários das novelas, que passaram então a serem chamadas de "soap operas", em inglês. Fonte: https://www.englishexperts.com.br/por-que-novela-em-ingles-e-soap-opera/?lang=pt-br.

Desde então, os atores da política vêm tentando encontrar formas de financiar suas "produções" com o objetivo de atingirem os cargos eletivos que almejam, chegando tal escalada ao seu auge com a aprovação, em 2017, das Leis nºs 13.487 e 13.488, as quais criaram, respectivamente, o Fundo Especial de Financiamento de Campanhas – FEFC (também chamado de "Fundão") e outras regras para baratear os custos das campanhas.

Desse modo, para o financiamento de campanhas eleitorais, restaram as seguintes fontes: doação de pessoas físicas[5]; doações de outros partidos políticos e de outros candidatos; comercialização de bens e/ou serviços ou promoção de eventos de arrecadação realizados diretamente pelo candidato ou pelo partido político; *"crowdfunding"* ("vaquinha virtual"); recursos próprios dos partidos[6]; e autofinanciamento.

Apesar da plêiade de temas, o objeto do presente e modesto argumento é apenas o autofinanciamento, que, sozinho, já é suficiente a uma boa trama, nos ajudará a desvendar alguns mistérios e a melhor compreender a realidade quase ficcional em que vivemos. Vamos a ele.

II. O autofinanciamento de campanhas eleitorais e suas modalidades.

De maneira literal e fácil, compreende-se autofinanciamento, grosso modo, como qualquer utilização de recursos do próprio candidato para custear sua campanha eleitoral na disputa pelo cargo eletivo que almeja ocupar.

Assim, de acordo com a melhor doutrina Eleitoralista e à luz da legislação eleitoral pátria atual, conceitualmente temos 2 versões de autofinanciamento, a saber:

[5] Segundo o artigo 23 da Lei 9.504/97, podem ser em dinheiro ou estimáveis em dinheiro, sendo aquelas limitadas a 10% (dez por cento) dos rendimentos brutos auferidos pelo doador no ano anterior à eleição;

[6] Oriundas de doações empresariais anteriores à ADIn 4650/DF, de colaborações de afiliados e simpatizantes, do Fundo Partidário e do "Fundão".

a) Autofinanciamento "puro" ou "propriamente dito": possibilidade de o candidato poder usar recursos financeiros próprios em sua campanha até o limite de gastos estabelecido para o cargo ao qual concorre;

b) Autofinanciamento decorrente de recursos obtidos mediante empréstimo bancário: o candidato contrata um empréstimo pessoal junto a uma instituição financeira ou equiparadas, desde que autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil.

Na última eleição geral de 2018, no Estado do Rio de Janeiro, os tetos dos limites de gastos de campanha foram os seguintes: Governador - R$ 14 milhões; Senador - R$ 5,6 milhões; Deputado Federal - R$ 2,5 milhões; Deputado Estadual - R$ 1 milhão. Para o 2º. Turno, os candidatos a cargo majoritário ainda podiam gastar mais 50% do limite previsto para o 1º. Turno[7].

Assim, podiam gastar do seu próprio bolso até o total de tais limites, caso dispusessem de tais recursos "em caixa", com lastro bancário e declarado em suas declarações de Imposto de Renda de Pessoa Física – DIRPF do ano calendário de 2017.

Para o pleito que se aproxima, de acordo com os artigos 18-C da Lei nº 9.504/97 e 4º. da Resolução TSE 23.607, *"o limite de gastos nas campanhas dos candidatos às eleições para prefeito e vereador, na respectiva circunscrição, será equivalente ao limite para os respectivos cargos nas eleições de 2016, atualizado pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), aferido pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou por índice que o substituir"*[8].

---

[7] Lei nº 13.488/17, art. 6º, §3º.

[8] De acordo com os §§ 1º e 2º. do mesmo artigo da Resolução 23.607, a atualização dos valores terá como termo inicial o mês de julho de 2016 e como termo final o mês de junho de 2020, os quais serão divulgados por ato editado pelo presidente do TSE até 20 de julho deste ano da eleição.

Já o autofinanciamento com origem em empréstimo pessoal contratado foi uma novidade que surgiu no Direito Eleitoral para vigorar nas Eleições de 2016, quando já estavam proibidas as doações empresariais. Somente é admitido quando os candidatos cumprem os seguintes requisitos cumulativos: estejam caucionados por bem integrantes do patrimônio do candidato ou do partido no momento do registro de candidatura; não ultrapassem a capacidade de pagamento decorrente dos rendimentos de sua atividade econômica.

Nesta modalidade, muito pouco utilizada desde sua aparição, o candidato e o partido político devem comprovar à Justiça Eleitoral até a entrega da prestação de contas final: a realização do empréstimo por meio de documentação legal e idônea; na hipótese de candidato, a sua integral quitação em relação aos recursos aplicados em campanha. A autoridade judicial pode determinar que o candidato ou o partido político identifique qual a origem dos recursos utilizados para a quitação.

Por isso, o autofinanciamento "puro" ou "propriamente dito" passou a ser o protagonista quando o tema de gastos eleitorais está na ribalta, despertando acalorados debates, paixões e resenhas ao longo da sua oscilante trajetória pelas Eleições no Brasil, mais especialmente na nossa história pós-Constituição de 1988.

Abram-se as cortinas para que ele entre em cena!

III. A evolução do autofinanciamento no tempo e a origem da sua controvertida história, antes mesmo do escândalo do "mensalão do PT".

Registrado no Supremo Tribunal Federal – STF como Ação Penal nº 470, foi neste processo em que se julgou o escândalo do "Mensalão do PT"[9], onde foi exposta

[9] Um dos maiores escândalos da história política do País surgiu quando o então deputado federal Roberto Jefferson (PTB-RJ) denunciou o pagamento de propina em troca do apoio de parlamentares da base aliada. O esquema do mensalão abalou o governo e tirou da chefia da Casa Civil o todo-poderoso ministro José Dirceu, até então considerado o candidato natural à sucessão do presidente Lula. As denúncias de corrupção também mexeram com a direção do PT. Apontado como o principal responsável pelos pagamentos, Delúbio Soares perdeu o cargo de tesoureiro e foi expulso da legenda. O Congresso realizou uma CPI cujo relatório final pediu a cassação de 18 deputados acusados de se beneficiar do esquema. Entre eles estavam o então ex-presidente da Câmara, João Paulo Cunha, e o próprio Roberto Jefferson. Apesar da lista extensa de envolvidos, apenas Dirceu, Jefferson e Pedro Corrêa perderam os mandatos. Os demais foram absolvidos pelos colegas. No STF, contudo, o relator do processo, Ministro Joaquim Barbosa, aceitou a denúncia contra 38 envolvidos e apontou José Dirceu como o chefe da quadrilha. Entre as acusações, crimes de

uma ampla rede de corrupção que abalou a República, pela primeira vez exibido às vísceras em rede nacional de rádio, TV e todo o tipo de mídia existente na época, podendo-se dizer que foi a primeira temporada do "jornalismo-novela" que a sociedade brasileira acompanhou desde que veio à tona, em junho de 2005[10].

Ali foram lançadas luzes sobre as formas de financiamento das campanhas eleitorais e sua estruturada rede de alimentação por dinheiro desviado de recursos públicos, o que já se sabia de há muito, mas ainda não havia tido comprovação tão cabal e contundente por nenhum foro ou Tribunal, que dirá pelo STF, onde os julgamentos sempre sofreram muita interferência política daqueles que lá são julgados por prerrogativa de função.

De todo modo, naquele momento foi gerado o embrião de investigações e mudança de postura das instituições republicanas quanto ao tema do financiamento de campanhas, que culminou com o escândalo do "Petrolão", exposto pela "Operação Lava Jato".

Esta página negra da nossa história, sem dúvida alguma, foi a principal inspiração ao desfecho da ADIn 4650/DF, que, como já dito, proibiu a doação de pessoas jurídicas de direito privado nas Eleições desde o seu julgamento pelo Pleno do STF, em 17/09/2015[11].

Pode-se dizer, portanto, que a "Lava Jato" inaugurou a "segunda temporada" do "noticiário-novela" e desde então até hoje vem fazendo diversas estreias de novos episódios, tanto no cenário nacional, quanto em diversos Estados espalhados pela Federação Brasileira.

---

peculato, lavagem de dinheiro, gestão fraudulenta, corrupção ativa, corrupção passiva, evasão de divisas, formação de quadrilha e falsidade ideológica. Em várias reportagens, a ampla cobertura da imprensa sobre o caso questionou as versões oficiais, apresentou dados mais tarde confirmados pela PF e mostrou que os demais partidos, tanto da base aliada como da oposição, também mantinham seus próprios mensalões. Fonte: https://istoe.com.br/161884_MENSALAO+ABALA+GOVERNO+E+CUPULA+DO+PT/

[10] O julgamento da AP 470 foi o mais longo da história do Supremo Tribunal Federal (STF). Instaurada em 12/11/2007, teve o início de seu julgamento em 02/08/2012. Foram necessárias 53 sessões plenárias para julgar o processo contra 38 réus. Quando começou a ser julgada, a ação contava com 234 volumes e 495 apensos, que perfaziam um total de 50.199 páginas. Dos 38 réus, 25 foram condenados e 12 foram absolvidos. O acórdão do julgamento da Ação Penal (AP) 470, com 8.405 páginas, foi publicado em 22/04/2013. Fontes: http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=236494 e https://www2.stf.jus.br/portalStfInternacional/cms/destaquesNewsletter.php?sigla=newsletterPortalInternacionalNoticias&idConteudo=214544

[11] Fonte: http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=300015.

São mais personagens – alguns novos, mas a maioria se repete e já são conhecidos do público há bastante tempo –, em subtramas e enredos os mais variados, porém todos sobre o mesmo tema e sem sair do tom[12]: corrupção como mecanismo de desvio de dinheiro público para fins eleitorais e enriquecimento pessoal dos atores da política.

Tanto a 1ª. parte quanto a 2ª. são ilustradas pelas apreensões de dinheiro em espécie em grandes quantidades, automóveis de luxo, relógios caríssimos, iates, casas e apartamentos espetaculares com decoração e requinte de fazer inveja aos barões da droga dos cartéis de Cáli e de Medellín dos anos 1980/1990.

Todavia, antes mesmo da ocorrência desses 2 grandes marcos de depuração da política acima mencionados, os esforços para se coibir o abuso do poder econômico em campanhas eleitorais – seja com a utilização de recursos públicos desviados pela corrupção, seja por recursos próprios dos candidatos de origem aparentemente lícita – sempre foram uma obsessão do legislador[13].

Prova dessa preocupação com o autofinanciamento "puro" e os abusos que dele poderiam advir é que o instituto se materializou em texto legal, mas ao longo do tempo teve vários desvios no seu roteiro original. Basta ver o quanto que o artigo 23 da Lei das Eleições foi alterado ao longo do tempo, seja no seu "caput", §1º. e nos seus incisos:

Redação	*"Art. 23. A partir do registro dos comitês financeiros, pessoas físicas*

[12] O compositor Hebert Viana, líder do grupo de rock "Os Paralamas do Sucesso", compôs em 1995 para o disco "Vamo batê lata", a letra da música "Luiz Inácio", inspirada numa frase de 1993 que foi colhida do ex-Presidente Lula em uma entrevista sobre o escândalo dos "anões do orçamento", quando disse *"Há no congresso uma minoria que se preocupa e trabalha pelo país, mas há uma maioria de uns trezentos picaretas que defendem apenas seus próprios interesses."* A partir dessa inspiração, na 1ª. parte da 2ª. estrofe da letra, compôs os seguintes versos: *"Eles ficaram ofendidos com a afirmação/ Que reflete na verdade o sentimento da nação/ É lobby, é conchavo, é propina e jeton/ Variações do mesmo tema sem sair do tom."* A música chegou a ter sua execução censurada em um show em Brasília na época do lançamento. Quantas ironias o destino aprontou a partir desse episódio...

[13] Oportuno registrar que a Resolução TSE sobre arrecadação e prestação de contas para as Eleições municipais de 2012, seguiu a redação originária do inciso II, §1º., do art. 23 da L. 9.504/97; e a Resolução TSE 23.406, para as Eleições gerais de 2014, limitou a utilização de recursos próprios até 50% do patrimônio informado à RFB na DIRPF do ano anterior.

originária	*poderão fazer doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro para campanhas eleitorais, obedecido o disposto nesta Lei."*
Redação atual	*"Art. 23. Pessoas físicas poderão fazer doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro para campanhas eleitorais, obedecido o disposto nesta Lei."* (Redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009)

Redação originária	*"§1º As doações e contribuições de que trata este artigo ficam limitadas:"*
Redação atual	*"§1º As doações e contribuições de que trata este artigo ficam limitadas a 10% (dez por cento) dos rendimentos brutos auferidos pelo doador no ano anterior à eleição."* (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)

Redação originária	*"I – No caso de pessoa física, a dez por cento dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior à eleição;"*
Redação atual	"I – (revogado)"; (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)

Redação originária	*"II - no caso em que o candidato utilize recursos próprios, ao valor máximo de gastos estabelecido pelo seu partido, na forma desta Lei."*
Redação atual	*"II –* (revogado)" (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)

Com pertinência ao núcleo central do presente estudo, que é o autofinanciamento "puro", percebamos que a redação original do inciso II do artigo 23 autorizava ao candidato se valer de recursos próprios apenas até o valor máximo de

gastos estabelecidos pelo seu partido, que era quem definia tais valores, de acordo com o seu perfil programático e com o nível sócio-econômico dos seus afiliados.

Mas, dependendo do caso, esse "teto" partidário nem sempre era equivalente ao limite máximo de gastos eleitorais definidos pelo TSE, o que acabou motivando sua revogação após 18 (dezoito) anos de vigência e a criação do §1º-A, em 29/09/2015, com a entrada em vigor da Lei nº 13.165/2015, da seguinte maneira:

> *"§ 1º-A. O candidato poderá usar recursos próprios em sua campanha até o limite de gastos estabelecido nesta Lei para o cargo ao qual concorre."*

Pelo então novo dispositivo, que serviria para regular as Eleições municipais de 2016, o candidato poderia se autofinanciar por inteiro e até o limite de gastos eleitorais definidos pelo TSE – não mais o limite fixado pelo partido a que fosse filiado –, uma vez que não mais poderia receber doações de pessoas jurídicas. Isto, apenas 12 (doze) dias após o término do julgamento da ADIN 4650/DF. Qualquer coincidência não é mera semelhança...

A reação da sociedade civil, dos órgãos de imprensa e vários formadores de opinião foi forte, todos já no clima da "Lava Jato" que havia contagiado o país como atração campeã de audiência em todos os horários. Tanto é que, nos preparativos das Eleições de 2018, o §1º-A do artigo 23 veio de ser revogado pela Lei nº 13.488, de 06/10/2017.

Porém, como o nosso país *"não é para principiantes"*[14] e dando mais uma mostra da criatividade contida nessa verdadeira peça literária que é a história da nossa política, a mudança legislativa acabou sendo solenemente vetada pelo então Presidente da República, o Exmº Sr. Michel Temer.

E assim chegamos a mais um clímax nessa espetaculosa fábula chamada Brasil!

[14] Frase atribuída ao Maestro Antônio Carlos Jobim, o "Tom Jobim".

IV. O dilema shakespeareano pré-Eleições de 2018: autofinanciamento integral ou limitado, eis a questão!

Havia algo de podre no reino da Dinamarca... Saltava aos olhos de qualquer míope espectador a clara intenção dos grupos representados pelo autor do veto presidencial: driblar o clamor da sociedade brasileira para coibir, em mais um pleito, o abuso do poder econômico pelas vias do autofinanciamento "puro" integral, até o limite de gastos eleitorais.

Mas não é que ainda havia esperança de se gravar um final de capítulo com outra versão? Pois é, dando sequência ao "jornalismo-novela", no retorno do processo legislativo da Lei 13.488/17 ao Congresso Nacional, o veto foi derrubado em 15/12/2017! Pulos e gritos de alegria foram dados, ouviram-se muitas palavras e expressões de ordem tais como *"vitória da sociedade!"*, *"todo poder aos mais pobres, defensores dos fracos e oprimidos"*, etc., que, ao fim e ao cabo, terminaram em um redondo engano dos ufanistas da vez.

Esse episódio, que à época foi apelidado de "Emenda Dória"[15], foi objeto de grande e intrigante controvérsia, porque o texto original do projeto de PLC 8612/2017 da Câmara dos Deputados contemplava a revogação do 1º-A do artigo 23 (inserido pela Lei nº 13.165/15), permitindo o autofinanciamento de somente até 7% do limite de gastos para os cargos proporcionais e a quantia de R$ 10 mil para os candidatos a cargos majoritários[16].

---

[15] Muito se falou na época sobre uma tentativa de favorecimento ao então Prefeito de São Paulo, João Dória Jr. – hoje Governador do Estado homônimo –, que tencionava ser candidato a Presidente da República bancando toda sua campanha com recursos próprios, pois que havia declarado à Receita Federal na sua DIRPF de 2018 (referente ao exercício de 2017) possuir patrimônio de mais R$ 170 milhões, o que desequilibraria a disputa em relação aos outros candidatos que não dispunham desse valor – pelo menos declarado oficialmente – e não poderiam receber doações de pessoas jurídicas.

[16] *"Art. 12. O candidato ao cargo de deputado federal, estadual ou distrital poderá usar recursos próprios em sua campanha, até o montante de 7% (sete por cento) do limite de gastos estabelecido nesta lei para o respectivo cargo. Parágrafo único. O candidato a cargo majoritário poderá utilizar recursos próprios em sua campanha até o limite de dez mil reais."*

Como visto, a revogação foi vetada pelo Presidente da República, mas a derrubada do veto só se deu na última sessão legislativa de 2017 – mais precisamente em 15 de dezembro daquele ano –, ocorrendo a partir deste momento a celeuma decorrente da seguinte confrontação de normas e situações jurídicas:

a) A parte da Lei nº 13.488/17 não vetada pelo Presidente Temer foi promulgada e publicada em 06/10/2017;

b) A parte vetada – e aí está a não revogação do §1º-A do art. 23 da ei 9.504/97 e sua substituição pelo art. 12 do PLC 8612/17 – foi promulgada e publicada em 15/12/2017;

c) Dispõe o art. 16. da Constituição Federal que *"A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação,* ***NÃO se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência.***"

d) O art. 105 da Lei nº 9.504/97 estabelece que "***Até o dia 5 de março do ano da eleição, o Tribunal Superior Eleitoral,*** *atendendo ao caráter regulamentar e sem restringir direitos ou estabelecer sanções distintas das previstas nesta Lei,* ***poderá expedir todas as instruções necessárias para sua fiel execução,*** *ouvidos, previamente, em audiência pública, os delegados ou representantes dos partidos políticos."*

Como a derrubada do veto se deu já dentro do período de 1 (ano) do pleito, a revogação do §1º–A do artigo 23 da Lei nº 9.504/97 não poderia prevalecer em razão do princípio da "Anualidade" inscrito no artigo 16 da Constituição Federal. Portanto, havia (como ainda há!) um comando constitucional e um de ordem legal que impediam a não aplicação do autofinanciamento integral tal qual a redação antiga do

§1º-A do art. 23 da Lei nº 9.504/97, inserido no ordenamento jurídico pela Lei nº 13.165/15.

E assim, tal como Hamlet na peça homônima de William Shakespeare desferiu o retumbante "Ser ou não ser, eis a questão", por mais que a questão parecesse complexa, na verdade se resolveu de maneira muito simples e menos trágica que o dilema de viver ou morrer: nas eleições de 2018, ainda houve o autofinanciamento "puro" e de maneira integral, até o limite de gastos eleitorais fixados pelo TSE. Visto isso, que desça o pano, pois estamos próximos do último ato.

V. O epílogo (do artigo) e a regra que efetivamente valerá para as Eleições municipais de 2020 no que se refere a autofinanciamento:

Seria de uma ingenuidade tamanha pensarmos que não teremos mais surpresas nesta novela da vida real das Eleições brasileiras. Daí este subscritor ter o cuidado de dizer que o epílogo a que ora adentramos é só o do artigo que está prestes a acabar.

Aliás, a abordagem do presente texto procurou mesclar a linguagem jurídica com uma mais branda em que se valeu de termos, referências e remissões usados no gênero audiovisual das novelas e outras artes dramáticas, com o objetivo de suscitar de maneira lúdica e suave que o verdadeiro cerne da questão aqui debatida não está no autofinanciamento enquanto instituto juridicamente permitido.

Precisamos, sim, é de dar uma correta e razoável mensuração do seu "quantum", de forma que o postulante ao mandato eletivo não sofra com a imposição de limites excessivos e até demagógicos (como, p. ex., os R$ 10 mil previstos no texto original do PLC 8612), nem possa aplicar recursos de maneira muito superior (como previsto e permitido pelo revogado e extinto §1º-A do artigo 23 da Lei nº 9.504/97), desequilibrando a disputa em relação aos demais concorrentes.

Mas parece que estamos próximos desse ponto médio aristotélico[17].

Diz-se isso porque, em 03/10/2019 – portanto, antes do período de 1 (um) ano do pleito marcado para 04/10/2020, observando-se, assim, o princípio constitucional da "Anualidade" –, entrou em vigor a Lei 13.878, que estabeleceu os limites de gastos de campanha para as eleições municipais. Oriunda do PL 4.121/2019, que foi aprovado pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, a nova norma determina a repetição das regras usadas no pleito de 2016, com atualização dos valores de acordo com a inflação.

Lembre-se que em 2016, o TSE fixou pela primeira vez um limite de gastos para as campanhas dos candidatos a vereador e prefeito. O critério escolhido foi um cálculo baseado nas prestações individuais de contas da campanha eleitoral anterior, em 2012, quando cada município recebeu o seu próprio teto para cada cargo. A única exceção foram os municípios com menos de 10 mil eleitores, onde o TSE estabeleceu valores fixos: R$ 108 mil para prefeitos e R$ 10,8 mil para vereadores.

Para 2020, caberá ao Tribunal divulgar a tabela de tetos por município e cargo antes do pleito, em que os valores de 2016 deverão ser atualizados pela inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) e, nos municípios onde houver 2º. turno na eleição para prefeito, o teto de gastos será de 40% do estabelecido para o 1º. turno da disputa, de acordo com a redação do artigo 18-C, "caput" e parágrafo único, ora criados[18].

---

[17] Além das citações *"O homem que tudo teme é um covarde, mas o homem que nada teme é precipitado"* e *"O homem que se permite todos os prazeres é autocomplacente, mas o homem que não se permite nenhum é um bárbaro"*, o filósofo grego Aristóteles, em sua obra "Ética a Nicômaco", cunhou a frase *"A sabedoria está no meio"*, que é a maior expressão até os dias de hoje da "Doutrina do meio-termo" e faz parte da ética do sistema aristotélico, representando todas as virtudes como um equilíbrio entre os vícios do excesso e os do defeito.

