



UNIVERSIDADE  
DO ESTADO DA BAHIA

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS HUMANAS  
CAMPUS IV  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**PAULO VIANA CUNHA**

**REFORMA POLÍTICA: UMA ANÁLISE SOBRE AS  
IMPLICAÇÕES DA CANDIDATURA AVULSA NO  
ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO**

Jacobina

2017

**PAULO VIANA CUNHA**

**REFORMA POLÍTICA: UMA ANÁLISE SOBRE AS  
IMPLICAÇÕES DA CANDIDATURA AVULSA NO  
ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO**

Monografia apresentada ao curso de graduação em Direito, Universidade do Estado da Bahia, como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Henrique Araújo Galvão de Carvalho

Jacobina

2017

## **TERMO DE APROVAÇÃO**

**PAULO VIANA CUNHA**

### **REFORMA POLÍTICA: UMA ANÁLISE SOBRE AS CONSEQUENCIAS DA CANDIDATURA AVULSA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO**

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em  
Direito, Universidade do Estado da Bahia, pela seguinte banca examinadora:

Nome: Henrique Araújo Galvão de Carvalho

Titulação e Instituição: Especialista em Direito Público pela Fundação Faculdade de Direito  
da Bahia

Nome: Vanessa Vieira Pessanha

Titulação e instituição: Doutora em Relações Sociais e Novos Direitos pela Universidade  
Federal da Bahia (UFBA)

Nome: Edelson Silva Reis

Titulação e Instituição: Mestre e Direito Público pela Universidade Federal de Pernambuco  
(UFPE)

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço em primeiro lugar ao Deus por ter permitido com sua infinita bondade que essa jornada chegasse ao fim com êxito. Agradeço também ao professor Henrique Galvão pela imensa colaboração, com sugestões muito pertinentes e pela paciência durante a realização desse trabalho, bem como aos meus colegas e amigos de curso. Por fim não posso esquecer minha esposa Daniela e meus filhos Paulo Henrique e Daniel por entender em diversos momentos a minha ausência e, sobretudo por ter tido paciência durante esse tempo. A todos, muito obrigado.

## RESUMO

Este trabalho tem por objetivo analisar os instrumentos jurídicos constitucionais que tratam sobre a possibilidade de elegibilidade no Brasil, em especial no que tange ao exercício do direito político passivo. Diante disso foi feita uma reflexão sobre a obrigatoriedade de filiação partidária como critério de elegibilidade elencada no art. 14, 3º, V da CRFB/1988 e sua inconstitucionalidade observando os princípios constitucionais, bem como os direitos humanos dispostos no Pacto de San José Martin de 1969 e ratificados no ordenamento jurídico brasileiro. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 possui importantes fundamentos que sustenta o Estado Democrático de Direito, sendo que para esse trabalho foram analisados três: a cidadania, o pluralismo político e a dignidade da pessoa humana. Esses princípios coexistem e devem permear todo o texto constitucional, principalmente durante um processo hermenêutico. A não observação desses princípios e o esgotamento do modelo atual com a representação monopolizada pelos partidos políticos, em detrimento da impossibilidade do exercício pleno da cidadania e do pluralismo político originou a crise de representação política. A partir de uma leitura da CRFB/1988 com a observação de seus princípios constitucionais e a favor do ser humano, verificou-se a plena possibilidade de candidatura avulsa no ordenamento jurídico brasileiro, devendo ser reconhecida por um processo de mutação constitucional ou por uma emenda a constituição, necessária para alinhamento da letra da lei ao espírito constitucional. Além disso, foi importante fazer um estudo comparado com a legislação internacional para entender como a candidatura avulsa funciona em algumas democracias sólidas, para assim perceber quais benefícios esse instrumento jurídico pode proporcionar para o cidadão brasileiro.

**Palavras-chave:** Cidadania, pluralismo político, candidatura avulsa, partido político, democracia.

## ABSTRACT

This work aims to analyze the constitutional legal instruments that deal with the possibility of eligibility in Brazil, especially in relation to the exercise of passive political right. Thus was made a reflection on the obligation of party affiliation as an eligibility criterion elencada in Article 14, 3§, V CRFB / 1988 and its unconstitutionality observing the constitutional principles and human rights established in the Pact of San José Martin 1969 and ratified in the Brazilian legal system. The Constitution of the Federative Republic of Brazil in 1988 has important fundamentals underpinning the democratic rule of law, and for this work we analyzed three: citizenship, political pluralism and human dignity. These principles coexist and should permeate the whole constitution, especially during a hermeneutical process. Failure to observe these principles and the depletion of the current model with the representation monopolized by political parties to the detriment of the impossibility of full citizenship and political pluralism led to the political crisis of representation. From a reading of CRFB / 1988 with the observation of its constitutional principles and in favor of human beings, there is full possibility of piecemeal application in the Brazilian legal system and should be recognized by a constitutional mutation process or an amendment the constitution needed to align the letter of the law to the constitutional spirit. Moreover, it was important to make a comparative study with international law to understand how the single-application works on some solid democracies, so as to understand what benefits this legal instrument can provide for the Brazilian citizen.

**Keywords:** citizenship, political pluralism, spare candidacy, political party democracy.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

art.	artigo
CF/88	Constituição Federal da República
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b>	09
<b>2 DA REFORMA POLÍTICA E PARTICIPAÇÃO NO BRASIL</b>	13
2.1 DIFERENÇAS ENTRE REFORMA POLÍTICA E REFORMA ELEITORAL	15
2.2 CONCEITO JURÍDICO DE DEMOCRACIA	17
2.3 DEMOCRACIA REPRESENTATIVA	19
<b>3 SISTEMA JURÍDICO-POLÍTICO ADOTADO PELA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988</b>	23
3.1 REPUBLICANISMO	24
3.2 FEDERALISMO	26
3.3 SISTEMA PROPORCIONAL	28
3.4 DIREITOS POLÍTICOS	30
3.5 FILIAÇÃO PARTIDÁRIA	35
<b>4 DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA</b>	37
4.1 FORMAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS NO BRASIL	37
4.2 OUTROS INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE PARTICIPAÇÃO DO CIDADÃO	40
4.3 CRISE DE REPRESENTATIVIDADE JURÍDICA-POLÍTICA NO BRASIL	42
4.4 POLÍTICA PÓS-REPRESENTATIVA	45
<b>5. DA CANDIDATURA AVULSA</b>	48
5.1 ESTUDO COMPARADO DA CANDIDATURA AVULSA	48
<b>5.1.1 Lista Cívica e suas implicações no sistema jurídico e político da Itália</b>	48
<b>5.1.2 Candidatura Independente e suas implicações no sistema jurídico e político dos Estados Unidos da América</b>	52
<b>5.1.3 Candidatura Independente e suas implicações no sistema jurídico e político da França</b>	55

<b>6 DA CANDIDATURA AVULSA NO BRASIL</b>	<b>58</b>
6.1 REFLEXÕES SOBRE OS TRATADOS DE DIREITOS HUMANOS E SUA APLICABILIDADE NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO	59
<b>6.1.1 O Pacto de San José da Costa Rica: A não obrigatoriedade da filiação Partidária</b>	<b>62</b>
<b>6.1.2 O Fenômeno da Mutação Constitucional e pressupostos de validade</b>	<b>65</b>
<b>6.1.3 Jurisprudência do STF quanto a Tratado de Direitos Humanos Internacional: Mutação Constitucional no Brasil</b>	<b>67</b>
6.2 PROPOSTA DE EMENDA A CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA: Requisitos e pressupostos de validade	71
6.2.1 PEC 41 DE 2011	73
6.2.2 PEC 06 DE 2015	73
6.3 CONSEQUENCIA DA CANDIDATURA AVULSA NO SISTEMA JURÍDICO BRASILEIRO	75
<b>7. CONCLUSÃO</b>	<b>78</b>
<b>8. REFERÊNCIAS</b>	<b>81</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Logo após a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 a reforma política foi um tema bastante discutido no que diz respeito aos instrumentos jurídicos utilizados para validar as normas constitucionais e efetivar direitos e garantias individuais e coletivos.

Conseqüentemente passaram-se quase trinta anos da constituinte de 1988 e a reforma política ainda permeia o cenário jurídico e político nacional, com discussões que perpassam sobre a lógica jurídica do sistema, suas imperfeições e falhas bem como quais seriam as mais importantes mudanças a serem feitas na norma a fim de adequar os seus preceitos a realidade fática atual.

As mudanças sociais ocorridas nas últimas décadas desencadearam uma série de questionamentos sobre o sistema jurídico brasileiro, atingindo os direitos políticos fundamentais, pois houve um amadurecimento da sociedade quanto ao sistema democrático brasileiro e quais as possibilidades que ele detém para atuação dos indivíduos na esfera institucional e de representatividade na seara política eletiva.

Diante desses fatos e observando um contexto pós-moderno formado a partir de uma nova concepção de política representativa, foi elaborada essa pesquisa a partir da problemática que a crise de representatividade político institucional provoca na sociedade atualmente. Então, a pesquisa se desenvolveu a partir da seguinte problemática: que tipos de implicações a candidatura avulsa provoca no ordenamento jurídico brasileiro?

Além dessa problemática, outras questões também foram abordadas nesse trabalho: no Brasil existe essa possibilidade diante da análise da CRFB/1988? Quais mecanismos que podem ser utilizados para o reconhecimento da candidatura avulsa no ordenamento jurídico brasileiro? Quais as causas e conseqüências da democracia representativa no Brasil? A leitura atual do art. 14, §3, inciso V da CRFB/1988 está sendo feita de acordo com os princípios e fundamentos da Carta Magna?

Sendo assim, imaginamos a partir de uma análise mais detalhada que a candidatura política eletiva avulsa já ocorre em diversos países do mundo, gerando inúmeros benefícios para a sociedade, pois atua respeitando as normas de direitos humanos que pressupõe a norma mais favorável ao indivíduo, com respeito à dignidade da pessoa humana.

Ademais, a partir de uma leitura mais reflexiva da CRFB/1988 é possível perceber que os princípios e fundamentos da CRFB/1988 estabelecem respeito total e irrestrito a dignidade da pessoa humana, a cidadania e o pluralismo político, sendo esses fundamentos essenciais para o funcionamento do Estado Democrático de Direito. Há uma consonância entre os direitos fundamentais humanos, descritos no Pacto de San José Martin, de 1969, objeto de análise desse trabalho, com os fundamentos constitucionais, sendo impossível dissociar os direitos humanos dos fundamentos da Carta Magna.