[18] *"O limite de gastos nas campanhas dos candidatos às eleições para prefeito e vereador, na respectiva circunscrição, será equivalente ao limite para os respectivos cargos nas eleições de 2016, atualizado pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), aferido pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou por índice que o substituir. Parágrafo único. Nas campanhas para segundo turno das eleições para prefeito, onde houver, o limite de gastos de cada candidato será de 40% (quarenta por cento) do limite previsto no caput deste artigo."* Este novo artigo limitador encontra correspondência na Resolução TSE 23.607/19: *"Art. 4º. O limite de gastos nas campanhas dos candidatos às eleições para prefeito e vereador, na respectiva circunscrição, será equivalente ao limite para os respectivos cargos nas eleições de 2016, atualizado pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), aferido pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou por índice que o substituir (Lei nº 9.504/1997, art. 18-C). ... §4º. Nas campanhas para segundo turno das eleições para prefeito, onde houver, o limite de gastos de cada candidato será de 40% (quarenta por cento) do limite previsto no caput deste artigo (Lei nº 9.504/1997, art. 18-C, parágrafo único)."*

No tocante ao tema principal de que estamos falando, que é o autofinanciamento "puro", ele deixou finalmente de ser integral, tendo o novo texto legal introduzido um limite para o investimentos de candidatos nas suas próprias campanhas limitado a 10% (dez por cento) do teto de gastos estabelecido pelo TSE para o cargo ao qual o candidato concorre.

Para isso, como o §1º-A do artigo 23 da Lei 9.504/97 já havia sido revogado em 2017 pela Lei 13.488, a nova Lei 13.878 precisou criar o §2º-A, com a seguinte redação:

> *"Art. 23.....*
>
> *§ 2º-A. O candidato poderá usar recursos próprios em sua campanha até o total de 10% (dez por cento) dos limites previstos para gastos de campanha no cargo em que concorrer."*[19]

Desse modo, se for fixado pelo TSE o limite de R$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) para gastos totais de campanha para o cargo de prefeito da hipotética cidade de Sucupira, o candidato que quiser concorrer para se sentar na cadeira que um dia já foi de Odorico Paraguaçu, não poderá desembolsar de seus recursos próprios mais que R$ 100.000,00 (cem mil reais), sem embargo de eles serem complementados pelas outras fontes de financiamento previstas na legislação e que já foram mencionadas na sinopse desse artigo.

O mesmo se aplica aos candidatos ao cargo de vereador em suas cidades, cujos respectivos limites máximos de gastos também serão divulgados oportunamente pelo TSE.

Pois bem: eis que, enfim, passamos dos "entretantos" e chegamos ao "finalmentes"! Contudo, como visto e revisto ao longo dos últimos anos, a verdade é

[19] Esta redação foi repetida no §1º. do artigo 27 da Resolução TSE 23.607, de 17/12/19, pelo qual *"O candidato poderá usar recursos próprios em sua campanha até o total de 10% (dez por cento) dos limites previstos para gastos de campanha no cargo em que concorrer (Lei nº 9.504/1997, art. 23, § 2º-A)."*

que o fim desta novela de incertezas, surpresas, desvios e imprevistos da luta pelo poder – bom título, não?! – parece estar cada vez mais longe ou nunca chegará.

A previsibilidade não é uma marca registrada da vida política nacional, haja vista a pandemia sem precedentes do COVID-19, que tornou incerta a própria realização das Eleições municipais de 2020 e ameaça, pelo menos, as suas datas, sem que tenhamos, às vésperas de início do prélio eleitoral, qualquer orientação do rumo que tomaremos.

Só nos resta, a seguir, assistir as cenas dos próximos capítulos...

O crime de corrupção eleitoral: aspectos gerais, principais debates e a atuação dos políticos

DANIEL COSTA BENTO MARINHO DA SILVA

Sobre o autor:

Daniel Costa Bento Marinho da Silva. *Técnico Judiciário do Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Rio de Janeiro – TRE/RJ. Bacharel em Direito pelo Centro Universitário Lasalle-RJ. Pós-graduando em Ciências Criminais pela Universidade Cândido Mendes do Rio de Janeiro e em Direito Público pela Faculdade Legale.*

RESUMO

Ao se debruçar sobre os crimes eleitorais, alguns crimes se destacam em relação a sua prática reiterada. Dentre esses, procuraremos abordar detalhes sobre o Crime de Corrupção Eleitoral, tipificado no artigo 299 da Lei 4.737/1965 (Código Eleitoral). O referido crime viola bens jurídicos extremamente sensíveis, tais como: moralidade eleitoral, lisura das eleições e liberdade no exercício do poder de sufrágio. Diante dessa rápida análise de alguns dos bens jurídicos violados, é possível estabelecer a importância do debate em relação ao crime em tela. Serão demonstrados alguns aspectos que definem a Corrupção Eleitoral, as principais divergências doutrinárias em relação ao seu enquadramento, bem como evidenciado como os tribunais vem se comportando diante de sua prática. Apesar de ser um crime frequentemente noticiado e cometido, serão expostas algumas medidas que podem ser tomadas atualmente para que essa realidade se altere no futuro. Será também demonstrada a atuação dos políticos em relação ao crime, possibilitando uma reflexão de como se portam no presente e como deveriam se portar no futuro.

Palavras chave: Corrupção Eleitoral, Crimes Eleitorais, Código Eleitoral, Lei 4.737/65, Compra, Venda, Voto, Políticos, Futuro.

ABSTRACT

When dealing with electoral crimes, some crimes stand out in relation to their repeated practice. Among these, we will try to address details about the Crime of Electoral Corruption, typified in article 299 of Law 4.737 / 1965 (Electoral Code). This crime violates extremely sensitive legal assets, such as: electoral morality, fairness of elections and freedom to exercise suffrage power. Given this quick analysis of some of the violated legal assets, it is possible to establish the importance of the debate in relation to the crime on screen. Some aspects that define Electoral Corruption will be demonstrated, the main doctrinal divergences in relation to their framing, as well as evidenced how the courts have been behaving in relation to their practice. Despite being a crime that is frequently reported and committed, some measures that can be taken today to change this reality in the future will be exposed. It will also be demonstrated the role of politicians in relation to Crime, allowing a reflection on how they behave in the present and how they should behave in the future.

Keywords: Electoral Corruption; Electoral Crimes; Electoral Code; Law 4,737 / 65; Purchase; Sale; Vote; Politicians; Future.

1. Introdução

O crime de Corrupção Eleitoral, previsto no art. 299, do Código Eleitoral (CE) – Lei 4.737/1965, infelizmente, é praticado de forma recorrente por cidadãos e candidatos. É um crime que fere e macula, principalmente, o importante direito ao sufrágio universal, a moralidade eleitoral e a lisura das eleições.

Inicialmente, importante conhecer o crime de Corrupção Eleitoral em seus aspectos gerais, evidenciando qual é sua definição, quem são seus sujeitos ativo e passivo, qual é sua pena e quais as consequências da aplicação dessa penalidade. Dentro desses tópicos, vale realizar a apresentação de eventuais divergências doutrinárias, bem como decisões importantes com objetivo de saná-las.

Surgiram tanto em âmbito doutrinário quanto nos tribunais diversos debates sobre o crime em comento, tais como: se seria um crime político ou comum, a necessidade de dolo específico, dentre outros. Serão analisados alguns desses debates de reconhecida relevância para o entendimento do Crime em tela.

Impossível falar sobre o Crime de Corrupção Eleitoral e não fazer uma análise da atuação dos políticos. Vale a pena conhecer como eles se comportam em relação ao Crime de Corrupção Eleitoral.

Ao analisar o comportamento dos políticos atuais, é possível fazer uma reflexão de como deveriam ser os "políticos do futuro".

O combate ao Crime de Corrupção Eleitoral deve ser realizado de forma preventiva, mediante conscientização e esclarecimento, bem como de forma repressiva, punição contundente e reeducação. Ao final, serão expostas algumas possíveis medidas para eliminação ou, no mínimo, redução da prática desse crime.

2. Corrupção Eleitoral – Aspectos Gerais

2.1 Definição

O Crime de Corrupção Eleitoral, como já afirmado acima, encontra-se previsto no Artigo 299 do Código Eleitoral (Lei 4.737/1965). Segue o referido artigo:

> *Art. 299. Dar, oferecer, prometer, solicitar ou receber, para si ou para outrem, dinheiro, dádiva, ou qualquer outra vantagem, para obter ou dar voto e para conseguir ou prometer abstenção, ainda que a oferta não seja aceita:*
> *Pena – reclusão até quatro anos e pagamento de 5 a 15 dias-multa.*

O Código Penal (CP) ao tratar da Corrupção, efetua a divisão entre Corrupção Ativa (art. 333, CP), que figura dentre os crimes do particular contra a Administração Pública, e Corrupção Passiva (Art. 317, CP), que está inserido dentre os crimes do funcionário público contra a Administração Pública. Tais artigos têm a seguinte redação:

> ***Corrupção ativa***
> *Art. 333 - Oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício:*

> ***Corrupção passiva***
> *Art. 317 - Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem:*

Sendo assim, fica claro que o Código Eleitoral optou por abarcar as duas modalidades de corrupção acima descritas (ativa e passiva) dentro do mesmo artigo. Ou seja, o Art. 299, do Código Eleitoral (CE) prevê a Corrupção Eleitoral nas modalidades ativa e passiva.

Antônio Carlos da Ponte[2] traz relevante reflexão sobre a punição de ambas modalidades de corrupção:

[2] PONTE, Antonio Carlos da – Crimes eleitorais – p. 105 – 2. ed. – São Paulo : Saraiva, 2016

"A opção não se afigura como a mais recomendável, dados os elementos normativos da corrupção eleitoral passiva e as características dos autores de tal infração. O correto seria punir, exclusivamente, a corrupção eleitoral ativa, na medida em que sem esta jamais haveria campo para a outra forma de corrupção. Infelizmente, assim não entendeu o legislador, que optou por punir, da mesma forma, aquele que vende o voto ou a abstenção em um momento de desespero, angústia e até sobrevivência; e o agente que, friamente, imbuído de motivação desvinculada de qualquer valoração ética, compra o voto ou a abstenção."

Embora possamos ponderar uma eventual punição maior para a Corrupção Eleitoral em sua modalidade Ativa, diante de sua maior reprovabilidade, não achamos viável que somente essa modalidade de corrupção seja punida. Tanto a Corrupção Eleitoral Ativa quando a Passiva são reprováveis e, por isso, devem ser punidas.

A Corrupção Eleitoral Ativa estaria configurada no momento em que se "dá, oferece ou promete alguma vantagem" para outrem, com determinada finalidade, qual seja: "obter ou dar voto e para conseguir ou obter abstenção". Vale frisar que a Corrupção Eleitoral Ativa se consuma ainda que a oferta não seja aceita, sendo então Crime Formal, que é aquele que não depende do resultado naturalístico, ainda que esse resultado possa vir a ocorrer.

Podemos citar como exemplo a situação em que uma pessoa oferece um cargo em comissão na Prefeitura local em troca do voto em determinado candidato. No momento em que o agente oferece o cargo já estará consumada a Corrupção Eleitoral Ativa, independentemente de aceitação da outra parte.

Já a Corrupção Eleitoral Passiva se configura a partir das seguintes condutas: "solicitar ou receber vantagem", para si ou para outrem, com a mesma finalidade citada acima. A partir do momento em que o agente solicita a vantagem com a finalidade descrita no artigo referido, estará configurado o Crime de Corrupção Eleitoral, sendo também Crime Formal, ou seja, não depende do recebimento dessa vantagem.

Vale trazer o seguinte trecho de decisão do Tribunal Superior Eleitoral sobre o crime em comento:

"2. O crime de corrupção eleitoral, por ser crime formal, não admite a forma tentada, sendo o resultado mero exaurimento da conduta criminosa" (TSE – Ag nº 8905/MG – DJ, v. 1, 19-12-2007)

O trecho deixa cristalino o fato de o Crime de Corrupção Eleitoral ser classificado como Crime Formal, bem como demonstra que não há possibilidade de punição em sua forma tentada.

Por fim, com objetivo de maior clareza possível vale citar que as condutas "dar" e "receber" alguma vantagem tornam o crime em comento Material, tendo em vista que há necessidade de ocorrência do resultado naturalístico. Nesses casos, portanto, seria admissível punição na forma tentada.

Pode-se imaginar um enredo em que está sendo enviado um envelope apenas com dinheiro para um determinado eleitor com a finalidade de que ele vote em algum candidato específico e esse envelope acaba sendo interceptado por policiais. Quem enviou a carta acabou não realizando a conduta de "dar" a vantagem devido a condições alheias a sua vontade, devendo então ser punido por Corrupção Eleitoral Ativa em sua forma tentada.

2.2 Sujeito ativo e passivo

Em relação ao Sujeito Passivo, não há maiores dúvidas ou indagações, é a Sociedade como um todo, prevalecendo na doutrina que se busca proteger a moralidade eleitoral.

Vale ressaltar que há quem entenda[3] que na Corrupção Ativa o eleitor que recusa a oferta também pode figurar como vítima secundária.

A Corrupção Eleitoral, em sua modalidade Ativa, pode ser praticada (Sujeito Ativo) por qualquer pessoa, sendo, portanto, classificada como Crime Comum.

Cleber Masson[4] expõe a seguinte definição sobre Crime Comum: *"Crimes Comuns ou Gerais: são aqueles que podem ser praticados por qualquer pessoa. O tipo penal não exige, em relação ao sujeito ativo, nenhuma condição especial."*

[3] GOMES, José Jairo –Crimes eleitorais e processo penal eleitoral – p. 72 – 3. ed. – São Paulo : Atlas, 2018.

[4] MASSON, Cleber. Direito Penal Esquematizado – Parte Geral – Volume 1, 8ª Edição, pg. 197/198, Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2014

Quanto à classificação do Crime em sua modalidade passiva ("Corrupção Eleitoral Passiva") há divergência doutrinária, em que uma corrente acredita ser crime próprio, enquanto outra defende que se trata de crime comum.

Antônio Carlos da Ponte[5] se posiciona da seguinte forma em relação a classificação da Corrupção Eleitoral em sua modalidade passiva:

> *"Trata-se de crime próprio , que só pode ser praticado pelo eleitor, que admite a coautoria e a participação de outros eleitores ou de pessoa que não ostente tal condição, em virtude do que estabelece o art. 30 do Código Penal."*

O Tribunal Superior Eleitoral[6] já se posicionou de acordo com a linha de raciocínio exposta acima:

> *"Habeas corpus. Crime de corrupção eleitoral. Eleições de 2004. Prefeito. Distribuição de cartões-saúde e itens escolares. Ausência. Individualização. Eleitor. Falta de demonstração. Dolo específico. Inexistência. Justa causa. Trancamento. Ação penal. Ordem concedida. 1. Para a configuração do crime de corrupção eleitoral, além de ser necessária a ocorrência de dolo específico, qual seja, obter ou dar voto, conseguir ou prometer abstenção, é necessário que a conduta seja direcionada a eleitores identificados ou identificáveis e* ***que o corruptor eleitoral passivo seja pessoa apta a votar.*** *Precedentes. 2. Na espécie, os supostos corruptores passivos nem mesmo seriam identificáveis, porquanto a distribuição de itens escolares e cartões-saúde – decorrentes de programas sociais custeados pela Prefeitura, então chefiada pelo ora impetrante – teria alcançado mais da metade da população, consoante se extrai dos termos da denúncia, o que afasta o dolo específico. 3. Ordem concedida para trancar a ação penal"* ***(grifo nosso)***

José Jairo Gomes[7], em sentido contrário, faz a seguinte ponderação:

---

[5] PONTE, Antonio Carlos da – Crimes eleitorais – p. 122 – 2. ed. – São Paulo : Saraiva, 2016

[6] Tribunal Superior Eleitoral (TSE) – HC nº 69358/SP – DJe, t. 172, 9-9-2013, p. 45-46

"Contudo, essa interpretação é equivocada. Na modalidade passiva, a solicitação ou o recebimento de vantagem também pode ser 'para conseguir ou prometer abstenção', conforme registrado no próprio tipo legal. Uma pessoa cujos direitos políticos estejam suspensos, portanto um não eleitor, pode solicitar ou receber vantagem ou benefício (para si, para outrem, para si e para outrem) para obter voto de terceiro ou para conseguir abstenção de outrem. Isso, aliás, aconteceu incontáveis vezes – e ainda hoje ocorre –, bastando pensar em situações em que alguém recebe vantagem não só para apoiar determinada candidatura, como também para obter o apoio de seus familiares. O mesmo se pode dizer na hipótese em que o eleitor se encontra inscrito em circunscrição eleitoral diversa daquela em que ocorre o fato; por exemplo: em eleição municipal, alguém solicita ou recebe vantagem de candidato de município diverso daquele em que ele se encontra inscrito, prometendo-lhe, porém, conseguir o voto ou a abstenção de eleitor do município do candidato."

Apesar de entender e respeitar as análises efetuadas por ambos doutrinadores, entendemos que tal delito deva ser classificado como Crime Comum, podendo, então, ser praticado por qualquer pessoa.

2.3 Pena prevista e suas conseqüências

A pena prevista para o crime de Corrupção Eleitoral é de reclusão até 4 anos, além do pagamento de 5 (cinco) a 15 (quinze) dias-multa.

Já que o máximo da pena abstratamente cominado ultrapassa o prazo de 2 anos, tal delito não é considerado de Menor Potencial Ofensivo, e, por isso, não terão cabimento alguns institutos previstos na Lei 9.099/95, como a transação penal.

Indo além, caso o agente seja condenado pela prática de Corrupção Eleitoral será acometido pelo instituto da Inelegibilidade. Há doutrinadores, a exemplo de José Jairo Gomes[8], que defendem que a inelegibilidade nesse caso ocorreria de acordo com o art. 1º,

[7] GOMES, José Jairo –Crimes eleitorais e processo penal eleitoral – p. 73 – 3. ed. – São Paulo : Atlas, 2018

[8] GOMES, José Jairo –Crimes eleitorais e processo penal eleitoral – p. 70 – 3. ed. – São Paulo : Atlas, 2018

inciso I, alínea "e", da Lei Complementar (LC) nº 64/1990, já que se trata de um crime eleitoral em que a lei comina pena privativa de liberdade.

Seguindo essa linha de pensamento, condenados pelo crime de Corrupção Eleitoral em decisão transitada em julgado ou proferida por Órgão Judicial colegiado, ficariam inelegíveis desde a condenação até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena.

Em atendimento à literalidade e também à especificidade da previsão legal, acreditamos que a inelegibilidade deve ocorrer de acordo com a alínea "j" do Inciso I do mesmo artigo da Lei Complementar 64/90.

Essa última alínea citada traz a seguinte previsão: "os que forem condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado da Justiça Eleitoral, por corrupção eleitoral, por captação ilícita de sufrágio, por doação, captação ou gastos ilícitos de recursos de campanha ou por conduta vedada aos agentes públicos em campanhas eleitorais que impliquem cassação do registro ou do diploma, pelo prazo de 8 (oito) anos a contar da eleição;"

Segue trecho de decisão do Tribunal Superior Eleitoral [9] em que há demonstração dos requisitos para enquadramento na alínea "j":

> 4. A causa restritiva do exercício do ius honorum prevista no art. 1º, I, j, da LC nº 64/90, demanda o preenchimento cumulativo dos seguintes requisitos: (i) decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado da Justiça Eleitoral, (ii) a prática de delitos eleitorais específicos (e.g., corrupção eleitoral, captação ilícita de sufrágio, doação, captação ou gastos ilícitos de recursos de campanha e conduta vedada aos agentes públicos em campanhas eleitorais) e (iii) necessidade de o pronunciamento judicial aplicar a cassação do registro ou do diploma.

Portanto, em nosso entendimento, sendo preenchidos os requisitos cumulativos citados acima a inelegibilidade ocorre nos termos do Art. 1º, inciso I, "j", da LC 64/90. Caso

[9] TSE. AI - Agravo Regimental em Agravo de Instrumento nº 268 - DESCALVADO – SP. Relator(a) Min. Luiz Fux. Publicação: DJE 07/12/2017. Página 23/24.

não preencha algum desses requisitos, porém ocorra condenação por Crime de Corrupção Eleitoral, com trânsito em julgado ou decisão de Órgão Colegiado, a inelegibilidade ocorrerá na forma prescrita pelo art. 1º, inciso I, alínea "e", da LC 64/90.

3. Jurisprudência selecionada sobre a Corrupção Eleitoral

3.1 Crime Político ou Crime Comum?

De início, vale trazer a definição de "Crimes Políticos" apresentada por Luiz Carlos dos Santos Gonçalves[10] :

> *Crimes políticos são aqueles que tutelam a soberania nacional e a segurança institucional do Estado (nos crimes contra a segurança nacional, Lei 7.170/83), se constituem em infrações político-administrativas sem contornos de tipicidade penal (os crimes de responsabilidade, Lei 1.079/50 e Decreto-lei 201/67) ou representam invectivas contra opções político-ideológicas.*

Já apresentados os contornos do que pode ser considerado Crime Político, segue trecho de decisão do Supremo Tribunal Federal (STF)[11] sobre qual classificação caberia aos delitos eleitorais:

> *"A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido de definir a locução constitucional 'crimes comuns' como expressão abrangente a todas as modalidades de infrações penais, estendendo-se aos delitos eleitorais e alcançando, até mesmo, as próprias contravenções penais. Precedentes"*

O TSE seguiu essa mesma linha de pensamento, ao analisar especificamente o Crime de Corrupção Eleitoral:

[10] GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos – Crimes eleitorais e processo penal eleitoral – p. 15 – 2. ed. – São Paulo : Atlas, 2015

[11] STF – Rcl. nº 511/ PB – Pleno – Rel. Min. Celso de Mello – DJ 15-9-1995, p. 29.506

"Recurso especial – Corrupção eleitoral – Art. 299 do CE – Atos praticados pelo candidato a vice-prefeito. Rejeição da alegação de que crime eleitoral é crime político. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do TSE formou-se no sentido de definir a locução constitucional 'crimes comuns' como expressão abrangente a todas as modalidades de infrações penais, estendendo-se aos delitos eleitorais e alcançando, até mesmo, as próprias contravenções penais. Precedentes: acórdão TSE 20.312 e reclamação STF 511/PB. [...] Recurso não conhecido" (TSE – REspe nº 16048/SP – DJ 14-4-2000, p. 96)

Portanto, o Crime de Corrupção Eleitoral, assim como os demais crimes eleitorais, é classificado como "Crime Comum", e, embora se refiram à lisura, legitimidade e moralidade das disputas eleitorais, não são "Crimes Políticos".

3.2 Necessário Dolo Específico?

Conforme já afirmado, o crime de Corrupção Eleitoral, em uma de suas formas, é punido quando se oferece uma vantagem para obtenção de voto ou para conseguir ou obter abstenção. A dúvida que pairava era se esse oferecimento de vantagem/pedido de voto deveria ser direto ao eleitor para que se configurasse o crime ou se um pedido implícito e/ou genérico também poderia configurá-lo.

Seguem trechos de decisões do TSE que abordam de forma clara e contundente o tema narrado acima:

"mera distribuição de bens. A abordagem deve ser direta ao eleitor, com o objetivo de dele obter a promessa de que o voto será obtido ou dado ou haverá abstenção em decorrência do recebimento da dádiva. Ordem concedida para trancar a ação penal" (TSE – HC nº 463/BA – DJ, v. 1, 3-10-2003, p. 105);

"1. Pedido de obtenção de voto efetuado de forma genérica, ou meramente implícito, não se enquadra na ação descrita no art. 299 do Código Eleitoral, que exige dolo específico, caracterizado pela intenção de obter a promessa de voto do eleitor. Recurso Especial conhecido e provido" (TSE – REspe nº 16108/MG – DJ 17-12-1999, p. 174)."