Após esses pressupostos teóricos, o objetivo desse trabalho consiste em analisar quais implicações a candidatura avulsa provoca no sistema jurídico brasileiro, bem como identificar as causas e consequências geradas a partir da crise do sistema jurídico de representação político no Brasil.

É possível também fazer uma avaliação de como o reconhecimento do direito de candidatar-se de forma avulsa no Brasil, obedecendo ao princípio da legalidade, pode ampliar a participação popular no sistema eleitoral representativo. Ainda, é necessário verificar como uma candidatura avulsa contribui na consolidação e na efetivação da cidadania política. O fato é que a população brasileira tem debatido de forma constante sobre o esgotamento da democracia representativa no Brasil, que são exclusivos de partidos políticos. A reflexão traz à tona a necessidade de haver uma reforma política amadurecida, com o objetivo claro de garantir a todos a efetivação da cidadania plena.

A discussão deve ser pautada na possibilidade de garantir o direito mais favorável ao indivíduo, em respeito à dignidade da pessoa humana. Nesse aspecto esse trabalho tem ampla relevância, pois discute a lógica jurídica que envolve a atual democracia representativa brasileira e quais mudanças no sistema jurídico podem ocorrer com a

candidatura avulsa, especialmente aquelas ligadas à ampliação da participação popular.

Esse trabalho acadêmico tem como meta contribuir de forma significativa para um novo olhar acadêmico e social no que tange as relações estabelecidas por meio do sistema eleitoral brasileiro, de como a impossibilidade de candidatar-se a um cargo eletivo sem estar filiado a qualquer agremiação partidária fere o princípio fundamental da garantia da cidadania política e que ainda reduz as agremiações partidárias e aos instrumentos democráticos (muitos sem eficácia) como o plebiscito o conceito de democracia, excluindo assim uma imensa maioria que não está filiado, sendo seu direito anulado.

A discussão não é meramente teórica, pois envolvem aspectos importantes da vida cotidiana dos cidadãos brasileiros, na realidade um direito fundamental, o político. Com isso, é oportuna a realização desse trabalho com foco em identificar o direito fundamental, sua violação atual e quais instrumentos jurídicos devem ser utilizados para garantia de efetivação dos princípios constitucionais.

Para a realização desse trabalho acadêmico, foi feita uma pesquisa bibliográfica envolvendo diversos livros e artigos científicos. Além disso, também foi consultada a jurisprudência dos Tribunais, a CRFB/1988 e leis específicas sobre o tema. Após a consulta da pesquisa bibliográfica, bem como a leitura comparada de normas nacionais com outros ordenamentos jurídicos internacionais, foram feitos resumos e fichamentos das obras para uma melhor análise das mesmas.

O método científico utilizado nessa pesquisa foi o crítico, analítico e comparativo. Alguns autores por possuírem ampla pesquisa sobre o tema merecem destaque como Robert D. Putnam com seu livro *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna* e Olivia Raposo da Silva Telles com sua obra *Direito Eleitoral Comparado: Brasil, Estados Unidos, França*, pois possibilitaram uma visão panorâmica de outros sistemas normativos que envolvem temas dos direitos políticos.

O trabalho acadêmico dividiu-se em 7 capítulos. O capítulo 2, *Da reforma política e Participação no Brasil* aborda as diferenças entre reforma política e eleitoral, bem os conceitos de democracia e democracia representativa no sistema jurídico brasileiro. O

Capítulo 3 aborda o sistema jurídico, político e de Estado adotado pelo Brasil, categorizando esses institutos.

O capítulo 4 Da representação política, detalha como ocorreu a formação dos partidos políticos no Brasil, bem como quais são os instrumentos jurídicos dispostos na CRFB/1988 para participação do cidadão no sistema jurídico brasileiro. Além disso, é abordado no Capítulo 4 ainda a crise de representação no sistema jurídico brasileiro e sobre as novas formas de produzir política no atual Estado brasileiro.

O capítulo 5 trabalha com o conceito de candidatura avulsa e no seu interior há um estudo comparado sobre a candidatura avulsa em outros países, e quais consequências que esse tipo de instrumento jurídico provoca faticamente nas sociedades ali pesquisadas, que são a Itália, França, Estados Unidos da América.

O Capítulo 6 aborda a candidatura avulsa no Brasil, seus pressupostos de validade perante as normas de direitos humanos e a CRFB/1988, refletindo sobre a utilização da mutação constitucional ou de uma emenda a constituição para sanar o problema que aflige e impede a efetivação da candidatura avulsa no país, a filiação partidária e sua obrigatoriedade.

E na conclusão é feita uma reflexão sobre os dados estudados e vistos, com o objetivo de reafirmar a constitucionalidade da candidatura no ordenamento jurídico brasileiro e sua imediata validação perante uma mutação constitucional ou uma emenda a CRFB/1988, como forma de garantir os princípios constitucionais da Carta Magna.

## 2 DA REFORMA POLÍTICA E PARTICIPAÇÃO NO BRASIL

Desde a formulação da Constituição Federativa da República do Brasil de 1988, vêm se discutindo a necessidade de fazer reformas jurídicas significativas para a ampliação e efetivação dos direitos políticos no Brasil. O sistema político que foi criado pela Carta Magna de 1988 tem como umas das principais características sua hibridez, visto que nela existem inúmeras formas de participação popular, que abrange tanto o processo que ocorre no plano federal, como no plano estadual e municipal.

Algumas das formas que a Constituição dispõe em seus dispositivos para que a população possa participar politicamente através de participação direta é a utilização de plebiscitos, iniciativas populares e referendos, cada qual com suas particularidades.

Há também outras possibilidades de participação dos cidadãos na formulação de políticas públicas como, por exemplo, a participação nos Conselhos locais, como de educação, saúde etc. Tanto Estados como municípios permitem a participação ativa no processo de formulação de políticas públicas, como está disposto nos arts. 27 e 29, XII e XIII, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Mas do ponto de vista eleitoral, o Brasil é um país que mantém um monopólio político para os partidos no sistema representativo, como está disposto no art. 14, §3º, V, da Constituição Federal de 1988.

Há restrições para a participação em processos políticos, especificamente no tocante as condições de elegibilidade, que tratam sobre a necessidade de filiação partidária. O termo participar indica a idéia de ser parte de algo, podendo-se entender a participação política como o envolvimento individual ou coletivo dos cidadãos nas atividades políticas de sua sociedade (DALLARI, 1985).

É possível entender a participação política popular como um fato praticado por um conjunto de nacionais de um mesmo Estado, que detém direitos políticos passivos e ativos (ACQUAVIVA, 1994). Com isso, participação popular

pode ser entendida como um movimento político concreto que reflete os anseios e demandas da sociedade muitas vezes suprimida pelo poder público.

Essa participação ocorre em diversos graus de conscientização política, sendo que na maioria dos casos produzem na sociedade transformações significativas. Além disso, por ser um processo dinâmico que nasce na sociedade civil, a participação popular não se restringe a alguns momentos isolados, mas pode ser entendida como uma reflexão política profunda, visto que pressupõem uma intervenção nas decisões políticas do Estado (BAVA, 1994).

O exercício da ampla cidadania teve seu principal marco com as movimentações políticas ocorridas durante as décadas de 1970 e 1980. Um exemplo bastante significativo da participação popular como instrumento de transformação política é que o processo constituinte de 1988 foi fruto de inúmeras reivindicações dos diversos atores sociais, inclusive de movimentos sociais, para que houvesse mudança significativa na estrutura jurídica do Estado, a fim de promover uma nova ordem social.

A participação da população em processos decisórios não deve ser tomada como um instrumento distante da realidade, mas como algo que pode modificar a realidade, e garantir assim a efetivação de direitos antes desprezados.

Por isso, percebe-se que a atual divisão entre participação direta (exceção) e indireta (regra) da população no sistema político está defasada para atender as necessidades da sociedade brasileira, que carrega em si um enorme grau de complexidade quanto às novas demandas exigidas pelos seus cidadãos. Não é nova a ideia de ampliar a participação popular, ou seja, ampliar os direitos políticos por meio de candidaturas independentes e suas representações ou atuações.

Os que criticam as candidaturas avulsas e independentes apontam que tal elemento enfraqueceria os partidos, as lideranças políticas e poderiam esvaziar o poder do legislativo, o que acarretaria em grave risco a democracia.

Além disso, que poderia abrigar nessas candidaturas figuras carismáticas tiranas, que poderiam manipular por meio do apelo o povo e por fim que tais candidaturas não refletem a realidade política, onde o homem comum,

desprendido de uma ideologia partidária não atuaria de modo racional e eficiente para tomada de decisões políticas, o que comprometeria a qualidade do modelo de democracia representativa (BENEVIDES, 1991).

Nenhuma das teses acima se sustenta quando colocadas a prova, primeiro por que a candidatura avulsa não é algo novo no mundo, já existe em diversos países (tema esse a se tratado mais a frente) com democracias sólidas e antigas. Assim, a candidatura avulsa é umas das formas de ampliar a participação popular, que tende a corrigir alguns defeitos da representação partidária, fortalecendo os institutos a ela ligados.

Outro elemento que não pode deixar de ser lembrado é que os partidos políticos perderam o monopólio da vontade popular há algum tempo, onde as demandas sociais precisam de novos instrumentos para encontrar canais de expressão para suprir a deficiência político-partidária.

Diante desses fatos, é possível afirmar que a democracia participativa é uma consequência da crise de representação política existente no Estado Brasileiro, não tendo como idéia uma substituição total dos partidos, pois pode haver sim uma atuação de forma conjunta para fortalecer o regime democrático, ampliado e efetivando os direitos políticos existentes na Constituição federal de 1988.

## 2.1 DIFERENÇAS ENTRE REFORMA POLÍTICA E REFORMA ELEITORAL

Para uma análise mais profunda acerca do tema, é imperioso destacar quais as diferenças basilares entre uma reforma política e uma reforma eleitoral. De forma mais resumida, pode-se dizer que a reforma política por ser mais ampla é gênero, enquanto a reforma política por ter um grau mais reduzido de atuação é espécie.