Diante dessas decisões, podemos chegar as seguintes conclusões: o Crime de Corrupção Eleitoral exige o dolo específico, dolo este que fica caracterizado pela intenção de obter a promessa de voto do eleitor; indo além, para enquadramento no referido crime, o pedido de voto deverá ser direto ao eleitor, ou seja, não haverá enquadramento se o pedido de obtenção de voto for efetuado de forma genérica ou implícita.

3.3 Candidato beneficiado responde pelo crime, pelo simples fato de ser beneficiado?

Para responder a pergunta realizada acima, cabe trazer abaixo importante decisão do TSE:

> *"Rejeição da alegação de que a ação penal deveria dirigir-se também contra o Prefeito. Diferentemente dos feitos que visam apurar abuso de poder, a ação penal para apuração do crime de corrupção eleitoral deve dirigir-se exclusivamente contra quem efetivamente praticou atos ilícitos, não havendo de se cogitar que o Prefeito figure como réu tão somente pelo fato de que ele teria sido beneficiado pela conduta irregular do Vice-Prefeito**.** Rejeição da alegação de que a improcedência de ação de impugnação de mandato eletivo seria suficiente para descaracterizar o crime de corrupção. A caracterização do abuso de poder depende da demonstração da potencialidade que os fatos tenham de influir no resultado do pleito, podendo atos isolados que não configurem abuso vir a configurar corrupção eleitoral. Recurso não conhecido"*

O posicionamento do Tribunal citado é de que a apuração do crime em questão deve se dirigir exclusivamente contra quem efetivamente praticou os atos ilícitos, ou seja, a pessoa que foi beneficiada com a prática dos atos ilícitos praticados não responde pelo crime, se não o praticou. Do contrário, estaria sendo configurada a Responsabilidade Objetiva em relação ao beneficiado de tais atos, já que responderia por um crime sem ter concorrido e/ou praticado nenhum ato para que este ocorresse.

Vale ressaltar que a decisão também demonstra que a improcedência da Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME) não é suficiente para descaracterizar o crime de Corrupção Eleitoral.

3.4 Art. 41-A da Lei 9.504/1997 teria revogado o Crime de Corrupção Eleitoral?

O artigo mencionado acima tem a seguinte redação:

"Art. 41-A. Ressalvado o disposto no art. 26 e seus incisos, constitui captação de sufrágio, vedada por esta Lei, o candidato doar, oferecer, prometer, ou entregar, ao eleitor, com o fim de obter-lhe o voto, bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza, inclusive emprego ou função pública, desde o registro da candidatura até o dia da eleição, inclusive, sob pena de multa de mil a cinquenta mil Ufir, e cassação do registro ou do diploma, observado o procedimento previsto no art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990."

Há clara semelhança entre o art. 41-A da Lei 9.504/97 ("Captação Ilícita de Sufrágio") e o art. 299 ("Corrupção Eleitoral") do Código Eleitoral, mas cabe, de início, trazer a distinção de que o primeiro apresenta uma forma de abuso de poder, enquanto o segundo é um crime específico. Além disso, o artigo presente no Código Eleitoral é mais amplo, tendo em vista que também abarca a Corrupção Eleitoral na modalidade passiva.

Insta frisar, também, que a "Captação Ilícita de Sufrágio" apresenta um lapso temporal definido para sua prática, qual seja: "desde o registro da candidatura até o dia da eleição", enquanto a Corrupção Eleitoral não contém tal exigência.

O Tribunal Superior Eleitoral se manifestou, sobre o assunto em comento, da seguinte forma:

"art. 41-A da Lei nº 9.504/1997 não alterou a disciplina do art. 299 do Código Eleitoral, no que permanece o crime de corrupção eleitoral incólume" (TSE – RHC nº 81/SP – DJ, v. 1, 10-6-2005, p. 164)"

"decisão em sede de representação por captação ilícita de sufrágio não impede seja julgada procedente ação penal por crime de corrupção eleitoral, ainda que os fatos sejam os mesmos, tendo em vista a independência entre as esferas cível-eleitoral e penal" (TSE – Ag nº 8905/MG – DJ, v. 1, 19-12-2007, p. 224)

Logo, não houve nenhuma alteração no Crime de Corrupção Eleitoral após a vigência do art. 41-A da Lei 9.504/97, e, indo além, a decisão em sede de representação por Captação Ilícita de Sufrágio não impede que seja julgada procedente ação penal por Crime de Corrupção Eleitoral, o que demonstra a independência entre as esferas cível, eleitoral e penal.

4. Relação dos Políticos com o crime de Corrupção Eleitoral

Antes de efetuar a análise da atuação dos políticos, merece destaque o Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE), fundado durante o período eleitoral de 2002. O MCCE é uma rede formada por mais de 70 (setenta) entidades da sociedade civil, uma Organização Não Governamental que teve sua Secretaria Executiva criada no ano de 2006. [12]

Algumas dessas entidades participaram da criação da Lei nº 9.840/1999, conhecida como a "Lei contra a Compra de Votos", Lei de Iniciativa Popular que obteve 1.039.075 (um milhão trinta e nove mil e setenta e cinco) assinaturas. Uma das contribuições dessa lei foi a criação do citado art. 41-A na Lei 9.504/1997 (Captação Ilícita de Sufrágio).

Esse artigo prevê a cassação do registro ou do diploma do candidato que praticar a Captação Ilícita de Sufrágio. O MCCE divulgou o dossiê "Políticos cassados por Corrupção Eleitoral", que apresentou o seguinte dado: 623 (seiscentos e vinte e três) políticos, entre os anos 2000 até 2007, tiveram mandatos cassados após instauração de processos em que se investigavam denúncias por Corrupção (de forma geral).[13]

Cabe ressaltar também que o MCCE foi peça vital para aprovação da Lei Complementar nº 135/2010, chamada de "Lei da Ficha Limpa", outra Lei de Iniciativa Popular, que obteve 1.604.815 (um milhão seiscentos e quatro mil e oitocentos e quinze) assinaturas. Dentre as diversas previsões importantes dessa lei, podemos destacar a impossibilidade de eleição, pelo prazo de 8 anos após o cumprimento da pena, de políticos condenados por decisão de Órgão Colegiado pela prática de diversos crimes, tais como:

[12] Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE). "O que é". Disponível em: http://www.mcce.org.br/o-que-e/

[13] Gazeta do Povo. "Justiça Eleitoral cassou 623 mandatos de políticos desde 2000 por Corrupção". Disponível em: https://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/justica-eleitoral-cassou-623-mandatos-de-politicos-desde-2000-por-corrupcao-ao6n750n5ueokwiamyyzfojf2/

contra o patrimônio privado (roubo, extorsão, etc), contra o meio ambiente e saúde pública e, como já citado, eleitorais em que a lei comine pena privativa de liberdade (Corrupção Eleitoral, por exemplo), dentre outros.

A quantidade de políticos cassados, conforme Dossiê divulgado pelo MCCE, durante os primeiros anos após a criação da "Lei contra a Compra de Votos" é algo que demonstra como essa prática era corriqueira no ambiente eleitoral.

Não parece crível que essa realidade tenha se alterado muito nos últimos anos. Podemos citar o exemplo do ex-governador do Rio de Janeiro Anthony Garotinho, condenado por Corrupção Eleitoral. O ex-governador cometeu Corrupção Eleitoral 17.515 (dezessete mil quinhentos e quinze) vezes em 2016, quando era Secretário Municipal da Prefeitura de Campos, no interior do Rio de Janeiro. O político cadastrava, de forma irregular, beneficiários do Programa "Cheque Cidadão" em troca de votos em sua esposa, Rosinha Garotinho.[14]

Para demonstrar um caso mais recente de condenação, vale citar o caso do Deputado Distrital José Gomes Ferreira Filho, condenado por quatro anos, cinco meses e seis dias pela prática de Corrupção Eleitoral, em decisão publicada no dia 29 de Novembro de 2019 no Diário da Justiça Eletrônico do Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal (TRE-DF). O político foi condenado por obrigar os funcionários de sua Empresa, Real JG Serviços Gerais, a votarem nele, sob ameaça de demissão.[15]

Como se vê, a prática do crime de Corrupção Eleitoral entre os políticos ainda é algo recorrente. É comum se ter notícia de que um assessor de determinado candidato está oferecendo determinado valor em troca de voto. Quando não se trata de dinheiro, pode ser oferecido algo que passe a ideia para o eleitor de que seria lícito.

Um político que distribui cestas básicas e alerta para que seu nome não seja esquecido no momento do voto ou que cria uma espécie de "central de ajuda", onde os eleitores relatam o que precisam e funcionários dessa "central" prontamente atendem esses pedidos em troca do futuro voto do eleitor. Já houve notícia de que em um "central"

[14] CONJUR. "Garotinho é condenado a 9 anos e 11 meses de prisão por compra de votos". Disponível em: https://www.conjur.com.br/2017-set-13/garotinho-condenado-anos-11-meses-prisao-corrupcao

[15] Metrópoles. "José Gomes é condenado a 4 anos de prisão por Corrupção Eleitoral". Disponível em: https://www.metropoles.com/distrito-federal/politica-df/jose-gomes-e-condenado-a-4-anos-de-prisao-por-corrupcao-eleitoral

dessas, foram atendidos pedidos como: dentadura, remédios, caixão e garrafas com bebida alcoólica.

Essas atitudes acima descritas, muitas vezes, encontram grande aceitação por parte da população que não tem a capacidade de discernimento necessária para entender que nesse momento sua liberdade de escolher, quem vai lhe representar em um cargo público de grande importância, está sendo extirpada em troca de alguma vantagem. O voto é comprado de forma dissimulada, criando uma noção equivocada de que é um político que atende aos anseios de sua população, quando na verdade é simplesmente alguém que está pagando para ser eleito.

O político que realiza esse "investimento" no voto do eleitor, certamente, não terá cautela para "recuperar" esse dinheiro posteriormente. Se adota uma postura corrupta já na corrida eleitoral, manterá tal postura em seu cargo, desviando verbas públicas para finalidades particulares.

Embora existam diversos casos de Corrupção no ambiente eleitoral, não podemos deixar de registrar que existem diversos políticos com conduta e reputação ilibada. Ressalto, desde já, que características como honestidade, caráter, dignidade, decência, dentre outras, deveriam ser requisitos mínimos para alguém que representa a sociedade após qualquer pleito democrático.

A atuação desses políticos se dá, por exemplo, por meio de projetos de lei que impactem direta ou indiretamente na redução da prática de Corrupção Eleitoral. Podemos citar o Projeto de Lei, PL nº 1908/2020[16] que objetiva a Criação do Cadastro Nacional de Pessoas Condenados por Crime de Corrupção, apresentado pela Deputada Federal Alessandra Silva.

5. Conclusão

A nefasta prática do Crime de Corrupção Eleitoral é algo que parece intrínseco à política, mas essa realidade não pode perdurar para sempre. O combate à Corrupção Eleitoral deve continuar sendo exercido de forma contumaz, tanto por pessoas encarregadas desse tipo de fiscalização (órgãos de segurança nacional, servidores da

[16] Projeto de Lei nº 1.908/2020 da Câmara dos Deputados. Autora: Alessandra Silva. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1881700&filename=PL+1908/2020

justiça eleitoral) quanto pelo cidadão (por meio de denúncias, do voto, conscientização dos demais), contando também com o apoio de Organizações Não Governamentais, como o MCCE.

Antes de analisar como devem ser os "políticos do futuro", importante que todos nós façamos uma autoanálise de como tem sido nossa atuação diante da Corrupção. José Osmar Fiorelli[17] traz a seguinte definição sobre o que seria o "Delinquente Conivente":

> *"O conivente, representado pelo cidadão comum, assume atitudes que vão de ignorar a dar cobertura. A conivência manifesta-se, ainda, no piscar faróis na rodovia para denunciar a presença do policial rodoviário na missão de coibir excessos e aplicar a lei; na vergonha de exigir a nota fiscal; enfim, em um sem-número de situações que indicam esse comportamento de benevolência em relação aos delitos. Ela decorre, também, do medo de se defrontar com o delinquente, consequente à sensação de vulnerabilidade ante a pouca efetividade da segurança pública a curto ou longo prazo"*

Após a exposição dessa definição, cabe a seguinte reflexão: como você se comporta quando vê um político oferecendo dinheiro em troca do seu voto, quando vê que um familiar seu pretende votar em certa pessoa porque recebeu um "presente" com pedido de voto. Você poderia ser enquadrado como um "Delinquente Conivente" em relação ao crime de Corrupção Eleitoral?

Essa máxima da omissão/conivência diante de crimes não pode perdurar, especificamente em relação à Corrupção Eleitoral, essa compra/venda de votos tem resultado drástico para toda a sociedade.

É preciso um posicionamento diante dessa realidade, ao se omitir a escolha é estar ao lado dos corruptos. Como afirmou Martin Luther King: "o que me preocupa não é o grito dos maus, é o silêncio dos bons".

Atualmente são disponibilizados diversos meios para denunciar essas irregularidades, seja de forma presencial, indo em uma delegacia, ou por meio da internet, em sítios eletrônicos do TSE[18], Tribunais Regionais Eleitorais ou do Ministério Público.

---

[17] FIORELLI. José Osmir. Psicologia Jurídica / José Osmir Fiorelli, Rosana Cathya Ragazzoni Mangini. – 10. ed. – São Paulo: Atlas, 2020. Pg. 237

Ao eleger o político corrupto, está se permitindo que um indivíduo sem ética, desonesto, trate dos interesses do povo. Dessa forma, é dada uma autorização para que uma pessoa com tais características ocupe um cargo que deveria ter como norte a supremacia do interesse público.

Cada pessoa deve entender que o seu voto é um escudo contra a corrupção, contra a imoralidade. O voto tem um valor imensurável e jamais poderá estar a venda, o voto realizado de forma prudente e cautelosa trará resultados positivos para toda sociedade.

Em um país repleto de desigualdades, o voto é um dos poucos instrumentos que coloca todos os cidadãos no mesmo patamar. Cada cidadão pode emitir um voto em relação a determinado cargo e esse voto tem valor igual, independente de capacidade financeira, religião, etnia. Se cada um se conscientizar que esse instrumento igualitário e democrático pode ser a mola propulsora para diversas mudanças de realidade, o utilizará de forma mais eficiente.

Infelizmente, essa consciência da importância do voto ainda não é uma característica da maioria da população. É comum ter um alto número de abstenções em cada pleito. Indo além, observa-se em alguns pleitos que, se não fosse a Justiça Eleitoral cassar o mandato de diversos políticos, o povo colocaria o criminoso novamente no poder como seu representante.

Através do voto o povo tem a capacidade de moldar o perfil do político. Se no futuro a intenção é que não existam políticos corruptos, a iniciativa tem que ser atual de pesquisar os políticos com conduta ilibada/honesta e jamais votar em alguém que seria capaz de praticar atos que se enquadrem como corrupção.

A "extinção" dos políticos corruptos somente vai ocorrer quando não existir mais aceitação de tal prática pela sociedade. Não podemos sequer cogitar entender/aceitar a seguinte frase: "ele rouba, mas faz."

O "político do futuro" deve ter como requisito básico uma conduta honesta, leal. O interesse de toda sociedade deve pautar cada atitude dele, a palavra "empatia" (se colocar no lugar do outro) deve ser enraizada em seu pensamento, guiando sua atuação.

---

[18] TSE. "Denúncia Eleitoral". Disponível em: http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2018/denuncias-eleitorais

Em relação ao crime de Corrupção Eleitoral, há uma grande necessidade de os próprios políticos que não concordam com tal prática ampliarem sua pena máxima. Um crime que fere com tamanha gravidade a democracia, não pode ter uma pena máxima de apenas 4 (quatro) anos.

Os "políticos do futuro" devem expandir conhecimento, trabalhar com ampliação da informação correta e fidedigna. Em relação à Corrupção Eleitoral, poderiam ser realizados seminários e debates sobre ampliação do combate de forma direta e indireta.

Devem, também, ter o cuidado legislativo necessário para preencher as lacunas existentes, bem como para observar novas práticas que devem ser punidas. A legislação deve sempre estar atualizada diante da inovação praticada pelos criminosos.

Por fim, vale ressaltar que a educação parece ser o investimento mais eficaz no combate à corrupção, de forma geral. Por meio da educação haverá conscientização da importância do voto, de quais são os resultados de uma democracia plena e como é bom viver com a consciência tranquila por adotar uma conduta íntegra e honesta ao longo da vida.

O Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Rio de Janeiro, por meio da Escola Judiciária Eleitoral, realiza um trabalho muito importante para conscientização das pessoas em relação a diversos assuntos, tais como: cidadania, democracia efetiva, importância do voto, dentre outros. O programa "Eleitor do Futuro"[19], por exemplo, transmite para crianças e adolescentes, nas escolas, valores importantes para que a democracia seja respeitada, dando a relevância que o cenário eleitoral merece.

Programas como esse que poderão formar uma base sólida para que a Corrupção no ambiente eleitoral seja inaceitável e para que no futuro só exista espaço para políticos preocupados com o bem-estar da sociedade como um todo, em que o interesse particular não prevaleça sobre o interesse social.

[19] Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro. Programa "Eleitor do Futuro". Disponível em: https://www.tre-rj.jus.br/eje/jsp/leitor.jsp?area=1652&titulo=Eleitor%20do%20Futuro

Referências Bibliográficas:

1. **Ponte, Antonio Carlos da** – Crimes eleitorais – 2. ed. – São Paulo : Saraiva, 2016

2. **Masson, Cleber –** Direito Penal Esquematizado – Parte Geral – Volume 1, 8ª Edição, Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2014

3. **Gomes, José Jairo** – Crimes eleitorais e processo penal eleitoral – 3. ed. – São Paulo : Atlas, 2018

4. **Gonçalves, Luiz Carlos dos Santos** – Crimes eleitorais e processo penal eleitoral – 2. ed. – São Paulo : Atlas, 2015

5. Psicologia Jurídica / **José Osmir Fiorelli**, **Rosana Cathya Ragazzoni Mangini**. – 10. ed. – São Paulo: Atlas, 2020

6. Jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/decisoes/jurisprudencia

7. TSE. "Pesquisa revela que compra de votos ainda é realidade no país. Disponível em: http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2015/Fevereiro/pesquisa-revela-que-compra-de-votos-ainda-e-realidade-no-pais

8. Projeto de Lei nº 1.908/2020 da Câmara dos Deputados. Autora: Alessandra Silva. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1881700&filename=PL+1908/2020

9. Metrópoles. "José Gomes é condenado a 4 anos de prisão por Corrupção Eleitoral". Disponível em: https://www.metropoles.com/distrito-federal/politica-df/jose-gomes-e-condenado-a-4-anos-de-prisao-por-corrupcao-eleitoral

10. CONJUR. “Garotinho é condenado a 9 anos e 11 meses de prisão por compra de votos”. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2017-set-13/garotinho-condenado-anos-11-meses-prisao-corrupcao
11. Gazeta do Povo. “Justiça Eleitoral cassou 623 mandatos de políticos desde 2000 por Corrupção”. Disponível em: https://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/justica-eleitoral-cassou-623-mandatos-de-politicos-desde-2000-por-corrupcao-ao6n750n5ueokwiamyyzfojf2/

12. Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE). “O que é”. Disponível em: http://www.mcce.org.br/o-que-e/

13. Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro. Programa “Eleitor do Futuro”. Disponível em: https://www.tre-rj.jus.br/eje/jsp/leitor.jsp?area=1652&titulo=Eleitor%20do %20Futuro

14. Tribunal Superior Eleitoral. “Denúncia Eleitoral”. Disponível em: http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2018/denuncias-eleitorais

O Estado e seus limites no pós-pandemia: por uma nova Governança Pública

FILIPE QUARESMA

Sobre o autor:

Filipe Quaresma. *Graduado em Comunicação Social pela PUC-Rio, com pós-graduação em Gestão Pública pela Fundação Getúlio Vargas e mestrado em Políticas Públicas pelo Instituto de Economia da UFRJ. Integrante do quadro de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Estado do Rio de Janeiro desde 2011, já colaborou com projetos e programas de impacto nas Secretarias de Planejamento, Segurança, Fazenda e Casa Civil, Instituto de Segurança Pública (ISP) e Instituto Estadual do Ambiente (INEA). Atualmente, exerce o cargo de Assessor de Planejamento na Secretaria de Cultura e Economia Criativa.*

RESUMO

O estado de emergência sanitária provocado pela pandemia do novo coronavírus desencadeou um turbilhão de acontecimentos que vem impactando a vida de bilhões de pessoas, exigindo dos governos ao redor do mundo uma série de medidas voltadas para conter sua disseminação e evitar a saturação das redes de saúde pública. Neste sentido, a contundência dos acontecimentos e a repercussão dos esforços empregados pelo poder público para tentar reduzir o número de vítimas e mitigar os efeitos sobre a economia acabaram reacendendo o debate sobre os limites de atuação do Estado. Este artigo pretende fazer, a partir de uma breve contextualização histórica sobre os desdobramentos que permearam esta discussão, uma reflexão sobre a sua atualidade e relevância, trazendo argumentos que reforçam a importância fundamental do Estado enquanto ator indispensável na provisão de políticas públicas.

Palavras chave: Nova Governança Pública, Políticas Públicas, Federalismo, Limites do Estado

ABSTRACT

The health emergency caused by the pandemic of the new coronavirus has triggered a whirlwind of events that has been impacting the lives of billions of people, demanding from governments around the world a series of measures aimed at curbing its spread and preventing the saturation of public health networks. In this sense, the forcefulness of the events and the repercussions of the efforts made by the public authorities to try to reduce the number of victims and mitigate the effects on the economy ended up rekindling the debate on the limits of the State's performance. This article intends to make, based on a brief historical contextualization about the developments that permeated this discussion, a reflection on its topicality and relevance, bringing arguments that reinforce the fundamental importance of the State as an indispensable actor in the provision of public policies.

Keywords: New Public Governance, Public Policies, Federalism, State's Limits

Estamos vivenciando a experiência de uma pandemia cujos precedentes remontam a exatamente um século atrás, tempo demasiado longo para arrefecer nossa incredulidade frente à disseminação do novo coronavírus (SARS-CoV-2), e de alguma forma atenuar a contundência dos seus impactos em nossos corações e mentes, mesmo para os que já conheciam as histórias terríveis da Gripe Espanhola, contadas por seus avós.

É notório que as condições sanitárias e o conhecimento científico incipientes da época foram determinantes para que o hoje controlado vírus H1N1 tenha se propagado de forma tão devastadora, ceifando vidas em proporções não vistas desde a Peste Negra, na Idade Média - as estimativas variam de 17 a 40 milhões de mortos, entre 1918 e 1920; a Peste Negra, que devastou a Eurásia no século XIV, causada por uma bactéria encontrada na pulga e disseminada pelas fezes de roedores, teria vitimado entre 75 e 200 milhões de pessoas.*

De toda sorte, foi por seu intermédio que se desdobraram descobertas científicas que culminaram na implantação, por parte do poder público, de medidas sanitárias e novos protocolos médicos, além da entronização de hábitos de higiene pela população que hoje estão consolidados – muito em função das campanhas governamentais de conscientização – e que evitam tantas outras mortes todos os anos (ainda que de forma desigual, no que diz respeito ao acesso à infraestrutura de saneamento e aos serviços públicos de saúde).

Hoje, enquanto assistimos impotentes aos avanços da COVID-19 e ansiamos amedrontados pelo desenvolvimento de uma vacina, cujos esforços mobilizam toda a comunidade científica mundial, governos ao redor do globo se veem instados a tomar, a toque de caixa, uma série de medidas voltadas para evitar uma catástrofe humanitária e oferecer aos seus cidadãos algum vislumbre de recuperação econômica para o pós-pandemia, mesmo com toda incerteza sobre quando ela irá de fato ocorrer.

Estas medidas de intervenção se expressam a partir de políticas públicas setoriais complexas e multifacetadas, que impõem aos governos enormes

desafios de gestão e coordenação, e que adquirem criticidade ainda maior em países federativos e de dimensões continentais como o Brasil, onde a União, estados e municípios nem sempre "falam a mesma língua". Como para cada ente federativo há um escopo de atuação específico, com um rol de competências definidas pela Constituição Federal - ainda que, no que se refere às atribuições dos estados, persista uma zona cinzenta (SOUZA, 1996; ABRUCIO, 2007) - a ausência de coesão administrativa compromete sobremaneira a efetividade destas ações, considerando que dependem da integração sinérgica dos esforços, pautados por um direcionamento claro e objetivo, que esteja respaldado pelo conhecimento científico e compartilhado por todos os atores. Um exemplo ilustrativo da dissonância federativa foi a recente judicialização sobre a quem compete determinadas prerrogativas, como a decisão sobre o fechamento do comércio e as limitações à mobilidade durante a vigência da quarentena.

Dentre as referidas políticas de enfrentamento à pandemia, destacam-se os esforços inerentes à definição das regras de isolamento social (limites e abrangência, ações de implementação e fiscalização); as iniciativas voltadas para a mitigação de seus efeitos sobre o emprego e a renda (auxílios emergenciais, suspensão temporária dos cortes de serviços públicos por inadimplência, renúncias fiscais voltadas para a manutenção dos empregos, períodos de carência para pagamento de impostos, subsídios aos setores mais intensivos em mão-de-obra), além de todo o aparato necessário para reforçar a infraestrutura do sistema de saúde pública (aumento da oferta de leitos em Unidades de Terapia Intensiva, construção dos hospitais de campanha, contratação de profissionais de saúde, compras emergenciais de respiradores, equipamentos de proteção individual e insumos para testagem, aluguel de leitos da rede privada), e monitorar a dinâmica epidemiológica com uma análise de dados sólida e confiável (curvas de contágio, internação e óbitos, cruzamento com dados territoriais para geração das manchas geolocalizadas), fundamental para mapear a disseminação do vírus e pautar as ações de contenção.

Como se pode observar, a despeito das intermináveis – e fundamentais – discussões acerca dos limites e prerrogativas de atuação do Estado, o fato é que os governos nunca deixaram de ser pressionados por demandas sociais, econômicas e ambientais crescentes, que exigem do poder público uma série de intervenções para as quais simplesmente não há um substituto possível. Não aquelas que as experiências brasileira e internacional já demonstraram poder ser concedidas à iniciativa privada, com inúmeros exemplos que geraram benefícios concretos e mensuráveis à população – ainda que também tenham provado que isto não é necessariamente uma regra, como ocorreu nos casos de reestatização de serviços de água e esgoto em alguns países europeus.

Aqui se faz necessário tecer, de forma sucinta, alguns comentários sobre o contexto histórico que serviu de pano de fundo para o surgimento deste debate, assim como sobre os desdobramentos socioeconômicos que contribuíram decisivamente para o acirramento de suas questões.

Ao longo do século XX, a ampliação do escopo de atuação estatal e a multiplicação das demandas da sociedade deram ensejo à discussão sobre os limites do Estado, desde sempre muito marcada pela contraposição de visões antagônicas, onde os papéis reservados ao mesmo no que diz respeito à forma e à amplitude de suas interações com o mercado e a sociedade são completamente distintos.

Este debate permeou a ascensão e queda do *Welfare State* (Estado de Bem Estar Social) na Europa, entre o pós-guerra e os choques do petróleo dos anos setenta, que culminaram na crise da dívida na década posterior; continuou como tema central ao longo do período de hegemonia neoliberal dos anos 80 e 90, quando se verificou um processo de desmonte do aparato estatal, sobretudo nos países latino-americanos; teve uma inflexão importante após a crise financeira de 2007/2008 (Crise dos *subprimes*), cuja reversão contou com a participação ativa dos governos do mundo todo – só os EUA injetaram 200 bilhões de dólares para evitar o colapso da economia; e permanece mais atual do que nunca nestes tempos de pandemia, quando assistimos aterrorizados aos

efeitos da saturação dos sistemas públicos de saúde, agravados pelas lacunas provocadas por sua desestruturação, mesmo em países considerados exemplos, como a Inglaterra.

Após o fim da Segunda Guerra Mundial, os governos da Europa Ocidental estabeleceram uma sólida e capilarizada rede de proteção social, consubstanciada pela estruturação de sistemas públicos de saúde, educação, saneamento, moradia e transporte que trouxeram avanços sociais extraordinários - período chamado pelo historiador inglês Eric Hobsbawn de "A Era de Ouro do Capitalismo". Este conjunto de serviços públicos, somado às políticas de fomento e proteção ao emprego, delinearam o chamado *Welfare State*, consolidando a concepção keynesiana de Estado enquanto principal agente indutor do desenvolvimento socioeconômico e da redução das desigualdades.

Ainda que o êxito alcançado pelo *New Deal* nos EUA já tenha lhe conferido grande notoriedade - conjunto de medidas de enfrentamento aos efeitos da Crise de 29, de inspiração claramente keynesiana, postas em prática pelo governo de Franklin Delano Roosevelt – ela se estabeleceu com o sucesso alcançado pelas intervenções dos governos nacionais europeus no pós-guerra – ao reboque do Plano Marshall, plano americano de auxílio financeiro à reconstrução das economias dos países aliados - que se traduziram em avançados padrões de desenvolvimento humano, inéditos até então.

As inquestionáveis conquistas sociais obtidas pelo Estado de Bem Estar, no entanto, não conseguiram evitar a sua *débâcle* a partir do irrompimento da crise do petróleo em 1973, que quadriplicou a cotação dos barris e desestabilizou a economia mundial, provocando endividamento e recessão. O aumento da inflação e do desemprego e a crescente fragilização dos governos acabaram colocando em cheque as capacidades do Estado, o que ofereceu terreno para o avanço das proposições liberais e deu início ao processo de retração estatal (HOBSBAWN, 1994).

A primazia do paradigma liberal que se estabeleceu em sequência instaurou um movimento de redução do escopo de atuação estatal e de prevalência das forças de mercado, que sob os preceitos do Estado Mínimo, advogados por economistas da chamada Escola de Chicago - cujo membro mais proeminente foi Milton Friedman, detentor do Nobel de Economia em 1976 - restringiram sensivelmente a disponibilização de políticas sociais, voltando a atenção dos governos para a resolução de seus problemas econômicos, o que acarretou a precarização das condições de vida e o aumento das desigualdades.

Ainda que a superação do processo inflacionário e a convergência do déficit público dos países para uma trajetória de queda a patamares aceitáveis sejam de fato conquistas importantes – principalmente quando levamos em consideração que processos inflacionários atingem de forma mais perversa os vulneráveis e excluídos - os efeitos negativos da desestruturação do Estado enquanto ator central na promoção do desenvolvimento socioeconômico foram igualmente contundentes, de forma mais categórica nos países em desenvolvimento.

No Brasil, a recomposição gradual das capacidades administrativas do Estado, verificada a partir da estabilização econômica - quando este passou a atuar com maior intensidade na provisão de políticas sociais, previstas na Constituição Cidadã de 88 – foi acompanhada do fortalecimento das redes de interlocução entre o poder público, o mercado e a sociedade civil, sugerindo que a superação do modelo liberal de desenvolvimento não se daria pelo regresso ao paradigma desenvolvimentista de planejamento tecnocrático dos governos militares. O advento de uma nova conjuntura, com o surgimento/fortalecimento de novos atores (organizações não governamentais, movimentos sociais e instituições da sociedade civil) e do crescimento das demandas por participação, em um contexto de crise de representatividade, acabou comprometendo a capacidade do sistema político-administrativo em seguir conduzindo unilateralmente as ações (FREY, 2001).

Voltando aos dias de hoje, quando os governos são solapados pelo irrompimento de uma pandemia que subverte por completo as fronteiras ideológicas mais rígidas, o debate sobre as possibilidades estatais adquire um novo delineamento, que põe em cheque as narrativas mais simplistas, que insistem em desconstruir a figura do Estado como agente legítimo de transformação socioeconômica, no momento em que um contingente enorme de cidadãos espera desesperadamente por sua intervenção.

A alteração abrupta da agenda governamental, imposta pela emergência sanitária, acarretou uma realocação forçada dos recursos públicos, em decorrência da redefinição repentina das prioridades. Mas se por um lado ficaram mais visíveis as premências de participação do Estado para o enfrentamento da pandemia, por outro a necessidade de celeridade das aquisições públicas - ainda que respaldadas por normativas que garantem o afrouxamento extraordinário das regras para compra de insumos e contratação de serviços, prescindindo dos procedimentos licitatórios normais - acabam abrindo uma janela de oportunidade para a malversação de verbas e a captura de contratos vultosos por parte de agentes criminosos.

Mas desvios desta natureza, por mais execráveis e inaceitáveis que sejam – e com frequência indesejável, notadamente no estado do Rio de Janeiro – não oferecem qualquer respaldo ao desvario de defender, principalmente em um contexto de emergência sanitária, que o Estado é um problema e deve ser alijado da proposição de soluções, o que só não confirmaria o jargão "jogar a água da bacia fora com o bebê dentro" porque, sem Estado, a bacia vai junto pelo ralo. A necessidade de fortalecimento dos instrumentos de controle da administração pública é patente e fundamental, mas não implica pressupor que se pode prescindir daquele que continua sendo o maior alocador de recursos da sociedade, detentor exclusivo do poder de polícia e único com legitimidade política para intervir no ordenamento social.

A crise de representatividade das democracias liberais como as conhecemos e as mazelas sociais provocadas pela desigualdade crescente

aprofundaram a percepção generalizada de que os “governos não funcionam”, o que não é de todo verdade. Assim como o fosso social entre ricos e pobres aumenta cada vez mais, da mesma forma o abismo entre eleitores que não se sentem representados pelos eleitos se aprofunda, o que amplifica a visão deturpada de que o Estado se reduziu a um cancro de corruptos, parasitas e aproveitadores, quando, na realidade, uma série de decisões e intervenções públicas nos impactam direta e diuturnamente, em todas as esferas administrativas.

Ainda que este processo de descolamento entre as expectativas que depositamos sobre ele (e os impostos que nos são cobrados) e suas reais possibilidades de retorno tenha se intensificado, o Estado segue podendo fazer muito. Principalmente quando se empenha em trabalhar, de forma transparente e republicana, em parceria com a iniciativa privada, a sociedade civil organizada, movimentos sociais, sindicatos e instituições do terceiro setor. Um novo contrato social, portanto, alicerçado por arranjos institucionais mais fluidos e colaborativos - mas que não prescindam da ampliação do controle social e o aprimoramento dos instrumentos de controle interno e externo dos governos – certamente elevaria os padrões qualitativos das entregas públicas aos patamares necessários para legar um futuro mais promissor às novas gerações.

Mas, para construir o futuro, é preciso estruturar o presente. E, ao contrário do que a situação de calamidade nos permite perceber, muitos passos já foram dados ao longo das últimas décadas no Brasil. Apesar de termos bastante a lamentar, principalmente no que se refere aos retrocessos recentes, desde a redemocratização o país vem acumulando conquistas institucionais e socioeconômicas relevantes, ainda que de forma não-linear. Senão, vejamos: instituímos uma Constituição Federal em 1988 que consagrou uma série de direitos fundamentais e deu as bases jurídicas para a construção de uma sociedade mais próspera e igualitária, ainda por fazer, mas que trouxe ganhos institucionais importantes; após décadas de anomalias econômicas, que culminaram na hiperinflação dos anos 80, finalmente conseguimos estabilizar a

moeda com o Plano Real, depois de muitas tentativas frustradas; ao longo da primeira década do terceiro milênio, avançamos de forma significativa nas pautas social e ambiental, com reduções sensíveis dos índices de pobreza e desmatamento.

Um exemplo inconteste dos níveis de excelência que uma instituição pública pode alcançar, assim como da relevância e centralidade de seu papel para a soberania de um país é a EMBRAPA (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária). Criada em 1973, no governo militar de Garrastazu Médici, a Embrapa tornou-se uma instituição de pesquisa de referência internacional, com contribuições científicas inestimáveis e um longo histórico de desenvolvimento de tecnologias aplicadas. Se em 2020 o agronegócio é responsável por evitar o colapso de nossa balança comercial em plena recessão econômica, com safras recordes e enormes índices de produtividade, seguramente isso se deve à Embrapa e ao seu corpo técnico qualificado, e aos investimentos públicos feitos pelos governos ao longo de décadas, que viabilizaram suas pesquisas.

A defesa do Estado enquanto ator fundamental e indispensável para o desenvolvimento da sociedade, no entanto, não implica escamotear os seus muitos e sérios problemas. Ineficiência; baixa produtividade; descoordenação administrativa; excesso de burocracia; falta de transparência; sistemas de correição e controles sociais deficientes; servidores desvalorizados e desmotivados convivendo com verdadeiras castas, que ganham salários muito acima da realidade de mercado; excesso de privilégios; entre tantos outros problemas. Reconhecê-los e enfrentá-los é preciso, mas sempre no sentido de aprimorar suas capacidades e intensificar sua relevância, e não como cortina de fumaça para teses irrealistas que se utilizam dos mesmos para atestar a sua suposta falência e insignificância.

A observação atenta sobre a história dos países que alcançaram altos níveis de desenvolvimento - cujo método de aferição mais utilizado é o IDH (Índice de Desenvolvimento Humano, que sintetiza dados de escolaridade, renda e expectativa de vida) - assim como das premissas que os tornaram possíveis, é

taxativa: simplesmente nenhum dos países que integram as vinte primeiras colocações prescindiram da figura do Estado em seus processos de desenvolvimento. Entre os dez mais bem colocados, sete são europeus: Noruega (1º), Suíça (2º), Irlanda (3º), Alemanha (4º), Islândia (6º), Suécia (8º) e Holanda (10º). Os demais são Austrália (5º), Hong Kong (5º) e Cingapura (9º), respectivamente duas ex-colônias britânicas, onde o Estado sempre esteve presente, e o pequeno estado insular que adotou um sistema capitalista com rígido controle estatal, que o catapultou para o quarto lugar entre os países mais ricos do planeta.

Os EUA são sempre lembrados pelos mais afoitos como exemplo de país desenvolvido onde há "menos" governo - negligenciando que se trata de uma federação de fato, onde os estados exercem um protagonismo muito maior do que a União (haja vista a legalização da maconha, que segue sendo efetivada em diversos estados, enquanto leis federais proibicionistas continuam em vigor) – mas nem mesmo eles prescindiram do papel estatal em sua trajetória desenvolvimentista. A lembrança recorrente deve-se à pujança de sua economia e à prevalência das forças de mercado, mas sempre omitindo seu altos índices de desigualdade, que seguem crescentes. Não à toa, a maior economia do planeta caiu oito posições no ranking desde 2015, encontrando-se em 18º lugar na divulgação mais recente, de 2019.

A argumentação exposta não pretende esvaziar a importância do mercado e da livre iniciativa, muito menos fomentar as comparações maniqueístas que se arvoram a comparar realidades tão distintas como a pública e a privada; mas simplesmente reconhecer a importância fundamental de ambas as contribuições, potencializando as suas interações para dinamizar o desenvolvimento socioeconômico das nações. Voltando aos países que lideram o ranking de Desenvolvimento Humano da ONU (Organização das Nações Unidas): todos, sem exceção, são economias de mercado, o que não os priva de contarem com a presença do Estado de forma pujante e decisiva.

Mas como criar as bases para o advento de um novo contrato social, mais inclusivo, republicano, colaborativo e transparente? Onde Estado, mercado e sociedade possam pactuar objetivos comuns e trabalhar juntos para a resolução dos inúmeros problemas sociais, econômicos e ambientais que assolam o planeta? Estas respostas, de imbricada resolução, não estão dadas. Dependem da tomada de consciência por parte da sociedade e de sua capacidade de mobilização; da reinvenção do Estado e de suas estruturas; da reorientação do mercado para além do lucro a qualquer preço, contemplando as variáveis humana e ambiental em suas premissas de negócios.

Mas ao menos uma certeza está colocada: uma nova governança pública se faz necessária. Uma governança que goze de legitimidade popular, com intenções firmes, programas definidos e ações claras e objetivas, expressas a partir do desenho, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas inclusivas, efetivas e transformadoras. Que seja pautada estritamente por pressupostos científicos e não abra mão de sua laicidade, ignorando postulados religiosos. Que considere devidamente as minorias e trabalhe efetivamente por elas. Que possua um corpo de servidores multissetoriais, valorizados, motivados e orientados para a entrega de resultados. Que seja capaz de trabalhar em colaboração com o mercado e o terceiro setor para a viabilização de projetos de impacto, mesmo quando não for o protagonista.

O caminho é longo e árduo, mas inescapável. A pandemia do novo coronavírus explicitou o abalo das estruturas do mundo em que vivíamos até aqui, já envelhecidas e enferrujadas. Nada será como antes. Considerando a desigualdade atroz, a miséria, o desemprego e o desamparo, a violência urbana, as guerras e seus refugiados e os eventos climáticos cada vez mais violentos, aparentemente não temos o que lamentar. Ninguém sabe ao certo o que virá em seguida, mas qualquer solução passa necessariamente por um novo contrato social, onde o Estado terá indubitavelmente um papel preponderante. Do contrário, só restará a barbárie.

Referências Bibliográficas

ABRUCIO, F. L.; COUTO, C.G. A redefinição do papel do Estado no âmbito local. São Paulo em Perspectiva, 10(30), 1996.

ABRUCIO, F. L. Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais, in Revista Brasileira de Administração Pública, vol. 39, Rio de Janeiro/RJ, 2005.

ABRUCIO, F. L.; FRANZESE, C. Federalismo e Políticas Públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil, in Tópicos de Economia Paulista para Gestores Públicos, FUNDAP, 2007.

ALMEIDA, M. H. T. Federalismo, democracia e governo no Brasil: ideias, hipóteses, evidências. BIB, Rio de Janeiro, n. 51, p. 13-34. 2001.

ARRETCHE, M. Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

ARRETCHE, M. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v.45, n. 3, p. 431 – 458, 2002.

BAUMAN, Z. Modernidade Líquida. Trad. Plínio Dentzien. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 2001.

BOBBIO, N. O futuro da democracia. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 7.ed. São Paulo, Paz e Terra, 1999.

CASTELLS, M. A sociedade em rede. Tradução Roneide Venâncio Majer. São Paulo, Paz e Terra, 1999.

FARAH, M. F. S. Administração pública e políticas públicas. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v.45, n.3, p. 813-836, 2011.

FREY, Klaus. A dimensão político-democrática nas teorias de desenvolvimento sustentável e suas implicações para a gestão local. In Ambiente & Sociedade - Ano IV – n. 9, 2001.

HOBBES, T. Leviatã. São Paulo, Abril Cultural, 1983 (Os Pensadores).

HOBSBAWN, E. Era dos Extremos: o breve século XX (1914-1991), trad. Marcus Santarrita, São Paulo, Companhia das Letras, 1995.

PITKIN, H. F. Representação: palavras, instituições e ideias. Lua Nova – Revista de Cultura e Política, São Paulo, n.67, p. 15-47, 2006.

RILEY, P. Will and political legimacy. Cambridge, Mass: Harvard University, 1982.

ROUSSEAU, J. J. Do contrato social. São Paulo, Companhia das Letras, 2011.

SANTOS, M. H. C. Governabilidade, governança e democracia: criação de capacidade governativa e relações executivo-legislativo no Brasil pós-constituinte. Revista Dados, Rio de Janeiro, v.40, 1997.

SCHARPF, F.W. Games real actors play - Actor-Centered Institutionalism in Policy Research. Boulder: Westview Press, 1997

SOUZA, Celina. Reinventando o poder local: limites e possibilidades do federalismo e da descentralização. In São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v.10, n. 3, p. 111, jul-set, 1996.

WEBER, M. Economia e Sociedade – Fundamentos da Sociologia Compreensiva. Editora UNB, São Paulo, 2004.

Desinformação e Eleições 2020: Caminhos possíveis

SILVANA BATINI
NEIDE M. C. CARDOSO DE OLIVEIRA

Sobre as autoras:

Silvana Batini. *Procuradora Regional Eleitoral no Rio de Janeiro, Professora de Direito Eleitoral da FGV Direito Rio e da EMERJ, Doutora em Direito Constitucional pela PUC/RJ.*
Neide M. C. Cardoso de Oliveira *– Procuradora Regional Eleitoral Substituta e coordenadora adjunta do Grupo de Apoio sobre Criminalidade Cibernética da Câmara Criminal do MPF. Especialista em Direitos Humanos nas Relações de Trabalho pela UFRJ.*

RESUMO

O deslocamento de parte das campanhas eleitorais para o ambiente da Internet, em especial para as redes sociais, trouxe consigo o fenômeno da desinformação, cujos impactos na normalidade e legitimidade das eleições parecem potencialmente graves. A legislação eleitoral não acompanhou essa transformação, o que está a exigir dos operadores do direito eleitoral a interpretação atualizadora dos institutos tradicionais ligados à noção de abuso e fraude, sem prejuízo da resposta no âmbito penal. O enfrentamento da desinformação nas eleições deve priorizar o método de divulgação e propagação das notícias abusivas, com ênfase na detecção de meios artificiais e fraudulentos de impulsionamento e financiamento, de modo a evitar, tanto quanto possível, o controle de conteúdo de postagens, já que é necessário garantir a liberdade de expressão e sua conciliação com a necessidade de preservação da higidez dos processos eleitorais.

Palavras chave: Desinformação, Eleições, Abuso, Fraude.

ABSTRACT

The displacement of part of the electoral campaigns to the Internet environment, especially to social networks, brought with it the phenomenon of disinformation, whose impacts on the normality and legitimacy of the elections seem potentially serious. The Brazilian electoral legislation did not follow this transformation, which is requiring the operators of electoral law to update the interpretation of traditional institutes linked to the notion of abuse and fraud, without waiving the criminal responsability. Fighting misinformation in elections should prioritize the method of disseminating and spreading abusive news, with an emphasis on detecting artificial and fraudulent means of boosting and financing, so as to avoid, as much as possible, controlling the content of posts, since it is necessary to guarantee freedom of expression and its reconciliation with the need to preserve the health of electoral processes.