A reforma eleitoral trata de mudanças pontuais ou até mesmo profundas no sistema de leis vigentes no que tange as eleições em larga escala. Na atual fase democrática do Estado brasileiro, o sistema eleitoral é a principal base de sustentação dos

métodos e processos que verificam em tese a vontade popular nas eleições, sendo um procedimento que legitima a democracia representativa do Brasil, gerando assim a formação de governos.

Sendo assim, o conceito de eleição, proveniente de um sistema eleitoral, pode ser entendido como uma forma de designar poder para que os titulares desse poder sejam representados por um governo legítimo (VALLÉS, 1997).

O sistema eleitoral pode ser entendido como um instrumento social que torna possível uma representação política para proporcionar funcionamento, coerência, alternância de governos a legitimidade do sistema político vigente (TAVARES, 1994). No Brasil, o sistema eleitoral é baseado na representação totalmente partidária como dispõe o art. 14º, §3, inciso V, disposto na CRFB/1988.

Com isso, algumas reformas eleitorais que ocorreram no Brasil trouxeram muitas inovações, como a lei da ficha limpa (lei complementar 135 de 2010) que criou uma nova categoria de inelegíveis perante a Justiça Eleitoral, mas nunca trouxeram mudanças que alterassem o monopólio de representação partidária que subsiste no Brasil como modelo dominante, e hoje em total crise de existência.

Em 2007, o TSE decidiu por meio da resolução 22.610, sendo alterada pela resolução 22.733 em 2008 que o mandato do parlamentar não pertence ao parlamentar que foi eleito, mas sim ao partido político pelo qual se elegeu, causando assim um fortalecimento do partido, despersonalizando o voto do eleitor.

Com a promulgação da emenda a constituição 91/2016, houve uma nova reforma eleitoral no que tange a possibilidade de que parlamentares, durante um período de 30 dias pudessem migrar para outros partidos sem que houvesse punições por parte da justiça eleitoral, com restrição ao acesso aos recursos do fundo partidário e tempo de televisão e rádio. Todas essas mudanças foram frutos de uma reforma eleitoral.

A reforma política é mais profunda, pois não atua na superficialidade da mudança da lei, mas sim em elementos centrais que dispõe sobre os direitos de representação, ou seja, direitos constitucionais do Estado democrático de direito. Um governo democrático, com características de democracia amadurecida devido a mudanças políticas profundas, é responsivo quando programa políticas que os cidadãos querem de fato (RENNÓ, 2010). As dimensões da democracia que perpassam pela ideia

sobre uma reforma política devem primeiramente atuar na perspectiva de entender a vontade individual do cidadão e de como isso será construído para concretizar um resultado político que contemple a coletividade e promova uma qualidade principalmente no que tange a representação política do brasileiro.

A reforma política está atrelada a capacidade de respostas que o sistema político pode gerar para a sociedade. Tecnicamente, não se enquadra somente em modificações de legislações, mas sim de expressar por meio dos instrumentos democráticos de representação a vontade popular de forma mais completa.

A qualidade da democracia no Brasil não pode ser aferida apenas pelo direito de participação no processo eletivo condicionado a regras partidárias que interferem na vontade popular e no livre exercício da cidadania política.

Mas sim, deve ser aferida pela participação social de forma majoritária em diversos segmentos da vida política, onde os cidadãos e cidadãs possam de forma ampliada ter acesso a política institucional ou não, inclusive por meio de candidaturas eletivas sem a necessidade de filiação partidária, mecanismo que vai ajudar a efetivar o pleno exercício da cidadania política do indivíduo brasileiro.

## 2.2 CONCEITO JURÍDICO DE DEMOCRACIA

Para fins da realização desse trabalho, é importante esclarecer alguns pontos essenciais que estão ligados ao tema, sendo um deles o conceito jurídico de democracia. Podíamos resumir de forma sintética o conceito jurídico de democracia com a frase de *Abraham Lincoln* que conceituou a democracia como o governo do povo, para o povo e pelo povo (BONAVIDES 2010).

Paulo Bonavides relembra o ilustre *Kelsen*, para quem a democracia era o caminho inevitável para a progressão da liberdade do ser humano e que a legitimação dos indivíduos no poder estava relacionada com necessidades e finalidades que o poder

político estabelece sobre uma sociedade, com uma obediência consentida e espontânea (BONAVIDES, 2010).

Encontra-se também de forma clara o princípio democrático consagrado no Ordenamento Jurídico Brasileiro no art. 1º, parágrafo único da Constituição Federal de 1988, dispondo que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos, nos termos desta Constituição”.

A palavra democracia, composta pela disjuntiva “demos” (povo, população) e “cracia” do grego Krátos ou Krateos (autoridade, poder), pressupõe uma rara composição que estende a outros problemas de interpretação e de definições, como por exemplo, quais seriam as bases para valorar e quais os critérios para definir os procedimentos democráticos desejáveis, revelando assim a dificuldade em obter um conceito jurídico e político exato. (BONAVIDES, 2010, p. 277).

Estudos apontam que o conceito jurídico sobre democracia sempre recebeu inúmeras conotações, devido às ligações com os sentimentos morais dos indivíduos, que levaram a problemas inevitáveis com a filosofia política e a teoria moral (O'DONNELL, 1999).

É necessário salientar que o conceito jurídico é derivado de uma discussão filosófica sobre uma dimensão ética normativa, com significados próprios a processos históricos, o que em regra cria efeitos na dinâmica de uma determinada sociedade. Jürgen Habermas apontou um conceito jurídico de extrema validade sobre democracia, onde não seria logicamente a mesma coisa que governo representativo, pois para o autor, representação não significa necessariamente governo representativo (HABERMAS, 1995).

Dentro disso, o governo representativo é uma criação moderna para fins de organização política de uma sociedade, que não extermina a gama de possibilidades que a ideia de representação política possui. Por isso, tende-se a entender que a democracia partidária, não acaba de forma alguma com o conceito de representação política. Para ele, a democracia é um gênero de atividade política, onde existem em seu interior inúmeras espécies de representações democráticas.

A autora Nádia Urbinati vai mais longe, e delimita que a representação política, espécie da democracia dependeria da qualidade da interação entre representantes e

representados, ampliando o leque de possibilidades do exercício da democracia (URBINATI, 2006)

Boaventura de Sousa Santos aponta elementos que no século XX ajudavam a conceituar a democracia: a relação entre procedimento e forma, a do papel da burocracia na vida democrática e a da inevitabilidade da representação política nas democracias em grande escala, onde reinava um pensamento de que o processo democrático não seria racional se consultasse indivíduos um a um para aferir as tomadas de decisões da organização administrativa, pensamento esse majoritário derivada da teoria de Joshep Schumpeter( SANTOS, 2002).

A teoria de Schumpeter, no século XX sobre a democracia, seria um conceito ligado a ordenação institucional de processos de cunhos políticos, com orientação decisória, visto que alguns teriam a faculdade de decidir por outros, por meio de eleições políticas, onde alguns adquirem a faculdade de decidir através de uma luta concorrencial pelos votos do povo, em um cenário em que o eleitor perdia sua identidade e força nas tomadas de decisões nas instâncias superiores do poder (MIGUEL, 2002).

A democracia pode ser entendida como uma construção de regras para a formação de maiorias destacando o peso igual dos votos e ausência de distinções econômicas, religiosas e étnicas na constituição do eleitorado (BOBBIO, 1972).

Por fim, é essencial perceber que o conceito jurídico de democracia não se esvazia, pois além de estar ligado a elementos de cunho formal e material, perpassa por uma interpretação sociológica, com clara abstração na norma jurídica, influenciando nos sistema político e jurídico do Estado brasileiro.

### 2.3 DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

A democracia representativa é fruto das ideias iluministas do século XVIII, sendo com o passar do tempo amoldadas e adequadas para que assim não entrem em colapso,

devido ao surgimento das novas demandas político-jurídicas, que requer o exercício e a efetivação de direitos cada vez mais urgentes.

Karl Popper afirma que a democracia tem inúmeras vantagens quanto aos outros regimes, pois em tese permite aos governados (cidadãos) destituir em processos eletivos os seus governantes, evitando assim guerras civis em torno do poder (POPPER, 1974). A democracia representativa surgiu então, como um caminho que possibilitaria a paz social, onde os cidadãos poderiam escolher dentre aqueles com qualificações exigidas pelas leis, para governar o Estado.

Foi um importante avanço jurídico, pois mudou radicalmente a estrutura do Estado, e suas formas de governo, deixando as monarquias absolutistas e ingressando no parlamentarismo ou no presidencialismo. A própria noção sobre representação política demonstra uma imensa complexidade.

Do ponto de vista histórico o conceito da representação foi utilizado em diversas sociedades humanas. Em Roma o termo conceitual tinha um significado de trazer de forma prévia a presença algum elemento que estava ausente. Assim que a idéia de representação que a sociedade brasileira atualmente possui foi aparecer somente após o século VII, com um sentido político advindo das revoluções políticas européias (PITKIN, 1967).

Contudo, a democracia representativa, como qualquer outro modelo ou instrumento de representação no sistema democrático, tem suas falhas e limites. E sua existência foi por diversas vezes criticadas por inúmeras correntes de pensadores liberais, filósofos, juristas etc.

Para Jean-Paul Sartre havia uma condição que isolava os eleitores perante as urnas, segundo ele, uma atomização, onde se projetava uma verdadeira alienação institucional. Sartre demandava que a atomização seria uma condição social que ocorria durante o período eletivo, e que devido a falta de consciência coletiva, promovia uma situação de pensamento acrítico para com a realidade (SARTRE, 2004).

Lysander Spooner detalhou o seu pensamento sobre a impossibilidade da representação política consistir em um modelo jurídico político que diminuísse as desigualdades e efetivasse os direitos dos cidadãos de sua sociedade, enxergando

que a única possibilidade real para uma democracia mais compatível com os direitos emanados seria o exercício direto pelos cidadãos no que tange ao poder político, como efetivo e legítimo que enxerga na vontade exercida diretamente pelos cidadãos o poder político efetivo e legítimo (SPOONER, 1981).

Conseqüentemente, as limitações da democracia representativa aumentaram com as novas demandas de direitos que se insurgem em busca de soluções, com uma população cada vez mais atenta e querendo espaços mais concretos para sua atuação.

Norberto Bobbio analisa que algumas promessas não-cumpridas ocasionaram inúmeras limitações, o que atingiu um estágio muito aquém do esperado pelas populações, que não veem suas demandas sendo atendidas pelos representantes (BOBBIO, 2004).

Diante do atual quadro, percebe-se que a democracia não é questionada, mas sim o sistema de representação proporcionado por ela, pois aponta para uma baixa confiança nas instituições com um conseqüente afastamento dos cidadãos do campo político, suprimido por instrumentos jurídicos constitucionais.

Apresenta-se atualmente como uma realidade descaracterizada, com sujeitos de diversas identidades contraditórias. A relação do representante com os representados através do mandato do representante está resumida a dois elementos, tais quais: o viés da república e o modelo liberal que vincula o mandato as instituições.

Assim percebe-se uma noção de representatividade mais próxima do que se tem atualmente, pois para ele aquele a quem foi outorgado uma autoridade tem o direito e o dever de agir pelo outorgante. Norberto Bobbio aponta para um estrangulamento dos partidos políticos no contexto atual, que não têm canais de relacionamentos reais com a sociedade atual. Para ele há uma formação de pequenas oligarquias, que objetivam o poder, suprimindo a participação de forma qualificada da população (BOBBIO, 2006)

Ainda assim, Norberto Bobbio faz uma bela colocação, advertindo que a formação e o alto grau de crescimento dos partidos fizeram com que eles se interpusessem entre os representantes e os representados (BOBBIO, 2003). Com isso, esse debate não de forma nenhuma deve se restringir a teoria liberal, mas que haja por parte dos representantes uma ligação com as demandas reais dos representados.

A discussão sobre a representação no Brasil atinge questões elementares como, por exemplo, como os representantes devem ser escolhidos e o questionamento sobre a obrigatoriedade da filiação partidária para concorrer a algum cargo eletivo, o que suprime e diminuem a participação dos eleitores como candidatos (FERES JÚNIOR & POGREBINSCHI, 2010).

Diante disso, há então uma necessidade de se redefinir o conceito de representação política, além de criar instrumentos jurídicos que possibilitem a plena efetivação da cidadania política, como determina a Constituição de 1988.

### **3 SISTEMA JURÍDICO-POLÍTICO ADOTADO PELA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988**

O sistema jurídico-político adotado pela Constituição da República Federativa do Brasil tem em seu bojo uma influência das ideias francesas e norte-americanas, em aspectos específicos. No sistema jurídico brasileiro, as funções do legislativo, executivo e judiciário são independentes e harmônicos entre si, conforme o art. 2º da Constituição brasileira, bem como se entende em normas constitucionais que essa separação de poderes é clausula pétrea, sem possibilidade de ser abolida (art. 60, § 4º, inciso III, da CF), estabelecendo assim sistema de freios e contrapesos, com o objetivo de que possa haver um controle e equilíbrio para o exercício dos Poderes constituídos.

O Brasil se constitui em um Estado Democrático de Direito como expressamente dispõe o preâmbulo e o art. 1º da Carta Constitucional. Além disso, (ABBAGNANO, 2000, p. 854) o sistema jurídico-político brasileiro é fundado na ideia de representação política, entendido como aquele que está baseado no princípio da delegação de poderes políticos a alguns cidadãos, para que os mesmos cidadãos promovam a representação dos outros de forma total.

Conseqüentemente há clara distinção e diferença entre a imagem de quem governa e de quem é governado. Diante disso, a representação no sistema jurídico brasileiro ocorre de forma indireta, e a participação da população se dá de forma indireta, uma vez que a própria Constituição determina que o povo seja o titular desse direito. A participação no processo político do Estado Brasileiro é fruto de ideias liberais, visto que:

“a representação nas democracias modernas manifestou-se cada vez mais política, pública e decisória, considerando que os representantes deviam decidir segundo sua própria consciência em detrimento de interesses pré-constituídos, pelo que, nos alicerces das democracias liberais o sistema representativo transformou-se em ficção jurídica (SOARES, 2001, p. 130)”.

A democracia representativa, que é a adotada pelo sistema jurídico brasileiro pode ser entendida como uma forma política que necessariamente está ligada as deliberações coletivas, dizendo respeito a todos, o que de forma indireta promove a participação da população brasileira.

Norberto Bobbio especifica que a democracia representativa pode ser entendida como deliberações coletivas e que essas deliberações são importantes para a sociedade brasileira como um todo, bem como o Estado que está inserido em um sistema de representação é aquele onde as decisões políticas são tomadas pelo representante eleito (BOBBIO, 2006, p.56-57).

O Estado Brasileiro por meio de sua Carta Magna especificou os direitos e garantias fundamentais, em especial dos direitos políticos, que sob a estrutura de um Estado Democrático de Direito fundado no Republicanismo, federalismo, sistema proporcional, filiação partidária e direitos políticos, temas estes a ser tratados mais adiante.

Para fins didáticos de classificação e conceituação dessa pesquisa, serão abordados logo à frente conceitos jurídicos de temas que estão intrinsecamente ligados aos direitos políticos, sendo sua fundamentação e categorização necessária para entender o embasamento jurídico tomado pela Constituição de 1988 e quais os desdobramentos sobre a criação e extinção de critérios que possibilitam a atuação dos indivíduos, bem como as características específicas dos direitos políticos passivos e ativos.

### 3.1 REPUBLICANISMO

O artigo primeiro da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 infere como principio implícito o republicanismo como forma de organização do Estado Nacional. O termo logicamente não é acabado em si mesmo, pois detém dimensões imensas se levadas em conta todo o contexto sócio histórico em que foi construído ao longo do tempo.

O seu conteúdo teórico denota que a sociedade aderiu a determinados valores político-sociais, e que aponta por outro lado excluíram caminhos e práticas que não devem ser incorridas, aquelas as quais são contrárias aos princípios Republicanos.

O modelo, no entanto, ainda não foi absorvido pela sociedade brasileira como um todo, em virtude de que uma República está baseada no bem da comunidade, fato esse imperceptível ainda à primeira vista, como bem demonstra as práticas políticas atuais no nosso Estado Democrático de Direito.

Luiz Eduardo Soares aponta que o Republicanismo pressupõe uma concepção de coletivo público, bem comum. Dentro dessa perspectiva, esse bem comum deve ser compartilhado por todos, entendendo que isso desemboca numa participação ativa dos indivíduos dentro do espaço público onde se encontram (SOARES, 1989, p.225).

O Republicanismo tem como base legal e ideológica a proteção da coisa pública, perpassado pela concretização da liberdade, pois hoje a condição para que se reconheça uma República Democrática é que se permita que os cidadãos participem ativamente da construção política. A palavra República pode ser entendida como uma comunidade política organizada, correspondendo em síntese ao próprio Estado, conceituado também como um sistema de governo que surgiu em oposição ao monarquismo, sendo uma forma de Estado onde os cidadãos detêm amor e patriotismo pela nação (BOBBIO; VIROLI, 2002, p.2011).

A ideia de República subsiste desde sociedades mais antigas, sendo que a republica romana surgiu com a queda da monarquia que ali existia. Renato Janine Ribeiro afirma que o sistema monárquico concentra o poder nas mãos de um governante, indicando quem governa, onde ao contrário, no sistema republicano indica como governa, sendo isso estabelecido por leis que beneficiem a coletividade (RIBEIRO, 2001, p.18-19).

Sendo assim, essa coletividade não pode de forma nenhuma ser confundido com maioria, mas sim com o público como totalidade, pois a vontade individual de cada cidadão em última análise não deve está sobreposta a preservação e promoção do bem público.

A República se coaduna com teoria política da liberdade, pois visa estabelecer elementos precisos para que ao mesmo tempo não haja restrição arbitrária de

liberdades individuais para que se alcance o bem coletivo. Assim, o público segundo Celso Lafer o conceito de público está relacionado a bem do povo, de pessoas associadas pela mesma vontade e voltadas para os mesmos interesses, gerando assim uma identidade coletiva com vínculos próprios (LAFER, 1991, p.17).

Jürgen Habermas afirma que sob a ótica do republicanismo, o principal objetivo da comunidade é o bem comum, e pode ser entendido como elemento garantidor da paz social que vai definir e estabelecer quais os conjuntos de direitos adotados por aquela sociedade (HABERMAS, 1995, p. 42).

Com isso, se percebe que o direito, como construção social da comunidade estabiliza as relações sociais ali existentes. Ainda assim, não se pode entender a República como o único a disciplinar a importância da preservação dos bens comuns coletivos, pois a própria Constituição Federal de 1988 faz isso, em seus diversos dispositivos espalhados, onde os princípios fundamentais protegem a coisa pública desde o seu nascedouro.

Enfim, o Brasil adotou o sistema republicano, que pressupõe participação política dos cidadãos que vivem no seu interior, com critérios construídos sob a égide da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que emana princípios explícitos e implícitos sobre direitos e garantias fundamentais, o que logicamente afeta os direitos políticos, campo esse de extrema importância por se constituir como elemento norteador da construção da estrutura legalista do Brasil.

### 3.2 FEDERALISMO

É incontroverso atualmente que o Estado deve zelar pelo bem comum da coletividade utilizando uma estrutura que seja compatível com as suas necessidades. No Brasil a Constituição da República de 1988 adotou o federalismo como forma de Estado Nacional. Dentro disso, o federalismo brasileiro tem em seu bojo características próprias, como a existência de entes federados sem soberania, mas autônomos para com o ente central, como é o caso dos Estados para com a União (ATALIBA, 1980).

O Estado Federal é dotado de autonomia, sendo um poder supremo autônomo originário, onde a constituição federal delimita a União como núcleo central desse Estado Federal, o que possibilita em contrapartida a descentralização em muitos aspectos com o objetivo de se alcançar metas comuns para a coletividade.

Para os direitos políticos, entender como funciona o federalismo brasileiro é importante, pois ajuda a perceber como se desenvolvem as relações que possibilitam a participação individual ou coletiva aos instrumentos que levem a efetivação desses direitos.

Com isso, no sistema federalista é necessário existir uma Constituição Rígida, uma lei maior que estipule a organização do Estado Federativo, bem como a existência de mais de uma esfera de governo, no caso brasileiro é federal, estadual e municipal, com dotação e autonomia financeira, administrativa e política para cada um dos entes. Os entes da Federação estão ligados de forma indissociável. Cavalcanti entende que a federação:

Constituindo uma unidade política nacional, é a ela que pertence logicamente o poder soberano da Nação, e a mesma exerce-o, não em nome dos Estados federados, mas em seu próprio nome, ou per se em virtude da Constituição ou lei fundamental da sua instituição (CAVALCANTI 1983, p. 69)

O Federalismo iniciou-se no Brasil em 1891, após a queda da monarquia no país, onde encontrou um caminho diverso dos Estados Unidos da América, pois no Estado norte-americano houve uma união de Estados independentes, ao passo que no Brasil houve a repartição em vários entes do Estado unitário.