Keywords: Disinformation, Elections, Abuse, Fraud.

I- Introdução

Há algum tempo o mundo vem se ocupando de verdadeira avalanche informativa gerada na Internet[2] e, de maneira mais evidente, nas plataformas de comunicação e redes sociais. Se o crescimento acelerado do uso dessas plataformas virtuais como espaço público de debate e obtenção de informações já inspirava uma preocupação regulatória[3], agora não apenas é uma realidade, como traz consigo o agravamento de um problema que sempre existiu, mas tomou contornos imensuráveis: as notícias falsas (*fake news*)[4]. O reflexo dessas *fake news* e de sua propagação, seja de boa ou má-fé, mostra-se especialmente relevante em meio aos processos eleitorais, por representar risco palpável à normalidade e legitimidade das eleições[5]. É importante e urgente refletir sobre os possíveis enquadramentos dessas condutas nos modelos típicos da lei eleitoral e sondar as possíveis respostas do ordenamento pátrio, de maneira a mitigar as suas consequências deletérias às eleições.

A lei não exige de nenhum candidato um compromisso total com a sinceridade. A verdade no processo eleitoral é um valor de certa forma

---

[2] *"Se todo conteúdo digital do mundo fosse armazenado em iPads, eles formariam uma pilha com altura igual a dois terços da distância entre a Terra e a Lua"*, em "**Conteúdo digital dobra a cada dois anos no mundo"** (Revista Exame. 09 de abr. de 2014). Revista Exame. Disponível em: https://exame.abril.com.br/tecnologia/conteudo-digital-dobra-a-cada-dois-anos-no-mundo/. Acesso em: 12/05/2020.

[3] Para mais, cf. **Neutralidade de rede no Marco Civil da Internet** (disponível em: http://pensando.mj.gov.br/marcocivil/pauta/neutralidade-de-rede-no-marco-civil-da-internet/); MAGRANI, Eduardo. **Democracia Conectada**. Curitiba: Juruá, 2014.

[4] *"Uma pesquisa do Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT), realizada de 2006 a 2017, sobre um universo de 126 mil tuítes em cascata, compartilhada 4,5 milhões de vezes no site de mensagens instantâneas Twitter, também apontou os motivos que levam uma notícia falsa a ser largamente disseminada. Segundo o estudo, o caráter 'emocionante" desse tipo de conteúdo, que não tem qualquer compromisso com a verdade, faz com que suas chances de compartilhamento sejam de 70% maiores do que as notícias verdadeiras – independentemente de seu teor, pode ser algo sobre a cura do câncer com um milagroso chá ou a morte repentina de uma celebridade que, ao contrário, vive e passa bem."*. Trecho do editorial do jornalista Tiago Sales, no artigo "O Combate às Fake News em nome da verdade" (edição da Revista Justiça e Cidadania, abril/2018).

[5] Para mais, cf. "**Impacto das fake news em eleições mundiais é discutido durante seminário no TSE"** (Tribunal Superior Eleitoral, 17 de mai. de 2019). Disponível em: http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Maio/impacto-das-fake-news-em-eleicoes-mundiais-e-discutido-durante-seminario-no-tse. Acesso em: 12/05/2020.

relativizado, já que não se espera que um candidato seja totalmente autêntico – tenderá sempre a exacerbar suas qualidades, exagerar nas suas promessas, explorar as deficiências dos adversários. O livre debate democrático convive com esse espaço de insinceridade, próprio da retórica da publicidade eleitoreira. A divulgação de boatos e mentiras, ou a exploração de vulnerabilidades dos adversários, através do emprego do exagero e da malícia, não são estratégias novas na seara eleitoral. O direito eleitoral já enfrentou diversas vezes esse fenômeno e há ferramentas processuais tradicionais, mais ou menos eficazes para tanto, como os institutos do direito de resposta, as sanções pecuniárias e as imputações de abuso, por exemplo.

Ainda assim, há algo de inédito no contexto atual de desinformação nas eleições. E está menos ligado ao comportamento, e mais ao método e alcance. O que é novo, atualmente, é o emprego maciço desse tipo de expediente e a escala industrial e profissional que essa estratégia alcança, quando empregada através das ferramentas da Internet. É a escala que transforma um artifício antigo em algo novo e desafiador. É a profissionalização e intensificação da estratégia que muda sua feição e a transforma, de expediente relativamente tolerável, em algo mais grave a ser coibido.

O pretexto de combater a desinformação nas eleições não pode autorizar o engessamento do debate e a limitação da liberdade de expressão[6]. Ao mesmo tempo, a garantia da liberdade de expressão e do livre debate democrático não podem servir de salvo conduto para manobras extremamente desleais e fraudulentas que possam comprometer a normalidade e a legitimidade das eleições, valores tutelados pela Constituição.

II – O problema da terminologia

[6] A própria Resolução nº 23.610/2019 do TSE adverte, no artigo 38: ***Art. 38****. A atuação da Justiça Eleitoral em relação a conteúdos divulgados na internet deve ser realizada* ***com a menor interferência possível no debate democrático. (Lei nº 9.504/1997, art. 57-J)***

Embora a expressão *fake news* tenha ganhado popularidade, acreditamos ser melhor não utilizá-la no âmbito jurídico processual. Trabalhamos, em direito eleitoral, via de regra, com a necessidade de fazer exercícios de subsunção e o termo *fake news* não expressa toda a complexidade do fenômeno e sua conformação no ambiente eleitoral. Apegar-se a ele pode levar a dificuldades na hora do eventual enquadramento de alguma conduta na moldura dos ilícitos eleitorais. Trabalhar com um termo que remete a algo falso pode dificultar muito a constatação da materialidade do ilícito eleitoral a ser demonstrado. Nem sempre o que circulará nas redes será necessariamente falso, no sentido estrito do termo. Há hipóteses de mensagens descontextualizadas, alteradas parcialmente, ou até matérias jornalísticas em que a chamada não corresponde ao conteúdo da matéria, que pode até ser verdadeiro. O emprego da expressão popular em contextos de interpretação literal pode conduzir a juízos ineficazes. Seu uso de forma indiscriminada, para desacreditar informações que circulam em redes, amplia o espectro de enquadramento e igualmente pode incentivar juízos extremamente intervencionistas.

À míngua de um termo específico, entendemos que a expressão mais apropriada para as finalidades judiciais deva ser *desinformação*, cujo significado abrange uma gama mais ampla de situações potencialmente típicas. Este, aliás, foi o termo adotado pelo próprio Tribunal Superior Eleitoral (TSE) na Resolução 23.610/2019.[7]

Ainda assim, é preciso reconhecer que não há uma definição típica de desinformação que se amolde, de forma direta e imediata, a uma previsão abstrata na lei eleitoral. A questão demandará sempre a análise concreta e a demonstração argumentativa de seu impacto potencialmente deletério no processo eleitoral.

[7] "*Seção II - Da Desinformação na Propaganda Eleitoral*". Resolução TSE nº 23.610/2019.

III – Autocontenção e checagem de informações

A legislação ordinária e as competências normativas do TSE não foram capazes de acompanhar satisfatoriamente as novas faces e transformações do fenômeno da desinformação. A transposição pura e simples dos conceitos e limites construídos sobre a realidade das disputas eleitorais em mídias convencionais (rádio, TV) não se mostrou um caminho adequado. O instituto do direito de resposta, de razoável eficácia nas infrações cometidas pela TV, rádio ou jornal, é menos eficaz em plataformas sociais, que não garantem ao candidato a chance de resposta ao público que foi alvo das informações falseadas.

Por mais que as redes sociais tenham, de fato, se tornado espaços de debate coletivo, elas não deixaram de ser plataformas privadas. Nesta condição, as empresas que sustentam as plataformas já vêm sendo estimuladas a adotar práticas de autocontenção da desinformação nos períodos eleitorais[8]. São caminhos extremamente importantes para o enfrentamento do problema e que buscam a superação dos limites que o Direito e o sistema de justiça sempre terão. O próprio TSE vem reconhecendo essas limitações e tem aberto o diálogo institucional com as plataformas e provedores para que invistam na construção de produtos inibidores desses abusos, tais como filtros e estruturas de vigilância. São alternativas preventivas, que tentam garantir um ambiente virtual menos contaminado[9]. No mesmo sentido, as ferramentas de *fact checking* precisam ser buscadas.

---

[8] **TSE reúne-se com Google, Facebook, WhatsApp e Twitter para alinhar estratégias de combate à desinformação nas Eleições 2020** (Tribunal Superior Eleitoral, 12 de dezembro de 2019). Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Novembro/tse-se-reune-com-google-facebook-whatsapp-e-twitter-para-alinhar-estrategias-de-combate-a-desinformacao-nas-eleicoes-2020. Acesso em: 13/05/2020.

[9] Neste sentido, a criação, pelo TSE, do Programa de Enfrentamento à Desinformação, que hoje conta com 49 parceiros e é distribuído em seis eixos temáticos: "Organização interna", "Alfabetização Midiática e Informacional", "Contenção à Desinformação", "Identificação e Checagem de Desinformação", "Aperfeiçoamento do Ordenamento Jurídico" e "Aperfeiçoamento de Recursos Tecnológicos". Disponível em: http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Maio/programa-de-enfrentamento-a-desinformacao-com-foco-nas-eleicoes-2020-mobiliza-instituicoes. Acesso em 25/05/2020.

Diálogos com as empresas e *pools* já em atividade e o treinamento de servidores de todo o sistema de justiça eleitoral nessas tarefas são necessários.

A checagem feita por empresas reconhecidas pode ser fonte importante na caracterização da materialidade do ilícito eleitoral, como meio de prova. A checagem de informações (*fact checking*) sobre qualquer notícia deve passar por duas etapas: uma, com a análise dos elementos da notícia, e outra, com a verificação do conteúdo em fontes seguras de informação. São analisados aspectos como a linguagem usada e a aparência da mensagem, além de erros de ortografia e de português, e logomarcas de empresas conhecidas com aparência dos originais, mas com cores/fontes diversas ou outras imperfeições. Ultrapassada a primeira etapa, são feitas consultas a sites de grandes meios de comunicação e fontes oficiais relacionadas ao conteúdo da notícia para apurar se ela é realmente verdadeira. Existem vários endereços de grandes grupos de comunicação que publicam checagem periódicas de notícias.[10]

IV - Desinformação e ilícito eleitoral – enquadramentos possíveis

IV.a – A via criminal

O emprego de desinformação em propaganda eleitoral pode atrair a resposta penal em diversas frentes. É uma alternativa que sabemos difícil, lenta e com baixa eficácia na proteção do processo eleitoral em si, já que a dinâmica do processo penal é muito diversa da velocidade das eleições. E a via

[10] Agência Lupa/Grupo Folha: https://piaui.folha.uol.com.br/lupa/tag/fake-news/; Agência Estado: https://politica.estadao.com.br/blogs/estadao-verifica/veja-todas-as-checagens-sobre-coronavirus-publicadas-pelo-estadao-verifica/; Grupo Globo: https://g1.globo.com/fato-ou-fake/noticia/2020/01/28/veja-o-que-e-fato-ou-fake-sobre-o-coronavirus.ghtml

O *WhatsApp* disponibilizou consultas diretamente do aplicativo para checagem da veracidade de notícias no Google. Fontes:https://www.ajudandroid.com.br/whatsapp-permite-pesquisar-google-conferir-informacoes/?amp); e https://cartilha.cert.br/fasciculos/boatos/fasciculo-boatos.pdf.

criminal eleitoral, ensina a experiência, não chega a criar um desestímulo concreto à perpetração das condutas ilícitas.

Ainda assim, a via criminal não deve ser descartada. Se, por um lado, a vertente criminal é mais espinhosa por conta das exigências rígidas de subsunção típica e demonstração de dolo, pode significar no futuro, a única alternativa à impunidade total de determinadas condutas, já que as ações eleitorais em sentido estrito se submetem a prazos decadenciais curtos e insuperáveis. Também porque as ferramentas da investigação criminal prestam-se com mais eficiência a determinadas diligências investigatórias e cautelares que podem vir a ser necessárias, como quebras de sigilo, cooperação internacional e até mesmo prisões.

Isto em mente, necessário remarcar que, em geral, divulgar boatos não é um ato criminoso. Porém, a lei prevê alguns casos onde a divulgação de boatos e/ou mentiras configura crime, como na calúnia[11]; na difamação[12] e na injúria eleitoral[13], tipos estes que se encontram no mesmo espectro de tutela do direito penal comum, protegendo a honra e reputação alheia.

A lei ainda pune, também criminalmente, a divulgação de fato "sabidamente inverídico" na propaganda eleitoral[14]. Este último tipo, ao

[11] Código Eleitoral - Art. 324. Caluniar alguém, na propaganda eleitoral, ou visando fins de propaganda, imputando-lhe falsamente fato definido como crime: Pena - detenção de seis meses a dois anos, e pagamento de 10 a 40 dias-multa. § 1° Nas mesmas penas incorre quem, sabendo falsa a imputação, a propala ou divulga. § 2º A prova da verdade do fato imputado exclui o crime, mas não é admitida: I - se, constituindo o fato imputado crime de ação privada, o ofendido, não foi condenado por sentença irrecorrível; II - se o fato é imputado ao Presidente da República ou chefe de governo estrangeiro; III - se do crime imputado, embora de ação pública, o ofendido foi absolvido por sentença irrecorrível.

[12] Código Eleitoral - Art. 325. Difamar alguém, na propaganda eleitoral, ou visando a fins de propaganda, imputando-lhe fato ofensivo à sua reputação: Pena - detenção de três meses a um ano, e pagamento de 5 a 30 dias-multa. Parágrafo único. A exceção da verdade somente se admite se ofendido é funcionário público e a ofensa é relativa ao exercício de suas funções.

[13] Código Eleitoral - Art. 326. Injuriar alguém, na propaganda eleitoral, ou visando a fins de propaganda, ofendendo-lhe a dignidade ou o decôro: Pena - detenção até seis meses, ou pagamento de 30 a 60 dias-multa. § 1º O juiz pode deixar de aplicar a pena: I - se o ofendido, de forma reprovável, provocou diretamente a injúria; II - no caso de retorsão imediata, que consista em outra injúria.

[14] Código Eleitoral - Art. 323. Divulgar, na propaganda, fatos que sabe inveridicos, em relação a partidos ou candidatos e capazes de exercerem influência perante o eleitorado: Pena - detenção de dois meses a um ano, ou pagamento de 120 a 150 dias-multa. Parágrafo único. A pena é agravada se o crime é cometido pela imprensa, rádio ou televisão.

contrário dos crimes contra a honra, tutela o ambiente de lealdade da propaganda, além de exigir a demonstração de dolo direto (*fatos que sabe inverídicos*) e a difícil comprovação da potencialidade lesiva (*fatos capazes de exercerem influência perante o eleitorado*). Nesse ponto, é importante sustentar que não se trata de crime de perigo concreto, exigindo-se apenas a demonstração de que a conduta tem aptidão para influenciar o pleito. No caso de disseminação de desinformação pela Internet, deve-se ter em conta, por exemplo, o meio empregado, o alcance que atingiu em termos de visualizações e compartilhamentos, tendo-se como referência o eleitorado local, além, é claro, do tipo de informação veiculada e o seu grau de credibilidade em relação ao usuário médio de Internet.

Há, ainda, outros tipos penais que podem oferecer uma moldura possível para as condutas de desinformação nas eleições, se tomarmos como referência a experiência dos últimos pleitos. Cite-se, como exemplo o artigo 57-H, §§ 1º e 2º da Lei 9.504/97[15]. Sobre esses tipos, diga-se da dificuldade de sua configuração material, já que a lei alude à contratação de grupo de pessoas, sem definir o que entende por "grupo" (2, 3 ou mais pessoas), além da elementar relativa à contratação exclusivamente para a finalidade da disseminação fraudulenta da propaganda, restrição que deixa de fora uma gama enorme de condutas possíveis, tais como aquelas em que funcionários públicos ou privados regulares são direcionados à prática da conduta, sem prejuízo de suas funções legítimas habituais.

Recente alteração legislativa criou a figura da "denunciação caluniosa eleitoral", no art. 326-A do Código Eleitoral[16], que pode ser uma alternativa

[15] § 1º Constitui crime a contratação direta ou indireta de grupo de pessoas com a finalidade específica de emitir mensagens ou comentários na internet para ofender a honra ou denegrir a imagem de candidato, partido ou coligação, punível com detenção de 2 (dois) a 4 (quatro) anos e multa de R$ 15.000,00 (quinze mil reais) a R$ 50.000,00 (cinquenta mil reais). § 2 º Igualmente incorrem em crime, punível com detenção de 6 (seis) meses a 1 (um) ano, com alternativa de prestação de serviços à comunidade pelo mesmo período, e multa de R$ 5.000,00 (cinco mil reais) a R$ 30.000,00 (trinta mil reais), as pessoas contratadas na forma do § 1º.

[16] Art. 326-A. Dar causa à instauração de investigação policial, de processo judicial, de investigação administrativa, de inquérito civil ou ação de improbidade administrativa, atribuindo a alguém a prática de crime ou ato infracional de que o sabe inocente, com finalidade eleitoral: Pena - reclusão, de 2 (dois) a 8 (oito) anos, e multa. § 1º A pena é aumentada de sexta parte, se o agente se serve do anonimato

válida de enquadramento de determinadas condutas ligadas à disseminação de desinformação de conteúdo eleitoral. Nesse ponto, atente-se para o parágrafo 3º do dispositivo, que amplia as possibilidades de autoria, ainda que se deva guardar que se trata de tipo acessório do *caput*, exigindo-se o dolo direto.

É interessante destacar, ainda, o artigo 296 do Código Eleitoral[17], tipo este pouco visitado pela jurisprudência, dada a sua baixa incidência. Todavia, o contexto atual traz de volta essa descrição típica porque ela se abre a uma possibilidade concreta diversa, que demandaria, inclusive, uma alteração legislativa para readequação da pena. As últimas eleições foram pródigas em boatos e alarmes falsos sobre fraude nas urnas eletrônicas e em alguns casos provocando aglomeração de pessoas indignadas nas portas das seções, causando tumulto. Apurações posteriores apontaram para uma possível articulação dolosa voltada a disseminar a desconfiança e a indignação nos eleitores. O tipo do artigo 296 pode, em tese, oferecer alguma resposta a essa conduta.

Não se pode perder de vista, também, a possibilidade de termos crimes comuns conexos a essas figuras típicas. Citem-se como exemplo, o crime de racismo, previsto no art. 20, § 2º, da Lei 7718/89, e eventualmente os crimes de lavagem de dinheiro (Lei 9.613/97).

IV.b - A via pelo controle da propaganda

A desinformação pode configurar, em tese, propaganda irregular.

Obviamente que toda e qualquer propaganda na Internet está sujeita ao regramento previsto na Lei 9.504/97 (artigos 57-A a 57-J) e às Resoluções do TSE. Ali se encontram limites formais à veiculação que podem ser buscados

---

ou de nome suposto. § 2º A pena é diminuída de metade, se a imputação é de prática de contravenção. § 3º Incorrerá nas mesmas penas deste artigo quem, comprovadamente ciente da inocência do denunciado e com finalidade eleitoral, divulga ou propala, por qualquer meio ou forma, o ato ou fato que lhe foi falsamente atribuído.

[17] Art. 296. Promover desordem que prejudique os trabalhos eleitorais: Pena - Detenção até dois meses e pagamento de 60 a 90 dias-multa.

como alternativa ao enfrentamento dos ilícitos decorrentes da desinformação.

O artigo 242 do Código Eleitoral parece trazer, ainda, uma abertura importante de enquadramento da desinformação como propaganda irregular[18]. Não raro, os boatos que surgem e se propagam com velocidade no âmbito da desinformação pela Internet são geradores de sentimentos como raiva, revolta ou medo. A disseminação orquestrada e maciça desse tipo de postagens em período eleitoral, a depender do grau em que isso aconteça, pode turbar a normalidade da formação da vontade popular e caracterizar, em tese, uma propaganda irregular na forma do artigo 242, aqui mencionado. É um dispositivo legal pouco utilizado, mas que merece ser reinterpretado à luz dessas novas configurações de desordem informativa.

Vale destacar, ainda, que a Constituição e a Lei 9.504/97, em seu artigo 58, garantem o direito de resposta contra veiculação caluniosa, difamatória, injuriosa ou sabidamente inverídica. Na atividade eleitoral na Internet é extremamente difícil concretizar tal direito, pelo fato de ser quase impossível, nesses casos, a reprodução das mesmas condições nas quais a desinformação foi difundida[19]. Em especial, as correntes de Whatsapp, que são difundidas pelos usuários e que não criam uma rede rastreável de compartilhamento, sendo praticamente impossível identificar aqueles usuários que tiveram contato com a fonte falsa.

IV.c - A via da cassação do registro ou do diploma e da inelegibilidade

As fronteiras que a Constituição e a lei tomaram para si – e que estão

[18] Confira-se: Código Eleitoral - Art. 242. A propaganda, qualquer que seja a sua forma ou modalidade, mencionará sempre a legenda partidária e só poderá ser feita em língua nacional, não devendo empregar meios publicitários destinados a criar, artificialmente, na opinião pública, estados mentais, emocionais ou passionais.

[19] Vide que os algoritmos direcionam as informações que chegam ao usuário, criando uma bolha digital onde apenas se tem contato com aquilo que o usuário concorda. Mais sobre o assunto em: https://tab.uol.com.br/nova-bolha

na essência de todo o regramento dos ilícitos eleitorais – são as noções de abuso e de fraude. Abusar é exceder, ultrapassar um limite. Pressupõe-se que algo começou na esfera do lícito, e dela se distanciou. Fraudar é iludir de forma ardilosa, é induzir alguém a erro.

Abusar ou fraudar, no contexto das eleições, desequilibra a disputa, gera impactos potenciais na liberdade do voto, prejudica a transparência, compromete a lisura do pleito e coloca em risco a adesão final a seus resultados. Os abusos e fraudes interferem no que se espera de uma eleição normal. E a quebra da normalidade gera a incerteza sobre a legitimidade dos resultados. Essa constatação não é recente, ao contrário, constitui o eixo de proteção constitucional expresso no artigo 14, § 9º[20] da Constituição.

A Constituição se referiu expressamente ao abuso de poder econômico e de autoridade. A legislação complementar avançou para os abusos nos usos de meios de comunicação social. Paralelamente, o legislador ordinário tipificou hipóteses concretas de abusos, nas condutas vedadas dos artigos 73 e seguintes, no artigo 30-A e até mesmo no 41-A, todos da Lei 9.504/97.

É nesse contexto que temos que enxergar o emprego massivo da desinformação: como mais uma espécie de abuso, subsumível, em tese, às grandes categorias de ilícitos com as quais o direito eleitoral tradicionalmente trabalha.

A caracterização do ilícito de "uso indevido dos meios de comunicação social", tradicionalmente atrelado às mídias convencionais, deve merecer um enfoque de atualização, a possibilitar o enquadramento típico, para abranger a divulgação de notícias falsas ou distorcidas pela Internet, especialmente em redes sociais.