Muitas dessas características do Estado federal influenciam e racionalizam aspectos políticos da carta magna, como a introdução do presidencialismo e a tripartição das funções. Com o Estado federado, têm-se características políticas importantes: primeiro que com a divisão de entes públicos (União, Estados e municípios), ocorreu um aumento de número de representantes eleitos atualmente, pois cada esfera detém o representante executivo bem como representantes legislativos em suas respectivas casas.

Conseqüentemente, o sistema federativo no Brasil segue os critérios delineados na Constituição de 1988 no que tange a organização e disposição política de cada ente. Especificamente nos quadros do legislativo, tanto federal, quanto estadual ou municipal, detém características similares e também distintas. Por exemplo, para todos os que querem ser eleitos para vereador, deputados estaduais, federais ou senadores devem ser filiados a algum partido político como dispôs a Constituição.

Contudo, algumas diferenças são claras, como por exemplo, o critério objetivo de idade mínima para se candidatar a cargos específicos, por exemplo, além da competência para atuar bem como qual região ou cidade cada um representa.

De fato com o federalismo houve uma ampliação daqueles muitos excluídos do processo político dos tempos monárquico e hoje o Brasil tem um Estado Federado democrático de Direito.

O Federalismo a Constituição brasileira ao longo do tempo vem proporcionando inúmeras mudanças significativas, que vai desde a possibilidade de ser candidato ou participar do processo político.

### 3.3 SISTEMA PROPORCIONAL

O sistema proporcional que está em vigor no Brasil é o de lista aberta. A representação proporcional, ideia que persiste até os dias atuais ganharam espaço com a criação do Código Brasileiro Eleitoral em 1932. Durante a construção e respectiva promulgação de 1988, não houve modificações no sistema eleitoral, mas as regras atuais permitem que partidos políticos possam competir de forma isolada ou formando as chamadas coalizões.

No sistema proporcional atual, os partidos referendam seus candidatos após as convenções coletivas, e durante as eleições para os cargos do legislativo com exceção do senado, a representação final ocorre por meio do coeficiente eleitoral.

No Brasil, como prevê em disposição legal da Constituição de 1988 o Brasil é um país que apresenta inúmeros partidos políticos dos mais diversos possíveis. Com isso, o sistema de listas abertas (NICOLAU, 2006) aponta para maior competição interna entre partidos.

A consagração ao princípio da representação proporcional está explicitada no art. 45 da Constituição Federal, que diz respeito às eleições parlamentares brasileiras, onde apontam de forma clara que a Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada território e no Distrito Federal.

O Legislativo federal está estruturado de acordo com o art. 44 da Constituição de 1988, onde há determinação de que o Congresso é bicameral, formado por duas casas (Senado Federal e Câmara dos Deputados). A representação institucional e política de cada casa de acordo com o federalismo brasileiro são de que o Senado Federal representa os Estados da Federação e o Distrito Federal, disposto no artigo 46 da Constituição Federal e a Câmara de Deputados representa o povo. se dá pelo princípio majoritário, representa os Estados da Federação e o Distrito Federal.

No que se refere ao número de deputados federais, estabelece o § 1º do art. 45 da Constituição:

O número total de Deputados, bem como a representação por Estado e pelo Distrito Federal, será estabelecido por lei complementar, proporcionalmente à população, procedendo-se aos ajustes necessários, no ano anterior às eleições, para que nenhuma daquelas unidades da Federação tenha menos de oito ou mais de setenta deputados (BRASIL. Constituição, 1988, grifos nossos).

A Constituição brasileira em seu artigo 27 determina que o número de deputados estaduais e distritais corresponderá ao triplo da representação do estado na Câmara dos Deputados. O regramento sobre os municípios está disciplinado no artigo 29 da Constituição, onde a representação é feita pelos vereadores municipais.

A ordem da lista é definida observando-se a quantidade de votos por cada candidato de forma individual. Uma singularidade desse processo é a distribuição das cadeiras após o pleito eleitoral, visto que é observa-se também os partidos da mesma coalizão para fazer essa distribuição.

Observando o sistema proporcional brasileiro, devem-se inferir dois elementos muito importantes: um positivo e um negativo. O aspecto positivo, com a proporcionalidade, é que esse sistema proporciona a agente de minorias acesso a representação no legislativo, visto que nem sempre quem é eleito é aquele que teve mais votos.

O aspecto negativo na realidade encontra-se na Constituição Federativa do Brasil de 1988, com a obrigatoriedade a filiação partidária para o exercício dos direitos passivos, quebrando assim de certa forma a lógica da proporcionalidade, que deveria disponibilizar após mudança constitucional e critérios claros vagas específicas para aqueles candidatos chamados avulsos, a fim de promover a efetivação da cidadania política para aqueles que não querem estar vinculados a partidos políticos.

De fato, o sistema eleitoral brasileiro encontra-se em flagrante descompasso com o espírito da Constituição de 1988, na medida em que não consegue atender com a máxima efetividade a representação dos cidadãos junto aos órgãos legislativos e, simultaneamente, proporcionar governabilidade. Aquela é deficiente e esta é contingente.

### 3.4 DIREITOS POLÍTICOS

Outro ponto importante a ser abordado de forma discreta, mas não menos relevante é a caracterização dos direitos políticos na formação do Estado Moderno e sua expressão na Carta Magna Brasileira, e sua transformação ao longo do tempo.

Em 1789, com a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, houve intensa mudança na caracterização dos direitos políticos. Foi rompido o sistema jurídico feudal, com privilégios baseados na casta, e passou-se a inserir uma nova categoria de cidadãos no sistema político francês.

A declaração anunciava direitos individuais, principalmente quanto a liberdade comercial sem a intervenção do Estado, fenômeno ligado a ideologia liberal da época, fundada no direito de propriedade. Os homens nesse novo Estado tinham direito de participar do exercício do poder político, como dispunha o artigo 6º da referida declaração.

Hannah Arendt entende que a Declaração do Homem e do Cidadão adentrava um novo ciclo da história do homem, pois o colocava no centro da história, em oposição ao teocentrismo religioso, pois os direitos adquiridos e reconhecidos pela Declaração de 1789 apontavam para direitos inalienáveis do homem, que não dependiam de um governo específico, mas era inerente ao ser humano, incluindo aqui os direitos políticos (ARENDR, 1989, p.325).

Após as duas grandes Guerras Mundiais travadas no século XX e suas consequências no campo diplomático, os direitos humanos ganharam um maior destaque quanto a proteção pelos organismos internacionais, sempre reforçando que os direitos políticos são garantias fundamentais de um Estado de Direito, que deve zelar pela soberania popular em seus mais variados aspectos.

Os direitos políticos são na sua essência condições para que haja a existência do Estado constitucional democrático, pois são os únicos direitos que tem a capacidade de permitir aos seus cidadãos o controle de seu Estado, bem como o seu funcionamento de acordo com a vontade coletiva.

Para Kelsen, o direito seria como a proteção jurídica que era delegada ao legislador para a elaboração de uma lei, sendo assim uma proteção contra a intervenção do Estado interventor ou de interesses de pessoas que estivessem no domínio do Estado (KELSEN, 1995, p.874). Os direitos políticos proporcionam aos seus cidadãos o direito de participar na livre escolha de seu governo.

A participação, bem como seu conceito, está inclusa nos direitos políticos se houver uma significação de processo no qual se entenda que cada indivíduo possua o mesmo poder de decidir frente aos seus iguais (PATEMAN, 1992, P. 98).

Diante disso, os direitos políticos podem ser entendidos como normas jurídicas de coerção frente ao Estado no intuito de proteger a soberania popular e condicionar o funcionamento do Estado conforme a vontade coletiva. A Constituição Federativa do Brasil de 1988 delimita quais os mecanismos para alcançar a vontade coletiva, com instrumentos próprios de organização para a escolha de representantes como regra geral, bem como situações onde o cidadão de forma direta atue para alcançar a vontade coletiva.

Em todo caso, o sufrágio popular, como mecanismo da vontade coletiva é um desdobramento de luta pelo alcance do poder e para reconhecimento de interesses de grupos determinados. Nesse sistema jurídico, o sufrágio popular e a subordinação do Estado a ele são bens protegidos pela Carta Magna.

A formação de um pensamento que visa proteger e valorizar tais bens é fruto da construção do pensamento político e social ocidental, logicamente com muita influência dos pensamentos liberais que permearam o século XVIII, visto que o processo de luta pelo reconhecimento de direitos delegou poderes a determinados grupos em desfavor de outros, de forma paulatina e crescente (BENDIX, 1996, P.132-134).

A Constituição Brasileira, em seu capítulo IV do Título II delimita as normas que disciplinam o exercício da soberania popular (artigos 14 a 16). Dirley em sua análise sobre as modalidades de direitos políticos concluiu pela existência de duas modalidades: os direitos políticos positivos e os direitos políticos negativos.

As normas do primeiro grupo citado estabelecem condições claras que possibilita o exercício da cidadania política, tendo como núcleo fundamental as prerrogativas de votar e ser votado. Já o segundo grupo, segundo o autor, tem suas normas voltadas para a limitação do exercício desses direitos, em especial tratando das inelegibilidades, perda e suspensão dos direitos políticos (JUNIOR, 2009, p.763).

Os direitos positivos compreendem em seu interior os direitos políticos ativos e os direitos políticos passivos. Os direitos políticos passivos podem ser chamados de

condições de alistabilidade, pois caracteriza a condição jurídica que permita aquele cidadão a participação no processo político institucional, sendo resumida aqui na condição de ser eleitor, de votar e eleger seus candidatos.

Essas condições estão dispostas no art. 14, inciso I da Constituição Federal do Brasil. Os direitos políticos passivos têm uma maior profundidade, pois permite ao cidadão a condição de elegibilidade, ou seja, o direito de ser votado ou de eleger-se.