A constatação de que houve pagamento para impulsionamento

[20] Constituição, Artigo 14, § 9º: § 9º: Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.

indevido de postagens contendo *fake news* pode caracterizar o ilícito de abuso de poder econômico, e eventualmente o do artigo 30-A da Lei 9.504/97. Em ambas as hipóteses, uma vez indiciado o benefício auferido pelo candidato, justifica-se a propositura da medida judicial tendente à cassação do registro ou do diploma, conforme o caso.

Importante lembrar que, ao contrário da figura típica constante do citado artigo 30-A, as hipóteses genéricas de abuso têm conteúdo aberto e dependerão sempre de análise de seu impacto na situação concreta. E essa análise estará, nos casos de desinformação, ligada também ao contexto local da eleição, além do alcance da disseminação, grau de "viralização" e métodos empregados para isso.

Também releva notar que essas hipóteses de infração eleitoral não dependem, para a finalidade de cassação de registro ou diploma, de caracterização do elemento subjetivo, na forma de dolo ou culpa do candidato. O que está em jogo nesses casos é a salvaguarda da legitimidade das eleições que, uma vez impactada, indicará a necessidade da cassação. Somente a imposição da sanção de inelegibilidade dependerá de configuração de nexo subjetivo.

A depender da forma como esses conteúdos são lançados e disseminados no mundo virtual, será possível também buscar a configuração da fraude, hipótese expressa de impugnação de mandato eletivo contida no artigo 14, § 9º da Constituição, mas também passível de ser enfrentada pela via da Ação de Investigação Judicial Eleitoral. Isso será possível, quando se puder identificar a criação de perfis falsos, o uso indevido de *bots,* ou ainda o emprego de mecanismos artificiais que promovam a "viralização" de postagens.

A caracterização do abuso ou da fraude, nesses contextos, seja de qualquer espécie, estará muito mais atrelada à forma como a disseminação da desinformação é feita, do que propriamente ao conteúdo disseminado. Afinal, em última análise, mesmo uma informação autêntica, quando veiculada de

forma abusiva no processo eleitoral, poderá configurar um ilícito eleitoral. Não é dizer que o conteúdo não seja importante, mas ele deixa de ser o aspecto principal. As atenções devem ser direcionadas à identificação das estratégias de propagação desses conteúdos que, necessariamente, resvalam para o ilícito. Em resumo, o foco deve estar muito mais na forma de veiculação do que no conteúdo em si.

V – A investigação eleitoral da desinformação

Na investigação de desinformação em processos eleitorais será importante buscar dados sobre os meios digitais que impulsionam o alcance das notícias falsas, o número de compartilhamentos e sopesar esses números em relação ao colégio eleitoral em questão. Deve-se investigar se há emprego de perfis falsos, se há emprego de fraude nesses compartilhamentos e como se está financiando o impulsionamento artificial da desinformação.

Os impulsionamentos podem ser feitos de acordo com as políticas de uso das próprias redes sociais – o que facilita a análise de quem o fez e quanto gastou –, mas também podem ser feitos de forma artificial, por meio de *bots*, que nada mais são do que perfis falsos criados com o intuito de promover reações artificiais a postagens específicas para aumentar o alcance dessas publicações[21].

A investigação de qualquer ato na Internet implica no conhecimento acerca da lógica do sistema informático e da própria Internet, que se sofistica na medida das diferentes aplicações de Internet ou dos sistemas que passam a ficar disponíveis para utilização.

A principal característica de qualquer ato praticado em meio virtual é que ele deixa rastro. Isto porque, para que um sistema informático ou para que

[21] Para mais sobre *bots* e redes sociais, cf.: RUEDIGER, Marco Aurelio. Artigo: Os robôs nas redes sociais. FGV DAPP. Disponível em: http://dapp.fgv.br/artigo-os-robos-nas-redes-sociais/. Acesso em: 16/05/2020.

a Internet funcione, existe uma coordenação de identificadores únicos, de forma que o nome e o número que são digitados na barra de endereços quando fazemos uma busca, por exemplo, identificam um endereço único que permite que os computadores se encontrem, isto é, permite a difusão das informações e a entrega de dados exatamente ao destino pretendido.

Isso faz com que toda a movimentação nesse meio fique registrada, permitindo ao investigador seguir a pista e identificar os autores dessa movimentação.

A Lei do Marco Civil da Internet, Lei nº. 12.965/2014, que estabeleceu princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil, regulou as questões processuais referentes à preservação das provas digitais pelos provedores, disciplinando o acesso a elas.

O artigo 11 do Marco Civil (MCI)[22] estabelece que será aplicada a legislação brasileira sempre que alguma das condutas referentes ao manuseio de dados ou comunicações por provedores de conexão e de aplicações de Internet ocorrer em território nacional. E seu § 2º esclarece que o *caput* se aplica mesmo que as atividades descritas sejam realizadas por pessoa jurídica sediada no exterior quando o serviço for ofertado ao público brasileiro ou ao menos uma integrante do mesmo grupo econômico possuir estabelecimento no Brasil. O artigo 11 do MCI deixa claro que se aplica a legislação brasileira para qualquer operação de tratamento de dados realizada em território nacional, devendo ser respeitados os direitos à privacidade, proteção dos dados pessoais e ao sigilo das comunicações privadas e dos registros, quando pelo menos um dos terminais está localizado no Brasil. Ou seja, no caso em que a coleta de dados se deu a partir de uma conexão feita no território

[22] Lei 12.695/2014. art. 11. Em qualquer operação de coleta, armazenamento, guarda e tratamento de registros, de dados pessoais ou de comunicações por provedores de conexão e de aplicações de internet em que pelo menos um desses atos ocorra em território nacional, deverão ser obrigatoriamente respeitados a legislação brasileira e os direitos à privacidade, à proteção dos dados pessoais e ao sigilo das comunicações privadas e dos registros. (…) § 2º O disposto no caput aplica-se mesmo que as atividades sejam realizadas por pessoa jurídica sediada no exterior, desde que oferte serviço ao público brasileiro ou pelo menos uma integrante do mesmo grupo econômico possua estabelecimento no Brasil.

nacional, não importando que a sede da pessoa jurídica do provedor de aplicação de Internet[23] esteja no exterior, desde que o serviço esteja sendo ofertado ao público brasileiro, ou pelo menos uma integrante do mesmo grupo econômico possua estabelecimento no Brasil (ex.: a empresa WhatsApp Inc., por integrar o mesmo grupo econômico do Facebook Inc., que possui representação brasileira). Esse dispositivo determina que os dados do público brasileiro terão asseguradas as garantias de privacidade e segurança, exigiendo-se, assim, para o afastamento do sigilo desses dados, a observância da lei brasileira e seu regime próprio de proteção desses dados.

A importância do Marco Civil está em ser a primeira lei brasileira a prever prazos de retenção e possibilidade de preservação dos registros de conexão e dos acessos às aplicações de internet, que são, ao mesmo tempo, meios investigativos para se buscar a identificação do usuário e também elementos probatórios para embasar a conclusão da individualização pessoal da conduta.

Qualquer infração comum ou eleitoral pode vir a ser solucionada com o auxílio de provas digitais. *E-mails* recebidos e enviados, pesquisas de busca sobre determinados temas na Internet, documentos armazenados em meio digital, entre outros, podem vir a ser pistas e provas do cometimento de ilícitos.

As provas digitais apresentam características intrínsecas que as tornam aptas à verificação. Elas deixam marcas, ou seja, são o próprio vestígio das condutas praticadas no mundo virtual, pois toda atividade nesse ambiente deixa pegadas e pode ser verificada. Uma vez que uma informação é registrada na Internet, ou em algum dispositivo informático, essa informação pode ser recuperada dentro de um certo período, mesmo que tenha sido apagada. Assim, a perícia forense tem condição de analisar as provas digitais para verificar sua autenticidade e integridade, podendo assim determinar seu grau de confiabilidade.

---

[23] Exemplos de grandes provedores de aplicação à Internet, que atuam no Brasil: Facebook/Instagram/WhatsApp; Google; Twitter; Microsoft etc).

Para o funcionamento da rede mundial de computadores, é necessária uma conexão à rede, que se realiza por meio de um *modem*, disponibilizado por um provedor de conexão. Esta conexão pode ser paga ou gratuita, mas implica em receber um número IP, isto é, um endereço de protocolo de Internet (*Internet Protocol)*[24] exclusivo*,* pelo período da conexão[25], para acessar a infraestrutura de rede mantida pelas empresas de telecomunicações, como as operadoras de telefonia (Claro/Net; Oi-Telemar; Tim; Vivo; etc). Esse número IP é usado para acessar os serviços (*sites*, redes sociais como Facebook, Instagram, Twitter; mensageiros instantâneos, como WhatsApp e Telegram; plataformas de streaming como YouTube; *e-mail*; etc.), mantidos por provedores de aplicação à internet. Em uma breve síntese, recebida uma denúncia de publicação de desinformação, com fins eleitorais, em alguma aplicação de internet (*site*; mensageiro instantâneo; rede social; *email* etc), com uma simples consulta no http://registro.br[26] (para endereços nacionais) ou http://whois.icann.org (para endereços estrangeiros) é possível saber qual provedor de aplicação de internet é o responsável por determinado domínio. O primeiro passo na investigação deve ser o pedido da preservação de dados dos registros de acesso à aplicação de internet e os logs de *upload* (postagem) e acessos do usuário junto ao respectivo provedor de aplicação identificado. Os grandes provedores costumam disponibilizar portais[27] para as autoridades fazerem esse pedido.

---

[24] O endereço IP - *Internet Protocol Address*) é o código atribuído a um terminal de uma rede para permitir sua identificação, definido segundo parâmetros internacionais (MCI, Art. 5º, inc. III).

[25] Importante: um mesmo número de IP pode ser utilizado por vários usuários durante determinado período, mas apenas por um único usuário em um dado dia e hora. Por isso, é essencial que o IP venha acompanhado da data e horário exatos da conexão, incluindo o fuso horário, de forma a excluir outros usuários.

[26] No Brasil, o NIC.br – Núcleo de Informação e Coordenação do ".br" é o braço executivo do Comitê Gestor da Internet do Brasil – CGI.br, e é o responsável por alocar os números IP para as operadoras de telefonia que, dentre o lote de IPs a ela destinado, disponibiliza um único número IP para cada conexão de Internet que algum dos seus clientes faça. A identificação do IP nessa etapa vai identificar o usuário titular daquela linha telefônica ou de banda larga, seus dados cadastrais como endereço residencial, que as companhias telefônicas ou outras têm justamente para realizarem a cobrança de seus serviços.

[27] Facebook e Instagram: https://facebook.com/records; WhatsApp: https://WhatsApp.com/records; YouTube: https://ler-se.google.com; Twitter: https://legalrequests.twitter.com.

Após a preservação, cabe o ajuizamento de medida cautelar de afastamento de sigilo telemático (Res. TSE 23.610/19, Art. 40 e MCI, Art. 22), para que o provedor de aplicação de internet indique, mediante ordem judicial, o IP, data e hora utilizados pelo usuário investigado na conexão à internet. De posse dessas informações, outra consulta nos mesmos sítios[28] (com o número IP informado pelo provedor de aplicação), indicará qual empresa de telefonia é a responsável por alocar o IP pesquisado, à qual se deve dirigir o pedido de informação relativo à informação cadastral do cliente titular do serviço de conexão à internet. Essa informação será do endereço físico onde se deu a conexão de internet para a difusão/publicação do conteúdo investigado.

A partir dos dados do titular do serviço, novas investigações devem ser feitas visando identificar o autor da postagem/publicação. Não significa, necessariamente, que o titular dos dados cadastrais, cliente daquela operadora, seja o autor do fato, o usuário que se está investigando. Esse cliente identificado pode ter emprestado seu sinal de *wi-fi* para um amigo, ou mesmo partilhar o mesmo sinal com vizinhos (fato comum em comunidades). Por isso, serão necessárias outras diligências para a confirmação da autoria e sua possível responsabilização, como por exemplo a medida cautelar de busca e apreensão do dispositivo informático identificado pelo IP do usuário investigado.

Os grandes provedores de aplicações de internet, que prestam serviços no País, como *Facebook* e *Twitter* já vêm se comprometendo a deletar perfis falsos, fazem campanhas sobre *fake news* e colaboram com as autoridades. É necessário, outrossim, o constante desenvolvimento e aperfeiçoamento de ferramentas já existentes na própria aplicação, que identifiquem os robôs (*bots*), muito utilizados para propagar desinformação em seus serviços, e a identificação de usuários que descumprem os próprios Termos de Uso das plataformas.

[28] Para endereços nacionais, consulte: http://registro.br ; para endereços internacionais, consulte-se: http://whois.icann.org.

VI – Conclusão

O impacto da desinformação nas eleições é tema que ainda precisa ser estudado e talvez só um arco histórico mais longo permita a visão mais clara do fenômeno.

De qualquer sorte, o emprego industrial da mentira como estratégia eleitoral precisa ser enfrentado como infração eleitoral grave, já que interfere nos valores garantidores da normalidade e legitimidade do pleito. É manobra desleal.

As ferramentas tradicionais do direito eleitoral precisam ser reinterpretadas para abranger o contexto da tecnologia da desinformação de forma ampla, mas é preciso enfatizar que esse enfrentamento deve priorizar o combate às manobras abusivas de disseminação, em vez do pretenso e controvertido controle de conteúdos.

Com isso, evita-se a discussão tormentosa sobre a censura e a violação da liberdade de expressão. É dizer que, para a caracterização do ilícito, deve-se velar mais pela legitimidade das condutas, do que propriamente pela autenticidade das mensagens postadas. Até mesmo uma mensagem verdadeira, se disseminada de forma irregular, poderá configurar o ilícito eleitoral. O valor a ser tutelado nesses casos é menos a verdade e mais a lealdade da disputa.

O olhar mais vigilante sobre a forma do que sobre o conteúdo nos redireciona para um terreno em que o direito eleitoral já trafega com mais segurança e tradição. Afinal, a liberdade de expressão não protege o abuso e nem a fraude.

No cenário em que o cidadão não apenas se informa pelas redes sociais, mas também se posiciona ativamente na Internet, compartilhando opiniões e manifestando sua aprovação ou desaprovação sobre conteúdos políticos, o descontrole sobre notícias falsas é preocupante. Isso porque não

há resposta fácil no complexo mundo digital[29].

O que o sistema de justiça eleitoral precisa, portanto, é da construção de critérios mais seguros de enquadramento típico dessas condutas. O desafio de todos os atores do sistema de justiça eleitoral deve ser o de definir parâmetros, gerar segurança ao intérprete e desestímulo aos comportamentos notoriamente desviantes, preservando a liberdade de expressão e a natureza libertária do ambiente da Internet.

Paralelamente, o legislador brasileiro deverá formular respostas mais seguras e mais realistas ao fenômeno e, principalmente, incorporar os partidos políticos como atores indispensáveis na construção e manutenção das boas práticas de propaganda na Internet, tornando-os também responsáveis pelos desvios eventuais.

BIBLIOGRAFIA

1. CRUZ, Francisco Brito (org.). Internet e Eleições no Brasil – Diagnóstico e Recomendações, 1ª. ed., 2019/2020, acessível em https://www.internetlab.org.br/wp-content/uploads/2019/09/policy-infopol-26919_4.pdf
2. GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. São Paulo: Atlas, 2020
3. MAGRANI, Eduardo. Democracia Conectada. Curitiba: Juruá, 2014.
4. RUEDIGER, Marco Aurelio. *Os robôs nas redes sociais*. In: DAPP, FGV.Disponível em: http://dapp.fgv.br/artigo-os-robos-nas-redes-sociais/
5. SALES, Tiago. *"O Combate às Fake News em nome da verdade"* . *In: Revista Justiça e Cidadania*, abril/2018.

[29] Sobre o tema, veja-se: CRUZ, Francisco Brito: Internet e Eleições no Brasil – Diagnóstico e Recomendações, 1ª. ed., 2019/2020, acessível em https://www.internetlab.org.br/wp-content/uploads/2019/09/policy-infopol-26919_4.pdf

6. ZILIO, RodrigoLopez. Direito Eleitoral. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2020
7. Conteúdo digital dobra a cada dois anos no mundo. *In*: *Revista Exame*, 09 abr. 2014.
8. Neutralidade de rede no Marco Civil da Internet. *In:* Ministério da Justiça (disponível em: http://pensando.mj.gov.br/marcocivil/pauta/neutralidade-de-rede-no-marco-civil-da-internet/).
9. Impacto das fake news em eleições mundiais é discutido durante seminário no TSE. *In: Tribunal Superior Eleitoral*, 17 de mai. 2019.
10. Brasil. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.610/2019.
11. TSE reúne-se com Google, Facebook, WhatsApp e Twitter para alinhar estratégias de combate à desinformação nas Eleições 2020. *In: Tribunal Superior Eleitoral*, 12 dez. 2019.
12. Brasil. Lei 4.737/1965 (Código Eleitoral).
13. Brasil. Lei 12.695/2014 (Marco Civil da Internet).

E-democracy: a democracia direta ea Política do futuro

VÂNIA SICILIANO AIETA

Vânia Siciliano Aieta. *Doutora em Direito Constitucional pela PUC-SP, com estágio de pós-doutorado pela Universidade de Santiago de Compostela - Espanha e pela PUC-Rio. Mestre em Direito Constitucional pela PUC-Rio. Professora do PPGD da Faculdade de Direito da UERJ. Coordenadora do Curso de Pós-Graduação em Direito Eleitoral do CEPED –UERJ/Escola Judiciária Eleitoral – TRE –RJ. Pesquisadora internacional do CESEG (Universidade de Santiago de Compostela - Espanha) e do Laboratório I2J (Universidade Lusófona do Porto, Portugal). Professora da Universidade Veiga de Almeida (UVA). Visiting Researcher na Universidade de Santiago de Compostela, Espanha e Visiting Scholar na Universitá La Sapienza, Roma, Itália. Advogada especializada em Direito Eleitoral.*

RESUMO

O presente trabalho versa sobre a análise da perspectiva digital do exercício da democracia, advinda com o deflagrar da E-democracy, que impulsiona o direito de participação política, subespécie dos Direitos Humanos, consagrando-se nos dias atuais como o direito dos direitos, com a desafiadora missão de transcender o ato de votar, sendo um modo concreto de recriar e aprimorar a democracia representativa. Assim, a voz da cidadania não deve ser levada em consideração apenas no momento do processo eleitoral, mas sim em todos os momentos que possa estar relacionada com a sua condição de portadora dos direitos do "demos", reivindicando um papel protagonista e decisivo, sendo uma aspiração de igualdade que implica a universalização de seus reclamos.

Palavras chave: Democracia, Cidadania, Eleições

ABSTRACT

The present work analyzes the exercise of democracy from the digital perspective, in particular focusing on e-democracy, which enhances the right of political participation, a type of human rights with the mission of transcending the right to vote, as a way to recreate and improve representative democracy. Hence, the voice of the people must be taken into consideration not only at the moment of the electoral process, but rather at all moments that can be related with their condition as bearers of rights, playing a protagonistic and decisive role, as part of an aspiration for equality that implies universalization of citizens' demands.

Keywords: Democracy, Citizens Rights, Elections

Como já demonstrado, entre as várias modalidades de democracia manifestas no curso da História, pode-se apontar a ideia de democracia direta, a de democracia indireta, a democracia liberal, a democracia exercida pelos partidos, a democracia social, a democracia participativa/deliberativa e, hoje, a chamada *E-democracy*.

A vida humana tem sido fortemente influenciada pelos aparatos tecnológicos de cada época e hoje a inclusão digital faz-se mister. A Constituição da República assevera a inclusão social, com esteio na redução das desigualdades sociais e na valorização da dignidade humana.[2] E, nesse contexto, a inclusão digital é subespécie da inclusão social, pois é fato que o cidadão hodierno, despido do acesso à Internet, é um ser humano de segunda categoria já que estará certamente alijado de uma vida social em sua inteireza.

Desse modo, a E-democracy pode ser compreendida como o arcabouço atual de ferramentas e tecnologias informáticas com o fito de viabilizar a participação do cidadão na vida política, por meio do voto, do envio de propostas, na fiscalização da res pública, da participação em procedimentos de decisão política, assim como no exercício dos mecanismos de democracia participativa por ocasião dos plebiscitos e referendos eletrônicos.

A E-democracy revela-se como a democracia do futuro, propiciando um novo patamar participativo por meio da tecnologia da informação, notadamente a Internet. Através desta, é possível o congraçamento dos cidadãos, fomentando-se novas ferramentas para a concretização da democracia e para os predicamentos da cidadania no que tange especificamente à melhoria sensível no exercício dos direitos políticos de participação, possibilitando o melhor acesso à informação, o acompanhamento da formulação das políticas de governo, os mecanismos de fiscalização dos atos governamentais.

[2] NETO, Tarcísio Vieira de Carvalho. Democracia digital. In: PEREIRA, Erick Wilson (Org.). Reforma política- Brasil República: em homenagem ao Ministro Celso de Mello. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2017, p. 181.

Com isso, o impacto da democracia digital resulta na melhoria da transparência do processo político, em uma participação política mais pujante para os cidadãos e na melhoria da qualidade da informação da opinião pública, viabilizando-se com mais segurança espaços de deliberação.

Entretanto, há muitos desafios para a concretização desse elevado papel impulsionador da E-democracy, tais como os **riscos de exclusão**; a **sobrecarga de informação** (de modo que o cidadão seja incapaz de processá-la); os **filtros-bolha,** que são o conjunto de dados gerados por todos os mecanismos algoritmos utilizados para uma espécie de personificação dos conteúdos das redes pela análise dos canais de busca dos indivíduos em uma impressionante violação de privacidade, uma vez que a arquitetura dos sites nos deixa reféns desses algoritmos; a **questão da fragmentação e polarização;** a **falta de engajamento político fora das redes**, esvaziando o diálogo; a **tecnização no debate**[3] e o fato da própria Internet possuir uma arquitetura própria reguladora dos comportamentos e interesses humanos, resultando em óbices ao pleno acesso da informação, à autonomia dos indivíduos, à liberdade de expressão e, em especial, à salvaguarda dos resquícios de privacidade que ainda sobram às sociedades no contexto hodierno.

Todavia, os avanços alcançados com as novas tecnologias no que tange à participação cidadã não podem ser desmerecidos. A concepção de uma E-democracy adequada ao contexto democrático ocidental e o uso da internet por uma perspectiva participativa são muito desejáveis. Um princípio jurídico-constitucional de implantação dessa modalidade de democracia demanda o desenvolvimento desse iter legislativo por um legislador com vontade política para isso.

[3] NETO, Tarcísio Vieira de Carvalho. Democracia digital. In: PEREIRA, Erick Wilson (Org.). Reforma política- Brasil República: em homenagem ao Ministro Celso de Mello. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2017, p. 192.

Há de se ressaltar o perigo de dar aos internautas ativistas cibernéticos mais representação e importância política nas sociedades do que de fato eles verdadeiramente têm. Devem-se analisar juridicamente ainda as interseções desse ativismo com a obrigação de se relacionarem eletronicamente com os poderes públicos. Nesse universo, vale lembrar o necessário exame de possíveis discriminações que podem nos fazer supor vantagens desfrutadas pelos internautas e, por fim, a existência de uma *ius communicationis*, que é o direito de acesso efetivo aos meios eletrônicos, premissa da ideia da E-democracy[4].

Devemos nos preocupar com as normas atuais e as exigibilidades de transparência impostas aos poderes públicos e à E-democracy. O resultado não é muito positivo e contrasta com obrigações importantes que são impostas no âmbito privado. E, nesse contexto, incluem-se várias propostas normativas. E há ainda o fenômeno pujante de apoios a iniciativas legislativas populares das leis ou o próprio direito constitucional de petição, no caso virtual e eletrônica.

O nexo da E-democracy com a tecnologia de informação com fins de alcançar maior participação na democracia virtual recebe muitas nomenclaturas como *E-democracy*, *democracia eletrônica*, *ciberdemocracia*, *ciberpoder*, *cibercidadania,* entre tantas outras.

É interessante abordar que a literatura tradicional sobre E-democracy foca suas atenções no exclusivismo da problemática tecnológica, notadamente no exame do contexto do voto eletrônico, descuidando-se do protagonismo que as questões políticas e constitucionais devem merecer, de modo a ensejar até mesmo a possibilidade de deflagração de uma "teledemagogia", pois vale asseverar que a democracia eletrônica não se encerra no voto – ainda que no voto eletrônico – e que os *experts* da implantação do instrumental tecnológico desconheciam, assim como ainda desconhecem, os avanços da cidadania real nas redes sociais em se tratando de resultado político.

[4] ESTEVE, Jordi Barrati; RIVIERA, Rosa Maria Fernandez. *Derecho de sufrágio y participación ciudadana a través de las nuevas tecnologias.* Navarra: Instituto Derecho Paralamentario, Thomson Reuters, 2011, p. 224.

Outra questão que merece cuidados é a informação disposta de forma hierárquica que hoje passa a ser encarada como uma nova lógica da comunicação, desde os fenômenos comunicativos tradicionais até também os alternativos, como *blogs*, *Wikis*, foros. No universo da web, já não há mais, como em tempos de outrora, o leitor passivo, mas sim um agente que tem acesso à integração, interação e seleção de conteúdos para o usuário[5], que deixa de ser um mero receptor, um simples consumidor de informações para alcançar um patamar qualitativo de ser híbrido entre os universos do consumo da informação e a produção dela, estando em deliberação contínua na recepção e na criação de conteúdos.

O fato é que a tecnologia de informação impulsionou e facilitou o empoderamento dos cidadãos, permitindo maior e melhor democracia participativa e deliberativa, já que agora o cidadão pode ter o direito de escolha da agenda, a análise, a formulação, a execução dos debates na web ou da implantação de alguma política, de forma que, na democracia virtual, qualquer cidadão pode participar.

Exemplos não faltam na política recente, como as eleições americanas de 2004 entre Bush e Kerry, em que os republicanos gozaram de um predomínio em relação aos democratas por terem introduzido, na campanha eleitoral, as redes sociais, superando, na ocasião, os meios de comunicação clássicos. Do mesmo modo, a eleição de Obama, em 2008, valeu-se de milhares de amigos no Facebook.[6]

[5] ESTEVE, Jordi Barrati; RIVIERA, Rosa Maria Fernandez. *Derecho de sufrágio y participación ciudadana a través de las nuevas tecnologias.* Navarra: Instituto Derecho Paralamentario, Thomson Reuters, 2011, p. 228.

[6] ESTEVE, Jordi Barrati; RIVIERA, Rosa Maria Fernandez. *Derecho de sufrágio y participación ciudadana a través de las nuevas tecnologias.* Navarra: Instituto Derecho Paralamentario, Thomson Reuters, 2011, p. 230.

Estados Unidos da América e, no Brasil, os movimentos que impulsionaram o recente *impeachment* da Presidente da República.

A noção do E-government é advinda da E-democracy, defendendo, conforme sua definição pela Comissão Europeia, o uso de tecnologias da informação combinado com mudanças nas estruturas organizacionais governamentais, com fins de melhorar os serviços públicos e os processos democráticos para o implemento e a melhoria de políticas públicas. Temos a ocorrência de um E-government quando existem acesso e acessibilidade às informações acerca da Administração Pública, quando há interação, básica ou avançada, caracterizada pela possibilidade real e concreta de comunicação entre a Administração e o administrado; quando se observa um estímulo entre as formas de participação do cidadão através da democracia digital, como ocorre no caso dos aplicativos governamentais.

A Declaração Ministerial sobre administração eletrônica, aprovada por unanimidade em Malmo, na Suécia, em 18 de novembro de 2009, foi um marco no assentamento dos certos vetores identificadores da democracia eletrônica, como

o foco na e-administração em prol dos interesses dos cidadãos por meio de serviços flexíveis e personalizados e os produtos de informação baseados nas demandas da população, no caso dos aplicativos, conclamando os particulares, através de estímulos governamentais, para colaborarem com a prestação desses serviços, sempre com um sistema de qualidade que permita avaliá-los no que tange à eficiência após serem prestados.

A E-democracy perfaz-se também como um princípio jurídico-constitucional passível de ser concretizado por um legislador com vontade política. São muitas as vantagens que podem ser alegadas para a implantação da democracia, da participação cidadã e do governo eletrônico, tais como: **eficácia**, por meio do melhor funcionamento dos sistemas eleitorais, da administração das eleições, implantando mecanismos de acesso à informação e participação do cidadão em diversos níveis; **eficiência**, buscando a eficácia com o menor custo, como no caso dos procedimentos eleitorais e da administração eleitoral, facilitando o acesso às informações públicas por meio das redes, também como um canal de participação variada pública ou privada; **transparência**, com informações cada vez mais acessíveis ao público, nos mais diversos níveis de profundidade; **comodidade**, para que o cidadão possa exercer a sua cidadania até mesmo de casa, através de um ponto de acesso à Internet; **pluralismo**, gerando um ganho político em relação aos meios de comunicação clássicos, geralmente oligárquicos, de modo que deixem de constituir um filtro ao livre fluxo de informação e de opinião; **participação** e **cultura participativa,** ampliando as possibilidades cognitivas dos cidadãos; e a **inclusão,** trazendo à participação política e ao ativismo político idosos, enfermos, imigrantes.[7]Ademais, a E-democracy promove a **estruturação da participação política dos cidadãos**, pois a rede permite que pessoas e grupos coletivos se conectem, compartilhem informações, deliberem, participem politicamente, mesmo em se tratando de um universo de pessoas que sequer se conhecem, ou pessoas que moram em distâncias significativas. Por fim, fomenta a memória política de um povo, permitindo resgatar acontecimentos pretéritos da política.

[7] ESTEVE, Jordi Barrati; RIVIERA, Rosa Maria Fernandez. *Derecho de sufrágio y participación ciudadana a través de las nuevas tecnologias.* Navarra: Instituto Derecho Paralamentario, Thomson Reuters, 2011, p. 233

Faz-se da maior importância ressaltar a problemática da possível bifurcação da sociedade entre incluídos e excluídos digitais, gerando uma discriminação odiosa que macula a cidadania dos ditos desconectados, produzindo como resultado um quadro de "infomarginalidade", pois os setores mais marginalizados e necessitados de representação são os que menos têm acesso à rede ou o fazem com menos eficácia.

Nesse sentido, no esteio do magistério acadêmico do Professor José Julio Fernández Rodríguez, devemos ter, do mesmo modo que a implantação de serviços públicos por meio da Internet, especial cautela com o vetor da **não discriminação** para não alcançarmos o indesejável resultado de uma democracia de elites.[8]

Há também o perigo de criarmos setores com falaciosas super ou infrarrepresentações que não correspondem às representações reais, com sua verdadeira importância. Não podemos olvidar que, em todo processo participativo, os perfis participativos detentores de maior protagonismo são os que apresentam posicionamentos mais polarizados, e dar a essas posturas polarizadas maior importância do que elas de fato possuem pode resultar na infravaloração das posições mais moderadas e, por conseguinte, majoritárias.

A afirmação de um direito à comunicação pelas redes, pela perspectiva digital, possui natureza constitucional com alicerce na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, notadamente no seu artigo 19 que afirma que: "Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras".

[8] RODRÍGUEZ, José Julio Fernández. *Lo público y lo privado em Internet*: intimidad y libertad de expresión em la Red. México DF: Universidad Nacional Autónoma de México, 2002, p.219-220.

Outros documentos mais recentes no âmbito das Nações Unidas, como por exemplo, a Declaração de Genebra de 2003, vinculam esse direito também ao direito de acesso à sociedade de informação e se afirmam como uma nova era com enorme potencial: a da Sociedade da Informação e da expansão da comunicação humana.

Nessa nova sociedade, a informação e o conhecimento podem ser produzidos, intercambiados, compartilhados e comunicados, por meio de todas as redes do mundo, de modo que todos os indivíduos poderão em breve, desde que atendidas as necessárias ações para tal escopo, construir uma sociedade de informação baseada no conhecimento compartilhado e fundamentada na solidariedade e em um melhor conhecimento mútuo entre pessoas e nações, de forma que tais medidas possam abrir caminhos para o desenvolvimento futuro de uma verdadeira sociedade do conhecimento.

Esse esforço em prol de uma nova era rumo à Sociedade de Informação demanda também forte elemento infraestrutural. A conectividade é um elemento vital e impulsionador para gerar o acesso universal, equitativo, constituindo um dos desafios a serem alcançados, devendo ser objetivo de todas as partes envolvidas.

Deve-se aduzir que a questão da conectividade engloba também a problemática da energia, pois malgrado estejamos tratando de assuntos de alta complexidade no que tange aos Direitos Digitais, existem cantões pelo mundo que nem mesmo dispõem de energia para o alcance da conectividade[9].

[9] HUESO, Lorenzo Cotino. Tratamiento jurídico y normativo de la democracia, participación y transparência eletrônicas: presente y perspectivas. In: ESTEVE, Jordi Barrat; RIVIERA, Rosa Maria Fernández. *Derecho de sufrágio y participación ciudadana a través de las nuevas tecnologias*, 2011, p. 240.

A capacidade universal de alcançar e contribuir com a informação, com o mercado de ideias e com a obtenção e propagação do conhecimento consagra-se como fator *sine qua non* para uma sociedade de informação integradora, promovendo o intercâmbio e o fortalecimento dos conhecimentos mundiais em prol do desenvolvimento, desde que se eliminem os obstáculos que impedem o acesso equitativo à informação para o desenvolvimento salutar das atividades econômicas, sociais, políticas, sanitárias, culturais, educativas, científicas, facilitando, assim, o acesso às informações que estejam em domínio público, incluindo nesse universo a utilização das tecnologias auxiliares.

Em nível interno, em todos os sistemas constitucionais, não faltam ferramentas que justifiquem juridicamente o fomento da sociedade de informação, a busca pelo conhecimento, a alfabetização digital e o acesso à Internet pelos cidadãos, assegurando a afirmação da igualdade material, o direito à educação e a dimensão objetiva dos direitos fundamentais, em especial os da comunicação e da informação.[10]

Desse modo, será possível que as sociedades exijam obrigações governamentais concretas no âmbito das políticas públicas de acesso à rede e o mais importante de todos os desafios, que é a educação digital plena, pois, sem ela, nada do que hodiernamente está sendo construído será possível de ser realizado.

CONCLUSÃO

O direito de decidir tem-se revelado como o esteio do princípio democrático nesse século XXI. Observa-se que as decisões construídas pela participação coletiva têm sido uma sólida resposta ao *déficit* qualitativo da democracia representativa.

[10] HUESO, Lorenzo Cotino. Tratamiento jurídico y normativo de la democracia, participación y transparência eletrônicas: presente y perspectivas. In: ESTEVE, Jordi Barrat ; RIVIERA , Rosa maria Fernández. *Derecho de Sufragio y participación ciudadana a través de las nuevas tecnologias*. Navarra: Thompson Reuters, 2011, p.241.

Há uma maior demanda pelo reconhecimento da *comunidade* como sujeito político ativo e partícipe, assim como também se observam uma maior autonomia e capacidade política na tomada de decisões governamentais e do interesse da sociedade civil organizada, revelando um empoderamento do cidadão hodierno e a concretização do chamado *direito de decidir*.

Também existe uma relação evidente entre o direito de uma sociedade decidir coletivamente, notadamente pela via partícipe e deliberativa, e o acolhimento e a inclusão dos direitos das minorias, mais facilmente alcançados por meio de uma democracia dialógica.

Desse modo, estamos diante de um direito genuinamente construído pelos reclamos do século XXI, com alicerce na necessidade de qualificarmos as ferramentas da democracia representativa de modo a qualificá-la por meio da participação popular cidadã, da democracia deliberativa dialógica e, em especial, pelas vantagens trazidas com a tecnologia da E-democracy.

O tema da participação política na qualificação da democracia segue sendo um dos desafios baluartes da agenda de pesquisa democrática. O ideal democrático não está em declínio ou em crise como é alardeado. Há tão somente ajustes a serem feitos na democracia representativa com a recepção benéfica dos instrumentos da democracia participativa, com as construções da democracia deliberativa dialógica e com o salto para o futuro observado na E-democracy, que garante, propriamente quando bem conduzida, o asseguramento concreto da participação do "demos", do povo, para o exercício do poder político.

O direito de participação, subespécie dos Direitos Humanos, consagra-se nos dias atuais como o direito dos direitos, com a desafiadora missão de transcender o ato de votar, sendo um modo concreto de recriar e aprimorar a democracia representativa. Assim, a voz da cidadania não deve ser levada em consideração apenas no momento do processo eleitoral, mas sim em todos os momentos que possa estar relacionada com a sua condição de portadora dos direitos do "demos", reivindicando um papel protagonista e decisivo, sendo uma aspiração de igualdade que implica a universalização de seus reclamos. Para isso,

a sociedade deve assegurar condições concretas para que o povo possa exercer sua condição de titular do poder político.

A democracia deve ser compreendida como um processo contínuo de controle do poder por meio dos seus mais diversos mecanismos. Ela revela um universo muito maior do que seu viés representativo, alicerçado no sufrágio, alcançando ainda os vetores da igualdade, do pluralismo, da participação.

Essa democracia, já qualificada notadamente pela participação popular efetiva e pela deliberação realizada, pela construção de um consenso argumentativo, pela via da democracia dialógica, gera um sistema em que ela é vista como um valor civilizatório, convertendo-se em cultura democrática.

Essa cultura democrática, qualificada, alicerçada na concretização de valores e princípios civilizatórios, será potencializada com estratégias assecuratórias dos direitos e demandas do povo. E, nesse contexto, o papel das defensorias e, em especial, do *ombudsman*, faz-se mister, pois, além de receberem os reclamos e expectativas da sociedade, garantem ainda os direitos e a oitiva das demandas das pessoas e grupos vulneráveis.

Entretanto, para que isso seja possível, a educação política é uma tarefa de todos, de modo a conseguirmos o alcance e a concretização de **valores** indispensáveis para uma cultura democrática, tais como o aceite do pluralismo e da tolerância, de modo que os cidadãos, pela prática de uma democracia deliberativa e dialógica, consigam dar um salto qualitativo, educacional, de modo a gerar, parafraseando o Professor Doutor José Julio Fernández Rodríguez, **uma democracia educada e comprometida com as políticas públicas de interesse geral, resultando em uma sociedade forte, plural e que verdadeiramente proteja os direitos humanos** e a sociedade na sua inteireza, na completude dos seus cidadãos. Como afirmava o grande educador brasileiro Anísio Teixeira, a educação não pode ser um processo exclusivo de formação de uma elite, mantendo a grande maioria da população em estado de analfabetismo e ignorância.

BIBLIOGRAFIA:

AIETA, Vânia Siciliano. *Democracia*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006.

ESTEVE, Jordi Barrat I.;RIVIERA, Rosa Maria Fernández. *Derecho de Sufragio y participación ciudadana a través de las nuevas tecnologias*. Navarra:Thompson Reuters, 2011

NETO, Tarcísio Vieira de Carvalho. Democracia digital. In: PEREIRA, Erick Wilson (Org.). Reforma política- Brasil República: em homenagem ao Ministro Celso de Mello. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2017.

RODRÍGUEZ, José Julio Fernández. *Lo público y lo privado em Internet*: intimidad y libertad de expresión em la Red. México DF: Universidad Nacional Autónoma de México, 2002.

Papo reto com os políticos do futuro sobre democracia

MAURÍCIO DA SILVA DUARTE

Sobre o autor:

***Maurício da Silva Duarte**. Pós-doutor e doutor em Comunicação e Cultura pela UFRJ, mestre em Sociologia pelo IUPERJ, graduado em História e Jornalismo, ambos pela UFF. É servidor do TRE-RJ.*

RESUMO

O presente trabalho traça um panorama do fenômeno cultural da Modernidade e de alguns de seus elementos constitutivos, como o progresso tecnológico, a ascensão de uma esfera pública não-estatal, as novas formas de lutas políticas e consciência. Propõe então, como conclusão, um conjunto de perguntas para que o leitor analise sua própria adesão à democracia, segundo os parâmetros iluministas e emancipacionistas da Modernidade.

Palavras chave: democracia, direitos humanos, mídia e jornalismo.

ABSTRACT

This work provides an overview of the cultural phenomenon of Modernity and some of its constitutive elements, such as technological progress, the rise of a non-state public sphere, the new forms of political struggles and conscience. It then proposes, as a conclusion, a set of questions for the reader to analyze his own adherence to democracy, according to the enlightenment and emancipationist parameters of Modernity.

Keywords: democracy, human rights, media and journalism.

INTRODUÇÃO

O que democracia tem a ver com a qualidade do ensino público ou o valor do seu salário? Você já reparou que a zona sul e as áreas mais ricas da cidade possuem rede de água de esgoto, enquanto nas áreas pobres é comum ver valas negras e esgoto a céu aberto? A democracia pode estender a rede de esgoto aos locais pobres ou eu apenas posso votar em representantes e esperar que eles façam os serviços públicos? Democracia tem a ver com o Estado e os governos? Essas perguntas nada têm de descabidas. A democracia é um produto humano, tem uma história de sucessos e fracassos. O mais importante: tem a cara da sociedade, depende de sacrifícios pessoais e coletivos que fazemos para conquistar direitos e também resistências de todos os grupos sociais que nada querem mudar, querem deixar o mundo como está.

O cidadão está mergulhado no mundo. A sua visão da realidade e as perguntas e respostas sobre o grau de liberdade, tolerância e igualdade sociais que pretende que exista na sua vida estão ligadas ao tipo de sociedade em que ele vive, ao momento histórico a que está conectado.

Cidadania e democracia como entendemos é recente, devem-se à ascensão do liberalismo no final do século XVIII e do XIX. Mas era limitada aos direitos civis, à noção de liberdade individual. Não era pouco para aquela época. Mas a noção liberal de democracia estava apoiada na propriedade. Na verdade, no mérito pessoal. O problema é que os liberais daquela época associavam mérito pessoal à quantidade de bens que você tem ou com o quanto você recebe de grana. Era um mundo estranho, não acha? Ainda bem que ninguém mais pensa assim, né?

Mas a democracia viveu ondas profundas transformações, ocorridas ao longo do século XX e, depois, no século XXI. No início do século passado, a população ocidental sentiu o avanço capitalista em todo o planeta: o

imperialismo e as brutalidades contra os povos, as guerras mundiais, os golpes de Estado e instalação das mais sangrentas ditaduras. Também a ascensão das lutas dos povos oprimidos, as revoluções operárias, os movimentos feministas, as tentativas de construção do socialismo, com todas as contradições dele, de lutar pela liberdade e defender a ditadura do proletariado.

A vida cotidiana também foi profundamente alterada. No seu berço, estavam as novas máquinas de transporte (avião, automóvel) e comunicação (rádio, cinema, discos). Já vivíamos várias transformações importantes, uma delas fundamental. Até o século XIX, apenas o Estado era um canal público de demandas e debates dos interesses do cidadão. Chamamos isso de esfera pública. Pois no final século XIX já havia surgido uma esfera pública não-estatal, em que as pessoas discutiam os seus interesses como cidadãos. Qual era? Quem responde é o filósofo Habermas, autor célebre de uma teoria da comunicação (a da Ação Comunicativa).

Habermas diz que as mudanças estruturais da esfera pública aconteceram com o surgimento do Jornalismo profissional, empresarial, na Europa Ocidental. Nos cafés e bares burgueses da Europa, as pessoas se reuniam para ler as notícias e debater questões de interesse público e do cidadão, em geral. Essa não vai ser uma transformação pequena. Todos as organizações da sociedade civil agora vão contar com o apoio de uma nova entidade, que surge disso: aquilo que costumamos chamar de "opinião pública".

"O público que se dane!", é a frase de um empresário americano, barão das ferrovias por lá, o Vanderbilt. Ele teve que recuar, pois a pressão da opinião pública foi gigante e ameaçou os negócios dele. Outro exemplo? Na França, condenaram injustamente um oficial judeu do Exército por espionagem, o capitão Dreyfus. Puro racismo. Quem mobilizou a sociedade francesa, desencadeando um movimento que resultou na absolvição do capitão e sua recondução ao Exército? Um jornalista chamado Émile Zola, que escreveu um

artigo de capa no jornal Aurore e criou uma comoção social. Jornalismo e opinião pública são as grandes novidades democráticas do final do XIX,

As mudanças seriam maiores no século XX, quando a tecnologia anunciava uma novidade a cada momento. O jornalismo também ajudou à ideia de novidade, ao publicar periodicamente as News ou notícias. Era uma nova marcação do tempo psicológico das pessoas, mas também uma forma de ser descolado naquele tempo. Desde então a palavra *moderno* passou a frequentar o vocabulário das pessoas. Fala-se no carro *moderno*, na roupa *moderna*, na mulher *moderna*, na escola *moderna*, nas cidades *modernas*, no governo e nos políticos *modernos*, nos objetos *modernos* e daí em diante. Geralmente, associamos o moderno a ideias tais como: novidade, progresso, mudança, tecnologia, ciência, desenvolvimento.

Na Europa, realmente o mundo antigo estava sob violenta destruição. Para começar, houve a Primeira Guerra Mundial (1914-1918). Ela não significou apenas a morte de milhões de seres humanos e a devastação econômica européia. Com ela, ruíram os últimos impérios europeus. Havia acabado o tempo da nobreza, dos vestidos longos em bailes com valsas vienenses, das noites na ópera para Offenbach e Wagner, dos oficiais de roupas galantes e espadim. Os novos tempos eram das grandes empresas capitalistas, dos lucros fabulosos e de investimentos no mundo inteiro, da bolsa de valores, das negociações pelo telefone, do imperialismo, das viagens de avião para assinar contratos milionários, da publicidade espalhada pela cidade, dos documentos na máquina de escrever, das rivalidades comerciais levadas até as últimas consequências.

Os Estados Unidos saíram como a grande potência vencedora da I Guerra. Eles trouxeram ou consolidaram os valores triunfantes: individualismo, democracia, busca frenética pelos lucros, tecnologia diretamente aplicada à produção.

Nas sociedades tradicionais, pré-capitalistas, as normas de conduta, leis e costumes, modificavam-se com lentidão, podiam levar séculos. Na sociedade moderna, a comunicação, os meios de locomoção e os recursos tecnológicos aceleraram freneticamente a vida. Um novo tipo de homem surgia no Ocidente: o homem-massa. O homem da multidão das grandes cidades, esmagada no metrô, correndo para o trabalho, atrás da melhor oportunidade financeira, coração batendo forte. Os novos tempos da máquina e das flutuações vertiginosas do mercado exigiam velocidade nas respostas.