As condições para possuir os direitos políticos passivos estão dispostas na Constituição Federal, no § 3º, sendo elas: possuir nacionalidade brasileira (é preciso entender aqui que existem os indivíduos naturalizados que também possuem nacionalidade brasileira, mas em alguns casos não podem concorrer a determinados cargos, como por exemplo, presidente da república), o pleno exercício dos direitos políticos, o alistamento eleitoral, o domicílio eleitoral na circunscrição, a filiação partidária (condição essa obrigatória no ordenamento brasileiro, que será objeto de discussão mais a frente) e para alguns cargos idade mínima para posse.

No caso dos direitos políticos negativos, eles limitam o exercício da cidadania, agindo por um lado como elemento que impede a fruição da capacidade eleitoral passiva, e por outro neutraliza de forma tênue os próprios direitos políticos positivos (JUNÍOR, 2009. P. 767). Esses direitos têm as inelegibilidades e os casos de perda e suspensão de direitos políticos como núcleo fundamental.

As inelegibilidades têm como condão a capacidade de anular de forma total ou parcial a capacidade eleitoral passiva do eleitor com a inelegibilidade absoluta (todos os direitos políticos) e a inelegibilidade relativa (supressão de mandatos eletivos).

É necessário salientar que as inelegibilidades estão dispostas no art. 14, §9 da Constituição Federal, onde delimita como função das inelegibilidades a proteção da probidade administrativa, a moralidade para o exercício do mandato. Considerando a vida pregressa do candidato, a normalidade e a legitimidade das eleições e a influência ou abuso do poder econômico ou do exercício do poder estatal no processo eleitoral.

As inelegibilidades absolutas envolvem os inalistáveis e os analfabetos, como dispõe o §4 da Constituição. Os inalistáveis são aqueles que não podem ser alistar como eleitores, inclusos aqui os estrangeiros e os conscritos. A inelegibilidade relativa

impede a capacidade de o cidadão ser eleito ou elegibilidade para apenas alguns mandatos. Está disposta no art. 14, §§5º ao 8º da CRFB/1988, bem como existe lei complementar para tais situações, a lei complementar 64 de 1990. As inelegibilidades relativas podem ser classificadas por motivos de ordem funcional ou de parentesco.

A perda e a suspensão dos direitos políticos podem ocorrer atingindo a capacidade eleitoral ativa (ser eleitor, votar) como a passiva (capacidade de ser eleito, votado). São limitações excepcionais. É preciso distinguir perda de suspensão. A perda é privação definitiva e permanente, enquanto a suspensão é privação temporária (JUNIOR, 2009, P.770). Perda e suspensão são plenamente autorizadas pela CRFB/1988, nunca se confundindo com a cassação, que é sempre ilegal.

A perda dos direitos políticos envolve o cancelamento da naturalização por sentença transitada em julgado e a recusa em cumprir a obrigação a todos imposta ou a prestação alternativa, como bem dispões o art. 5º, VIII da CRFB/1988. Nesses casos de naturalização e sua perda só se dá por sentença de Juiz Federal e ação proposta por Ministério Público Federal, contra aquele naturalizado que pratica prática nociva ao interesse nacional. Também ocorre essa perda em função de aquisição voluntária de outra nacionalidade por naturalizado. A falta de prestação alternativa a todos imposta está disciplinada na CRFB/188 art. 5, VII.

A suspensão ocorre em diversos casos: Incapacidade civil absoluta (CC/2002, artigos 1.767 a 1.778), por condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos, e nos casos de improbidade administrativa, como está disposto no art. 37, §4º da CRFB/1988. A lei 8.429/1992 disciplina as sanções nos casos de improbidade administrativa.

Os direitos políticos cumprem seu papel com a democracia quando asseguram aos cidadãos a paridade do poder, onde a vontade individual deve se respeitada com a mesma intensidade, pois outorga poderes de decisão plena a esses cidadãos. São os direitos políticos que permitem uma relação entre a vontade dos cidadãos e o funcionamento geral do Estado. Além disso, os direitos políticos limitam o poder estatal, pois o Estado só pode atuar em consonância com a Carta Magna. É por meio desses direitos que as matérias de deliberação coletiva ocorrem inclusive no que tange a representação política.

Por fim, os direitos políticos são garantias fundamentais da CF/1988, pois apesar de não estarem no artigo 5º da Constituição, exprimem em seus artigos 14 a 16 um rol de direitos emanados dos princípios fundamentais da república, com a cidadania, a dignidade da pessoa humana e o pluralismo político, todos esses ligados de forma umbilical aos direitos políticos.

### 3.5 FILIAÇÃO PARTIDÁRIA

Sobre a filiação partidária, nesse momento será feita apenas uma categorização segundo o art. 14, §3, V da CF/1988, como critério de elegibilidade, não incorrendo em nenhuma reflexão imediata, visto que é o cerne desse trabalho, sendo essa análise feita posteriormente.

No ordenamento jurídico brasileiro, o entendimento majoritário é de que a filiação partidária é requisito essencial para que o cidadão possa exercer de forma plena os direitos políticos passivos. A CF/1988 estabelece como sendo condição de elegibilidade a filiação partidária, com disposição no art. 14, §3 e inciso V.

Nota-se que esse comando normativo alude a formação política do Brasil com ligações profundas ao sistema partidário, e em consequência disso demonstra a grande importância que os partidos políticos, pois segundo esse entendimento ainda detêm de forma exclusiva no cenário jurídico político brasileiro o direito de representar o cidadão politicamente. Aos partidos foi reservado exclusivamente o direito a representação eleitoral, conforme a lei 9.096/1955.

Até o ano de 2015, a regra geral para concorrer a algum cargo público era de que havia necessidade legal de que houvesse a filiação a algum partido por parte do postulante a cargo público, e que essa filiação deveria ser feita até um (01) ano antes do pleito eleitoral, como dispunha a lei 9.504/97, chamada de lei das eleições.

No plano da legislação infraconstitucional, a reforma eleitoral, que entrou em vigor em fins do ano de 2015, deu nova redação do artigo 9º da lei das eleições, que foi

modificada, pois não é mais necessário o prazo de um ano antes das eleições a filiação para o cidadão estar apto a concorrer a cargo público, mas sim seis (06) meses.

Outra mudança importante foi à lei 12.891/2013 que estabelecia novas diretrizes quanto a duplicidade de filiação partidária. O art. 22 da 9.096/1995, em sua antiga redação, estabelecia que o cidadão antes de filiar-se a um partido diferente deveria comunicar o partido antigo e a Justiça Eleitoral de sua respectiva zona, para que assim fosse processado o cancelamento da filiação anterior. Ocorria que a filiação a mais de um partido, demandava o cancelamento de todas elas.

Com a lei de 2013, houve alteração no art. 22 da lei 9.096/95, especificamente o Caput, inciso V, onde não há mais necessidade de que o cidadão comunique ao antigo partido sua desfiliação, bastando a comunicação ao Juízo Eleitoral de sua circunscrição.

Com isso, se for identificada mais de uma filiação, e se houver sido feito aviso ao Juízo Eleitoral, valerá a filiação mais recente. A duplicidade de filiações tinha uma grande importância no processo eleitoral brasileiro, visto que a filiação é condição de elegibilidade estabelecida pela CRFB/1988. Com a identificação da duplicidade, as pessoas eram impedidas de candidatar-se, retirando assim um dos direitos fundamentais do cidadão.

Além da filiação partidária, em muitos casos existem outros critérios que condicionam o indivíduo a assumir mandato, cargo ou função pública, como por exemplo, ter idade mínima para o exercício de alguns cargos. No caso de Presidente e Vice-presidente da República é necessário possuir 35 anos de idade na data da posse.

Por fim, Dirley aponta que os direitos políticos estão em progresso de afirmação e emancipação política, mas só atingem o seu ápice na norma constitucional quando o cidadão completa trinta e cinco anos de idade, pois aqui ele possui todos os requisitos para pleitear qualquer cargo ou função pública existente no ordenamento jurídico (JUNIOR, 2009, p.766).

## 4 DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

No ordenamento jurídico brasileiro, a representação política dos indivíduos ou de grupos em sede institucional, como foi visto anteriormente, se dá no plano jurídico-político por meio de representantes eleitos de forma proporcional ou majoritária, seguindo o critério de elegibilidade da CRFB/1988, art. 14, §3º, V, que é a filiação partidária, ou diretamente em casos específicos.

Sobre a representação política no Brasil, a norma que mais destaca essa lógica está descrita no parágrafo único do art. 1º da CRFB/1988, que dispõe que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Diante disso, iremos analisar de forma categórica esse parágrafo único por meio dos tópicos a seguir, a fim de esclarecer e dirimir possíveis dúvidas sobre tais institutos.

### 4.1 FORMAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS NO BRASIL

Os partidos políticos, do ponto de vista histórico, surgiram como produto de atores políticos nas arenas decisórias e eleitorais, sendo um agente de organização do processo eleitoral (KINZO, 2007, p.19). De fato, em regimes democráticos os partidos políticos tem um papel de extrema importância no que tange a estruturar e facilitar na escolha dos eleitores, sendo assim um instrumento orientador de decisão.

Um elemento importante que promove a consolidação de um sistema partidarizado é a própria estabilização da competição partidária, ou seja, formando um padrão de disputa mais ou menos estável (KINZO, 2007, p. 21). Os partidos políticos para que funcionem como balizador de decisão de votos tem que ter conexão com os eleitores.

A CRFB/1988 reservou a disciplina dos partidos políticos ao art. 17 da Carta Magna. No referido artigo, estão dispostos os requisitos para a criação de partidos políticos

no país, como extinção, fusão e incorporação, devendo-se respeitar em todos os casos os direitos fundamentais da pessoa humana. Existe também como regramento infraconstitucional a lei dos partidos nº 9.09/199, que regula todo o funcionamento dos partidos no Brasil.

Ocorre que dada sua dimensão e importância no sistema jurídico brasileiro, os partidos políticos nos últimos anos vem enfrentando grandes dificuldades quanto a sua afirmação perante a sociedade e seu papel como catalisador de transformações na sociedade. Várias são as causas que causam a instabilidade dos políticos partidos no ordenamento jurídico, quanto ao quesito legitimidade perante o povo.

A primeira causa está relacionada a adoção de regras eleitorais complexas com um sistema partidário fragmentado, dificultando para o eleitor a identificação dos partidos como atores políticos. A segunda causa está relacionada a elevação do indivíduo na estrutura social do país, possibilitando a ele conhecimento político, participação política e eleitoral (KINZO, 2007, p. 89).