O mundo estava sendo virado de ponta a cabeça. O velho era dinamitado pelos novos acontecimentos.

AVANÇO TECNOLÓGICO E ARTE MODERNISTA

A tecnologia muda a vida cotidiana e a cabeça das pessoas. A I Guerra inaugurou ou difundiu o uso dos aviões, dos tanques de guerra, dos submarinos, dos gases mortais pulverizados sobre as trincheiras (guerra química), da metralhadora. Nos primeiros vinte anos do século XX, muitos aparelhos estrearam em milhões de lares europeus e americanos: o toca-discos, o rádio, o ventilador, a geladeira e — maravilha das maravilhas — o automóvel. A classe média entrava na era do consumo de massas.

A mudança tecnológica atingia o mundo da Publicidade, que mostrou a sua força ao arregimentar jovens para a guerra europeia. Na tecnologia cultural, o toca-discos e o rádio permitiram que milhões de pessoas pudessem ouvir música em casa. Isto fez com que a arte pudesse ser reproduzida quase infinitamente: um teatro de ópera tem 800 lugares, mas agora se podiam vender 80 mil discos com árias de Verdi e Puccini cantadas pelo tenor Enrico Caruso. Viajar ficou mais rápido e barato com o automóvel e os aviões. Portanto, o contato entre os povos, a difusão das novas ideias culturais, eram muito mais

rápidos. Tudo isso abriu uma longa estrada para a Publicidade vender serviços e também os novos valores modernos.

As novas tecnologias e a publicidade possibilitaram tornar a cultura em mercadoria e as mercadorias em arte, pela publicidade. Arte em mercadorias culturais que podia ser vendida a milhões de consumidores: discos, programas de rádio, sessões de cinema. Surgia a *indústria cultural*, que envolvia investimentos e lucros de milhões de dólares.

INDÚSTRIA CULTURAL

Num trabalho famoso, *A obra de arte na era de sua reprodutibilidade técnica,* o filósofo alemão Walter Benjamin mostrou que a tecnologia permitia reproduzir obras de arte para milhões de pessoas. Havia livros com fotos coloridas de pinturas famosas, discos de sinfonias de Beethoven. Especialmente, havia o cinema. Assim, a arte perdeu aquela *aura* de objeto raro, venerado religiosamente no pedestal, acessível apenas para alguns iniciados. Desprovida da *aura*, a arte aproximou-se das massas. Otimista, Benjamin gostava dessa mudança. Acreditava que seria possível criar uma nova arte para as grandes multidões, principalmente pelo cinema[1].

O filósofo alemão Adorno criticava Benjamin neste ponto. Acusava-o de certa ingenuidade. Para Adorno, o capitalismo criou a *Indústria Cultural*, que destruiu o respeito à arte tradicional. Ela teria forjado uma espécie de baixa cultura, caracterizada por obras muito simples na forma e no conteúdo, que podem ser absorvidas facilmente pelas multidões. Superficiais e repetitivas, são antes de tudo um grande negócio. A grande indústria imporia padrões de gosto sobre as multidões, facilmente digeríveis.

[1] Cf. KONDER, Leandro. *Walter Benjamin. O marxismo da melancolia.* Rio de Janeiro, Campus, 1988. Sobre este tema, a pág. 67 em diante. O texto clássico de Benjamin está no volume Benjamin. Adorno. Horkheimer. Habermas. da coleção *Os Pensadores* da Abril Cultural, São Paulo, 1980, e chama-se *A obra de arte na época de sua reprodutibilidade técnica.*

Volta e meia a indústria cultural elabora o constante movimento de criação e recriação destes produtos, que vendem muitos discos e entradas de cinema. Desta forma, teria surgido um tipo de cultura mesquinha, que tornaria o espectador um consumidor passivo. Alienado, ele não seria levado a refletir sobre sua situação no mundo, tornando-se mero escravo dos meios de comunicação[2].

No cinema, esta polêmica entre a possibilidade de se criar uma arte de massas libertadora (Benjamin) e uma indústria cultural que produz tolices que submetem as pessoas em troca de dinheiro (Adorno) representou o grande desafio para os artistas do século XX. O cinema é uma diversão lucrativa que aliena as pessoas, que se tornam politicamente acomodadas? É possível fazer um cinema de arte? Um cinema de arte será compreendido e apreciado sempre por uma minoria? Os ditos filmes de arte são apreciados por uns poucos porque o público é ignorante, porque a massa jamais entenderá as obras de artes, ou porque o cinema de arte é aborrecido mesmo? Existe uma cultura superior que faz cinema de arte ou isto é preconceito dos aristocratas do gosto, que não sabem apreciar o cinema para o grande público?

Décadas depois de Adorno e Benjamin terem debatido essas questões, ainda temos dúvidas se a democracia chegou ao mundo da arte e da cultura pelo mercado ou se deveríamos mantê-la apenas como experiência sensível de alguns aristocratas, para garantir a qualidade. O que você acha?

[2] **(6)** Cf. COELHO, Teixeira. *O que é Indústria Cultural.* Coleção Primeiros Passos. São Paulo, Brasiliense. A exposição crítica das teorias estéticas de Benjamin e Adorno está em EAGLETON, Terry. *A ideologia da estética.* Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 1993, capítulos 12 e 13. Há uma exposição do debate sobre a mercantilização da cultura em FEATHERSTONE, Mike. *O desmanche da cultura...,* 1995, pp. 33-55. Existe uma coletânea de textos de Adorno sobre Indústria Cultural e crítica estética feita por Gabriel Cohn para o volume *Theodor W. Adorno* da coleção Grandes Cientistas Sociais, São Paulo, Ática, 1986. Também, MERQUIOR, José Guilherme. *Arte e sociedade em Marcuse, Adorno e Benjamin*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1969.

FEMINISMO E SOCIALISMO

A guerra possibilitou milhões de mulheres a buscar empregos nas fábricas e nos escritórios. A partir daí, a condição feminina nunca mais seria a mesma. Desde os anos 20, já existiam mulheres que usavam vestidos e cabelos curtos, fumavam, dirigiam automóveis, frequentavam a universidade, bebiam nos bares, discutiam as novas ideias, votavam. Elas também faziam poesia, pintavam, lecionavam, trabalhavam com pesquisa científica. A arte receberia influência destas transformações.

Outra grande mudança do começo do século XX foi a Revolução Socialista na Rússia, em 1917. Ela entusiasmou intelectuais na Europa e nos EUA. Não foram poucos os que se aproximariam do Partido Comunista. Muitos escritores e artistas manifestaram simpatia pelos ideais comunistas: pintores como Picasso e Miró; diretores de cinema como Charles Chaplin, Bertolucci, Fellini, Pasolini e Eisenstein; poetas como Maiakovsky e Lorca; autores de teatro como Bertolt Brecht.

No Brasil, os comunistas fariam a cabeça de muitos intelectuais entre os anos 30 e 60: os escritores Jorge Amado, Oswald de Andrade, Carlos Drummond de Andrade e Graciliano Ramos; os pintores Cândido Portinari e Di Cavalcanti; o arquiteto Oscar Niemeyer, o teatrólogo Dias Gomes. Fazer uma arte engajada nas mudanças sociais, ligada às lutas dos trabalhadores, foi uma das características de grande parte da arte moderna no século XX[3]. De qualquer

[3] Naturalmente, há uma distinção clara entre a arte engajada e o panfleto político sem valor artístico. Infelizmente, a mania do "politicamente correto" muitas vezes ignora essa diferença. Uma novela de tevê que contenha cenas contra a escravidão pode ser mais progressista do que os poemas de Homero, que não contestavam a sociedade escravocrata grega antiga. Mas será que a tal novela é artisticamente superior aos cantos homéricos? Nos EUA, a obsessão universitária chega a ponto de colocar Shakespeare num plano inferior ao de um escritor latino qualquer, simplesmente porque este denuncia o racismo em Los Angeles. A este respeito, Cf. BLOOM, Harold. *Cânone Ocidental. Os livros e a Escola do Tempo.* Rio de Janeiro, Objetiva, 1995, Prefácio e Prelúdio, e capítulo 1. Sobre a mesma temática, HUGUES, Robert. C*ultura da reclamação. O desgaste americano.* São Paulo, Cia. Letras, 1993.
Com a sensibilidade que a caracterizava, a escritora inglesa Virgina Woolf disse assim: "Por volta de 1910, a natureza humana mudou (...) Todas as relações humanas se modificaram – entre patrões e empregados, maridos e mulheres, pais e filhos. E,

forma, os trabalhadores já faziam parte da cena política do século, com direito a voto e reivindicação de direitos. A democracia marcava alguns pontos, não é mesmo?

DEMOCRACIA E QUESTIONAMENTO SOCIAL

Uma influência intelectual sobre muitos povos foi a obra de Karl Marx. Artistas e escritores vão aderir ao socialismo. Muitos artistas faziam arte abertamente politizada. Esta arte não era simplesmente propaganda política ou panfleto, porque neste caso não ultrapassaria o nível utilitário. Exemplo de artista abertamente engajado na luta política, o autor e diretor de teatro alemão Bertolt Brecht marcou a arte do século XX. Assumidamente comunista, nem por isso deixou de revolucionar a dramaturgia.

Também comunista, o cineasta soviético Sergei Eisenstein é o diretor de *O Encouraçado Potemkim* que revoluciona o tempo e o espaço no cinema. Isto é, a mesma temática da física. Eisenstein mostra cenas alternadas, muda as seqüências, altera os ritmos de montagem, os enquadramentos, mostra que o espaço e o tempo da filmagem são subjetivos, com efeitos diferentes dos que a realidade provocaria. Com Eisenstein, o tempo e o espaço cinematográficos adquirem caráter político, universo por onde se inscrevem as lutas de classes[4].

IDEOLOGIA DA RACIONALIDADE INSTRUMENTAL

Uma das ideologias dominantes na Modernidade é a da competência técnica, que estabelece que os problemas da sociedade, a rigor, não são políticos, isto é, não dependem de debates públicos, em que todos se

---

quando as relações mudam, há ao mesmo tempo uma mudança na religião, no comportamento, na política e na literatura." (*Collected Essays*. vol. 1 Londres, p. 321)

[4] Cf. MACHADO, Arlindo. *Segei M. Eisenstein*. São Paulo, Brasiliense, 1982. Para uma visão geral, ARAÚJO, Inácio. *Cinema. O mundo em movimento.* São Paulo, Scipione, 1995.

manifestam, apresentam diversos pontos de vista, experiências e necessidades. Os problemas sempre dependeriam de uma solução técnico-administrativa. Portanto, o que devemos fazer é procurar o especialista capaz de resolver o problema.

Assim, problemas que sempre demandam decisões políticas, são reduzidas ao campo administrativo. Saúde, educação, política de segurança pública sempre são mal avaliados no Brasil. Qual a razão? Sempre se diz que são motivos de ordem gerencial, uma questão de simples incompetência. Mas quase sempre o problema não são das pessoas postas no governo, sua capacidade técnica. Em geral são decisões políticas tomadas por governantes que não ouvem a sociedade civil, não fazem um debate sério com entidades civis e cidadãos sobre as prioridades e medidas a serem tomadas. "Precisamos de menos política e de mais administradores profissionais", diz a ideologia reinante, quando o problema é bem diferente: o que precisamos é de política democrática, de debates públicos.

O discurso técnico da competência estabelece as regras: devemos falar e pensar sobre o "modo tecnologicamente correto ou modo errado de resolver o problema". Na realidade, não existe uma fórmula técnica exata para solucionar os problemas sociais. As entidades da sociedade civil e os cidadãos devem se expressar, a partir do que consideram ser as necessidades sociais e paritculares imediatas e as de médio prazo. Nesse debate, os envolvidos vão tentar prever consequências, solicitar informações, escutar outros argumentos. Até que um consenso seja formado e seja suficientemente consistente para que se possa decidir. Tudo isso é que se chama de decisão política a partir da arena de discussões livres (acima indicamos que essa é a esfera pública de Habermas).

Como vimos no início do texto, o filósofo e sociólogo alemão J. Habermas mostrou que no Estado moderno ocorreu a gradual ascensão da esfera privada do público, ou seja, da importância pública da esfera privada (no sentido de não

ser estatal. Isso significa que os debates do governo e dos tribunais não podem mais ser ocultados, devem ser abertos ao conhecimento dos cidadãos. Habermas diz ainda que o surgimento da esfera pública (e o papel da imprensa comercial nesse processo faz parte das mudanças na ligação Estado e Sociedade Civil.

Mas é bom deixar claro que o próprio Habermas faz uma crítica ao desenvolvimento atual desse processo. Ele diz que esse debate social hoje é excessivamente gerenciada pelas empresas privadas de comunicação. Os teóricos da comunicação falam inclusive num fenômeno da "agenda setting", que é o poder que o jornalismo, em especial, e os meios de comunicação, em geral, de impor as pautas que vão ser consideradas relevantes à opinião pública. A mídia controlaria ainda o viés (ângulo de abordagem do debate público.

Por exemplo, os meios de comunicação selecionam as vozes autorizadas e os especialistas que devem opinar sobre essas pautas impostas como relevantes, além de os colocando para falar em nome do cidadão. Na crítica desse processo, ele aponta como central o fato de as empresas de jornalismos serem negócios privados, portanto, viverem as ambiguidades de estarem cindidas entre o público (prestam o serviço de divulgar as informações de interesse público e o privado (serem empresas que visam ao lucro e têm interesses particulares na cena política. Assim, Habermas diz que os meios de comunicação são capazes de produzir/constituir aquilo que é tornado público. Ele analisa o jornalismo e os meios de comunicação no papel de protagonista na cena social e política, e não simplesmente como uma tecnologia que apenas transmite ou reproduz as informações (conhecido no meio acadêmico como "teoria do espelho", ou seja, a ideia de que os media apenas refletem a realidade, sem interferir nela).

APLICAÇÃO INDUSTRIAL E A ARTE: GROPIUS E A *BAUHAUS*

A indústria influenciou a arte modernista, mas o inverso também ocorreu. Pioneiro, o arquiteto alemão Walter Gropius criou um estilo de construção de prédios funcionais, simples, práticos e sem enfeites superficiais: arte na era da máquina[5]. Projetos de fábricas, prédios públicos e edifícios das cidades modernas, com concreto armado, janelas e pronto, todos são inspirados em sua obra.

Mais tarde, Gropius foi diretor da célebre *Bauhaus*, a escola que visava a utilizar a arte para criar objetos fabricados. A beleza e a funcionalidade entrelaçadas. Nascia o *desenho industrial*. Agora, uma cadeira, um ferro de passar roupa, uma janela, um copo, uma geladeira seriam desenhados com intenções de beleza, simplicidade e utilidade.

Ícone da cultura norte-americana, o automóvel é o melhor exemplo. Ele simboliza tudo que oferece a civilização burguesa: o conforto, a individualidade, rapidez, a ascensão social, o sucesso, a virilidade. Mas não se faz apenas um veículo sobre quatro rodas, é preciso que ele tenha um *design*, um estilo, uma certa *personalidade*. Aí aparece não apenas a importância do desenho industrial, mas a própria transformação do objeto cotidiano em arte: tal como as roupas, os tipos de prédios e as pinturas, os automóveis também tiveram desenhos que acompanharam a moda. Até que ponto é possível ainda discernir o limite entre tecnologia e estética? Existe claro, um terceiro e decisivo elemento nessa reunião: mercado. Arte, mercado e tecnologia vão se expressar por meio da

[5] GROPIUS, Walter. *Bauhaus: Novarquitetura*. São Paulo, Perspectiva, 1972. Agrupa ensaios do fundador da célebre escola de arquitetura de Berlim, a Bauhaus, berço do desenho industrial e da arquitetura moderna. Transmitem com clareza o projeto de uma arquitetura que relaciona a funcionalidade com a estética. Para compreender o estilo modernista na arquitetura, PEVSNER, Nikolaus. *Panorama da Arquitetura Ocidental*. São Paulo, Martins Fontes, 1982, capítulo 9. ZEVI, Bruno. E *A Linguagem Moderna da Arquitetura.* Lisboa, D. Quixote, 1984. FRY, Maxwell. *A Arte na Era da Máquina.* São Paulo, Perspectiva, 1976.

publicidade comercial, que, já a partir dos anos 1960s, serão a expressão midiática da sociedade do espetáculo. Assim, a lógica do mercado e da publicidade vai "colonizar" outras formas de expressão, como a arte, o jornalismo ou a política (estar na mídia vira o grande objetivo dos políticos e de várias organizações).

Esse conceito de "colonização" vem também do filósofo e sociólogo alemão Habermas. Ele diz que um domínio da sociedade coloniza o outro quando aquele primeiro domínio impõe suas regras de funcionamento sobre o domínio colonizado[6]. Habermas criticava por exemplo como a lógica do dinheiro (domínio econômico) ou do poder (no sentido de coação, do domínio político) podem invadir a esfera moral, as decisões do cotidiano[7].

Do mesmo modo, pode-se pensar da lógica de encenação dos meios de comunicação ditando normas para a vida política. A lógica mediática é a de se impor como o filtro soberano na seleção e na apresentação das informações de interesse público. Mas, nesse processo, entre outras coisas pelas próprias rotinas de produção, os meios de comunicação simplificam a realidade, ao mesmo tempo que disputam a atenção do público, em busca de audiência. A "atmosfera de consumo" orienta em grande parte as decisões dos meios de comunicação. Podemos chamar isso de lógica "publicitária" ou de "entretenimento".

Como afirma o teórico da comunicação Muniz Sodré, a publicidade torna-se "a mídia que engole todas as mídias", no sentido de que passa a "colonizar" (no sentido de Habermas) a lógica das outras formas de expressão. Antes de vender um serviço ou produto, a publicidade passa a promover e vender a própria imagem das organizações e empresas.

---

[6] Está na Teoria da Ação Comunicativa, capítulo VI-2.

[7] Obras do filósofo coreano Byung-Chul-Han, por exemplo, descrevem como valores do neoliberalismo têm moldado um sujeito posmoderno que não opera segundo a lógica do poder disciplinar, mas gerencia sua subjetividade como uma empresa, com padrões de investimento, metas de desempenho etc. Essa trasnformação leva o filósofo a classificar as sociedades contemporâneas como marcada pela depressão: são sociedades "do cansaço", "do desempenho", "da transparência", onde os sujeitos veem assim mesmos como responsáveis únicos por seus fracassos.

NEOLIBERALISMO E POSMODERNISMO

No final do século XX, o Estado de bem-estar social perdeu prestígio para as ideias neoliberais. Margareth Tacher, na Inglaterra, e Ronald Reagen, nos EUA, venceram no voto popular e iniciaram uma série de medidas de austeridade, corte de direitos, desautorização dos sindicatos, redução de impostos dos mais ricos, redução de programas sociais. Essas medidas se tornaram modelo para os governos, que crescentemente adotaram o neoliberalismo, em especial a partir dos anos 1990 em diante, com duas mudanças, política e econômica. A política foi a queda do regime comunista da União Soviética e da Europa Ocidental. A econômica foi o acelerado processo de globalização dos mercados e das comunicações.

Ao mesmo tempo, esse mundo posmoderno viu emergir novas formas de luta política. Os novos atores faziam lutas ditas moleculares ou identitárias: movimento negro, gays, mulheres faziam reivindicações por emancipação e igualdade. O fim do socialismo alterou a consciência também a respeito da democracia. Não se falava mais em "democracia burguesa". Havia a consciência de a democracia é um valor universal, independe do sistema econômico. Capitalismo ou socialismo, qualquer sistema é melhor se houver respeito à dignidade humana, liberdade e tratamento justo e igualitário.

Esse sentido passou a guiar as lutas globais. Sim, exatamente. A criação de um mercado global criou também uma cidadania global, facilitada pelas novas tecnologias de comunicação. Evidentemente, essa cidadania global se manifestou no consumo, umas das questões mais importantes da nossa sociedade. Movimento de consumidores contra abusos de empresários ficaram famosos. Marcas como Nike, Zara e outros foram boicotados internacionalmente, acusados de exploração de trabalho infantil. As empresas

passaram a assumir compromissos de responsabilidade social, a associar às marcas comportamentos e valores éticos.

Bom, após todo esse panorama, acho que já deu para perceber que a democracia deixou de ser pensada como um sistema político para estar nas nossas relações culturais e interpessoais. Votar não é democracia, é parte dela. Uma eleição legítima e com ampla participação faz parte da cidadania política, mas não é toda a cidadania, palavrinha que cada vez mais se confunde com democracia. Afinal, só há verdadeiramente democracia onde há cidadãos empoderados, opinião pública ativa, imprensa livre e eleições justas, claro.

Então pense: você tem sido democrático? Respeita as diferenças? É tolerante com todas as religiões? Considera que a opinião do outro tem importância, por mais que você discorde dele? Você respeita o gosto musical, de filmes, enfim, culturais de quem não gosta das mesmas coisas que você? As eleições do seu país são limpas e justas? Os recursos e serviços públicos são distribuídos de acordo com a necessidade e interesse dos cidadãos da cidade? Os políticos eleitos prestam contas da sua atuação parlamentar ou de governo? Se você pode responder de forma positiva a essas perguntas, você terá noção exato do grau de democracia em que vive ou do quanto ainda tem que caminhar para ser democrata...

BIBLIOGRAFIA

BAUMAN, Zygmunt. *Globalização, as conseqüências humanas*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 1999.

MACHADO, Arlindo. *Segei M. Eisenstein*. São Paulo, Brasiliense, 1982.

BRADBURY, Malcom & McFARLANE, James. *Modernismo. Guia Geral.* São Paulo, Cia. das Letras, 1989.

COELHO, Teixeira. *O que é Indústria Cultural.* Coleção Primeiros Passos. São Paulo, Brasiliense

COHN, Gabriel. *Theodor W. Adorno* São Paulo, Ática, 1986(Coleção Grandes Cientistas Sociais).

DUBY, Georges & ARIÈS, Philippe. *História da vida privada. Vol.5* São Paulo, Cia. das Letras, 1992.

EAGLETON, Terry. *A ideologia da estética.* Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 1993.

FEATHERSTONE, Mike. *O desmanche da cultura: globalização, pós-modernismo e identidade.* São Paulo, SESC/Studio Nobel, 1997 (Coleção Megalópolis).

FRY, Maxwell. *A Arte na Era da Máquina.* São Paulo, Perspectiva, 1976.

GROPIUS, Walter. *Bauhaus: Novarquitetura*. São Paulo, Perspectiva, 1972.

HABERMAS. *Mudança estrutural na esfera pública.* São Paulo, Tempo Brasileiro, 1984.

_____. *Teoria do agir comunicativo-Vol. 1: racionalidade da ação*. São Paulo, Martins Fontes, 2019.

HOBSBAWM, Eric J. *A era dos extremos. O breve século XX. 1914-1991.* São Paulo, Companhia das Letras, 1995.

KONDER, Leandro. *Walter Benjamin. O marxismo da melancolia.* Rio de Janeiro, Campus, 1988

MERQUIOR, José Guilherme. *Arte e sociedade em Marcuse, Adorno e Benjamin*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1969.