Para Castro quanto mais conhecimento formal e ascensão social do indivíduo, mais será sua participação eleitoral e articulação política (CASTRO, 1994, p.20). Silveira aponta que:

a identificação partidária é um fator de decisão eleitoral somente no caso de um Atualmente pequeno grupo de eleitores mais envolvidos com a política. A grande maioria de eleitores desprovidos de informação e saber político, que não exercem nenhum tipo de participação política, não reconstroem identificações duráveis (SILVEIRA, 1996, p. 89).

É possível identificar na história dos partidos brasileiros pelo menos sete fases ou períodos diferentes, a saber: Período Colonial (1822-1889), Primeira República (1889-1930) que era chamada de República café-com leite em alusão aos políticos e partidos paulistas e mineiros, Segunda República (Meados de 1930, até o Estado novo, onde foram proibidos todos os tipos de partidos), a Terceira República foi durante o Estado Novo, sem Partidos Políticos, a Quarta República (1945,

redemocratização), o bipartidarismo de 1966 e o pluripartidarismo (1985), fase atual do processo político brasileiro.

A CRFB/1988 dispõe em seu artigo 17 sobre a criação, fusão, incorporação e extinção dos partidos políticos, resguardando os princípios democráticos da República Federativa do Brasil, bem como os direitos fundamentais da pessoa humana. Verifica-se assim que os partidos políticos funcionam para que haja união dos cidadãos que detém a mesma ideologia, ou semelhante, e utilize o partido como instituto e ferramenta de explanação de ideias e projetos.

O partido político é uma pessoa jurídica de direito privado, com relevância destacada para debates coletivos acerca de ideias e interesses que visem colaborar para a disseminação e compartilhamento do poder decisório nas diversas instâncias governamentais (MICHELS, 2004, p.151).

Ademais, a carta magna estabelece que qualquer cidadão pode ingressar no partidos político que mais lhe parecer adequado, com exceção dos impedimentos que estão dispostos na própria CRFB/1988. A Constituição estabelece ainda que os partidos políticos gozam de total autonomia para definir sua estrutura interna, devendo respeitar os princípios constitucionais.

Com vistas ao que foi discutido aqui, pela disposição Constitucional do artigo 14, §3º, V, a filiação partidária seria assim um critério de elegibilidade, estabelecendo assim como o único detentor de representação política institucional. Não se pode negar que o Estado Brasileiro é majoritariamente partidário, tendo inclusive ampla ligação com a ideia de democracia.

O intuito desse trabalho não é desmerecer o papel dos partidos políticos na história do Brasil, mas compreender e propor um reconhecimento a um direito que está gradativamente sendo vilipendiado: o direito político individual, sem ligações partidárias.

Atualmente, é notória a insatisfação popular com os mecanismos jurídico existente quanto aos direitos políticos, inclusive no que tange a representatividade. Isso ocorre em virtude de várias situações fruto da exclusividade da representação política por meio dos partidos políticos no Brasil.

Ademais os partidos políticos estão dentro de um sistema jurídico complexo, o que dificulta cada vez mais sua relação com o eleitor. Então, uma pergunta surge cada vez mais latente sobre a representação política no Brasil: Os partidos políticos detêm atualmente legitimidade para serem os únicos representantes legais no sistema jurídico brasileiro?

Prontamente rejeitamos a ideia de representação única por meio de partidos políticos, e iremos no decorrer do trabalho expor os motivos pelos quais entendemos não serem os partidos políticos os únicos legítimos detentores da representação política brasileira, onde é necessário refazer a leitura da CFRB/1988 com base nos fundamentos da República Federativa do Brasil observando da dignidade da pessoa humana, a cidadania e o pluralismo político.

#### 4.2 OUTROS INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO JURÍDICO-POLÍTICA NO BRASIL

Como já foi visto os partidos são os únicos detentores da representação institucional no Brasil, quando estamos falando no caso em que esteja direcionado para a elegibilidade a cargos públicos no país (legislativo e executivo). Existem outros instrumentos que permitem ao cidadão a participação nas decisões do Estado Brasileiro, a saber: plebiscito, referendo e iniciativa popular. Todos estão disciplinados na lei 9.079 de 1998, e em disposição constitucional, no artigo 14, Incisos I, II e III, bem como no parágrafo único do artigo 1º da Carta Magna.

O Plebiscito, disposto no art. 2º da referida lei é convocado com anterioridade a ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido. Ou seja, é um instrumento anterior o ato estatal. O referendo, por conseguinte, é convocado com posterioridade ao ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição, como determina o art. 3º da lei 9.079/1998.

Analisando assim ambos os institutos jurídicos, percebe-se que o plebiscito promove um poder maior ao povo, que tem o direito de anteriormente a qualquer ato estatal decidir com primazia. O plebiscito e o referendo são convocados por decreto legislativo, por proposto de no mínimo um terço dos representantes da qualquer uma das casas do Congresso nacional.

A iniciativa popular está disposta no art. 13 da lei 9.079/1998, e consiste na apresentação de projeto de lei à Câmara de Deputados, subscrito por no mínimo um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles, devendo o projeto de lei circunscrever-se a um só assunto.

Importante ressaltar que o projeto de lei de iniciativa popular não poderá ser rejeitado por vício de forma, cabendo à Câmara de Deputados providenciarem a correção de eventuais impropriedades de técnica legislativa ou de redação.

Ressaltando, que o foco do trabalho é na condição de elegibilidade, passaremos a análise dos instrumentos jurídicos citados. Percebe-se que o referendo e o plebiscito são extremamente relevantes para a população, pois permitem participação direta da mesma em determinadas matérias constitucionais. Porém não abarca a necessidade atual da população no quesito representatividade e elegibilidade, pois atua na participação popular sem adentrar o mérito da elegibilidade.

A iniciativa popular é muito importante como instrumento de participação, mas esbarra em condições um pouco complicadas, como por exemplo, o número elevado de assinaturas do eleitorado nacional, bem como a distribuição dessas assinaturas entre os Estados, sendo esse um processo pouco viável do ponto de vista financeiro para aqueles que detêm algum projeto de lei desse porte.

Ademais, o projeto de iniciativa popular não substitui em hipótese nenhuma o direito de elegibilidade, não podendo ser confundido, pois são direitos diferentes. O primeiro tutela aqueles que por não optarem dentro do sistema representativo do Brasil a serem representantes da população, possam participar de forma mais direta. Já o segundo atua no sentido de permitir e garantir a aquele que quer ser representante da população exercendo função ou cargo público o direito de se candidatar, exercer direito político passivo.

Com isso, observando os instrumentos citados, os mesmos não devem ser invocados em hipótese alguma como pressuposto para justificar a filiação partidária como condição de elegibilidade, sob o pretexto de que tais instrumentos jurídicos abrangem os direitos políticos passivos, pois como foi demonstrado aqui, são direitos diferentes, devendo portanto ser tratados de direitos distintos como o são o direito político ativo e o direito político passivo.

#### 4.3 CRISE DE REPRESENTATIVIDADE JURÍDICO-POLÍTICO NO BRASIL

O povo em uma democracia sólida deve ser o principal agente do processo democrático. Ocorre que no Brasil, nos últimos anos apesar de terem sido feitas inúmeras reformas e criados institutos que favorecessem a participação popular na institucionalização do Estado, não se verifica como uma realidade presente no cotidiano da população.

A eleição no Brasil muitas vezes tem um caráter meramente publicitário. A crença de liberdade política que ganhou forma desde o fim da década de 1970 se confrontou com a realidade onde a participação popular ficou cada vez mais a limites eleitorais com regras pré-formadas e muitas vezes manipuladas (HABERMAS, 1983, p. 386).

A democracia foi gradativamente perdendo suas características de um governo popular, pois ficou limitado a regras eleitorais, visto que os partidos políticos nesse sistema apenas passaram a concorrer pelo voto do eleitorado, numa espécie de mercado consumidor.

Nesse conexo, o eleitor ficou totalmente alijado do processo político, ornando-se um alienado da disputa política, tendo graves consequências, como a perda de identidade e o afastamento de decisões institucionais importantes.

A democracia representativa no Brasil entrou em um processo de democracia domésticas, ermo esse criado por Miguel Reale para explicar o sistema representativo atual, que está baseado na ideia de que o governo é uma atividade de minorias no

Estado Brasileiro, com raízes schumpeteriana (MIGUEL, 2002, p.505). Esse modelo é chamado de concorrencial pelo autor, entendido como:

“(…), esquece-se quase por completo a ideia da soberania popular. Não se leva em consideração que a democracia trabalha a favor da autodeterminação da humanidade e que, nesse sentido, participação política e autodeterminação coincidem. O importante, portanto, é saber se a participação política promove ou não o desenvolvimento de tendências democráticas. Deve-se considerar que a participação política, além de ser um produto, é também um elemento propulsor do difícil e incerto caminho da humanidade em direção à sua própria emancipação. Com isto, evita-se o perigo de tratá-la como um fator que, ao lado de outros, garantem o equilíbrio do sistema e de reduzir democracia a simples regras de um jogo.” (HABERMAS, 1983, p.376).

Outro fator que desencadeou o sistema representativo do Brasil a uma crise particular, foi muito em virtude da cultura patrimonialista que existe no país. Essa cultura política adentrou o sistema jurídico normativo causando a paralisia do Estado frente a interesses privados, em especial aqueles que estavam ligados à direção de paridos políticos.

Existem três possíveis efeitos da crise de representatividade que afeta os partidos, sendo, a saber: os partidos políticos sofrem um processo de amenização ideológica e atuam como meros mercados políticos (usando a dinâmica de mercado consumidor), a desativação das bases partidárias em virtude do conflito interno, da centralização e burocratização do mesmo e por fim a dissolução do sentido de representatividade coletiva, a falta de identidade ideológica coletiva (CLAUS, 1984, p.33-34).

Logicamente, não se pode atribuir somente ao Brasil a crise de representatividade política. Ela também está presente em democracias originárias e sólidas, em especial em países da Europa Ocidental. Porém, no Brasil a negligência história do Estado em cumprir os preceitos constitucionais que garantem os direitos civis e sociais trouxe à tona as fragilidades do sistema jurídico que tutela os direitos políticos no país.

Em consequência a todos esses fatores, a discussão sobre Reforma Política vem sendo aplicado lentamente no sistema jurídico, o que não resolve de forma satisfatória problemas de décadas, pois muitos desses debates não atingem questões centrais para a efetivação da democracia, como por exemplo, a garantia e ampliação

de instrumentos de participação e controle social para potencializar a legitimidade das escolhas públicas, bem como os mecanismos utilizados para tais.

Não concordamos com a ideia de que o sistema de representação proporcional é um fator que gerou a crise de representatividade institucional. O sistema de representação proporcional é utilizado em vários países como Dinamarca e Holanda, e tem como objetivo possibilitar a coexistência mais justa entre maioria e minoria ideológica, que detém diferentes formas de pensamento (FERREIRA, 1989, p.349).

Por ventura, um grande fator de desestabilização do sistema representativo está no fato de que muitos partidos não refletem identidades coletivas reais, mas são criados como instrumentos para favorecer eleições de caciques políticos, o que estimula o clientelismo generalizado. Diante disso, o debate político e o voto dos eleitores, cada vez mais qualificados é que decidem pela pouca quantidade de partidos, ou muitas vezes por nenhum (DULCI, 2005).

Após essa exposição, fica claro que a crise de representatividade política no Brasil está intimamente ligada ao papel desenvolvido pelos partidos nos últimos anos. Isso ocorre porque há uma clara distorção no sistema representativo criada pela formação de oligarquias políticas, como aponta Norberto Bobbio:

Como já se disse diversas vezes, o defeito da democracia representativa, se comparada com a democracia direta, consiste na tendência à formação destas pequenas oligarquias que são os comitês dirigentes dos partidos; tal defeito apenas pode ser corrigido pela existência de uma pluralidade de oligarquias em concorrência entre si. Tanto melhor, porém se aquelas pequenas oligarquias, através de uma democratização da sociedade civil – através da conquista dos centros de poder da sociedade civil por parte dos indivíduos sempre mais dispostos a participar e a participar de modo sempre mais qualificado – tornam-se cada vez menos oligárquicas, fazendo com que o poder não seja apenas distribuído, mas também controlado (BOBBIO, 2006, p. 73).

Com isso, deve-se ter uma retomada quanto à criação efetiva de mecanismos que torne o sistema representativo brasileiro mais justo e com possibilidades reais de participação popular. A crise de legitimidade da democracia representativa é fruto de distorções do sistema eleitoral, bem como de uma interpretação equivocada quanto aos direitos políticos constitucionais.

A candidatura avulsa não seria uma inovação do sistema jurídico constitucional brasileiro, ou seja, ela não seria criada, pois defendemos aqui que já existe, falta o seu reconhecimento. O entendimento de que é necessária a filiação partidária como critério de elegibilidade afasta o conjunto da sociedade de seu direito político fundamental, além de meramente fortalecer a burocracia da gestão pública contra as garantias políticas constitucionais, como a cidadania e o pluralismo político.

Enfim, a intenção não é de passar a impressão de que o reconhecimento da candidatura avulsa no Brasil resolveria todos os problemas do sistema representação política, mas de que é um direito do cidadão possuir essa candidatura e demonstrar efetivamente que é possível sim fomentar a participação popular por meio de candidaturas independentes em um país onde os partidos políticos estão dominados por grupos específicos de práticas clientelistas.

Diante das possibilidades que de reconhecimento da candidatura avulsa como direito político constitucional, acreditamos que poderá ser capaz de repolitizar a legitimidade da democracia brasileira. Isso pode ocorrer com o desmembramento de uma obrigatoriedade (filiação partidária) onde na essência não existe, em total dissonância com os princípios constitucionais da Carta magna de 1988.

#### 4.4 POLÍTICA PÓS-REPRESENTATIVA

Do ponto de vista histórico, o Estado Moderno durante seu início instituiu um processo de legitimação do poder por meio da representação coletiva, substituindo o poder pessoal que era característico do Medieval. Assim, o Estado Moderno dos séculos XVIII e XIX assim passava a garantir de forma institucional condições básicas de participação aos cidadãos, observando é claro a contextualização de sua época, em que a maior importância era dada as liberdades individuais, ligadas a aspectos econômicos (DIAS, 2007, p.45).

Com o passar do tempo, surgiram outras formas de participação política dos cidadãos, ligados a atuação da sociedade civil. O conceito de sociedade civil não pode ser tomado de forma isolada, pois tem seu significado ligado ao contexto histórico ao qual pertence. No Brasil, desde a redemocratização (1988) completa,

pode ser entendida como participação e organização da população civil do país no Estado com um todo.

A sociedade civil construiu a noção de autonomia dentro da democracia direta e participativa, constituindo assim diversos movimentos sociais que clamavam por mudanças expressivas e a prestação de serviços públicos essenciais para a população.

Houve uma ampliação e pluralização de diversos atores políticos, sindicatos partidos políticos, movimentos sociais e em ascensão crescente o indivíduo como agente catalisador desse processo político.

CRFB/1988 tutelou esses atores, atribuindo-lhes reconhecimento a direitos antes negados. O conceito de cidadania foi ampliado, abarcando os direitos políticos e passivos, além de estar imbuído do valor da dignidade da pessoa humana. Aqui se incluiu direitos sociais básicos, de primeira geração, como moradia e comida, bem como direitos sociais modernos, como saúde e educação.

Ocorre que se começou a perceber que a ótica da política pós-representativa estava ligada mais a tutela de direitos coletivos (individuais também, só que no caso de representação política, foi dada primazia a grupos e não a indivíduos). Os indivíduos, no quesito proteção a direitos políticos passivos individuais foram atrelados ao coletivo, partidos políticos, movimentos sociais, sindicatos etc.

Nos últimos anos temos visto parte da população brasileira debater sobre novos caminhos e possibilidades de participação direta na política brasileira, indicando para o esgotamento da democracia representativa exclusivamente por meio de partidos políticos. Esse é um reflexo da necessidade urgente de uma reforma política amadurecida, que propicie e efetive a cidadania política, como bem está disposta na Constituição federal, como princípio fundamental (art. 1º, inciso II).

Em Junho de 2013 saíram às ruas do Brasil milhares de pessoas cobrando demandas suprimidas pela atuação parlamentar exclusivamente partidária, onde foi relatada em vários meios de comunicação a amplitude do movimento, que tinha começado com a cobrança pelo passe-livre na cidade de São Paulo e ganhou outras bandeiras, com críticas ao sistema político atual e a não efetivação de direitos fundamentais dispostos na constituição, visto que “mais de um milhão de pessoas

participaram dos protestos que foram realizados em mais de cem cidades, sendo a maior parte pacífica e tinham demandas diversas como o passe livre, a reforma política, o fim da corrupção, melhorias na saúde, na educação e críticas a atuação dos parlamentares e políticos em geral<sup>1</sup>”.

Em 15/03/2015 “milhares de pessoas foram novamente às ruas para protestar contra o governo federal e também contra a corrupção, reunindo mais de dois milhões de pessoas, que reivindicavam demandas suprimidas no parlamento, como também a atuação de políticos brasileiros<sup>2</sup>”.

A crise da democracia representativa afeta principalmente as agremiações partidárias que detém o monopólio da representação política institucional e isso de fato tem levado milhares de pessoas a pedir mudanças no sistema eleitoral, a fim de que haja uma ampliação dessa participação representativa para aqueles que não estão filiados a partidos, sendo esse um dos elementos do debate da reforma política.

Uma das consequências da política pós-representativa é o reconhecimento individual do sujeito como ser político atuante, em total consonância com os pressupostos da candidatura avulsa ou independente. Diante disso, a ideia de candidatura avulsa é fruto de uma sociedade pós-moderna que entende que o direito político é fundamental, e que em outros países já existe a execução da candidatura avulsa, o que democratiza ainda mais o sistema político.

A candidatura avulsa é o reflexo da efetivação em sua total plenitude dos direitos e garantias fundamentais, dispostos na CRFB/1988 e em outras democracias proporciona a participação da população, respeitando os paradigmas do Estado de Direito, como veremos a seguir.

---

<sup>1</sup> Reportagem extraída do site <http://g1.globo.com/brasil/noticia/2013/06/protestos-pelo-pais-tem-125-milhao-de-pessoas-um-morto-e-confrontos.html>, publicada em 21/06/2013, visitada em 20/05/2015.

<sup>2</sup> Reportagem extraída do site <http://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2015/03/15/protestos-contra-governo-e-corrupcao-reunem-mais-de-2-milhoes-pelo-brasil-dizem-pms.htm>, publicada em 15/03/2015 e visitada em 20/05/2015.

## **5. DA CANDIDATURA AVULSA**

A candidatura avulsa como já foi dito é um instrumento jurídico que proporciona aqueles indivíduos o direito de lançar-se a pleitos eletivos institucionais sem necessariamente estar filiado a alguma agremiação ou partido político. Esse sistema já existe em muitos países do mundo, como uma forma de desafogar as insatisfações e anseios de parte dos eleitores que não conseguem identificar-se com os partidos existentes.

A candidatura avulsa ganha feições particulares e varia de acordo com o sistema constitucional que está inserido, mas não perde sua essência, que é a participação em pleitos eletivos sem a obrigatoriedade de filiação partidária.

### **5.1 ESTUDO COMPARADO DA CANDIDATURA AVULSA**

Devido à complexidade do tema, foi feito um estudo comparado sobre o fenômeno da candidatura avulsa em outros países. Foram escolhidos os seguintes países para esse estudo comparado: Itália, França e Estados Unidos da América. Esses países e seus sistemas normativos foram escolhidos pelos seguintes motivos: por serem democracias sólidas e mais antigas e por possuírem laços, ligações com o sistema normativo brasileiro especialmente no que diz respeito às garantias e direitos individuais e coletivos. Assim, será abordada a candidatura avulsa na seguinte ordem: Itália, Estados Unidos da América e França.

#### **5.1.1 Lista Cívica e suas implicações no sistema jurídico e político da Itália**

Como referência para o Estudo Comparado do sistema jurídico Italiano foi utilizada a obra de Roberto D. Putnam, *Comunidade e Democracia: a experiência Italiana*, por se tratar de uma obra mais completa e fazer uma abordagem mais expansiva, uma pesquisa de campo de mais de vinte anos.

A Constituição da República Italiana data da década de 1940, especificamente 1947/1948. É na Constituição Italiana que se encontra as garantias e direitos dos indivíduos e da coletividade, resguardando também os direitos políticos. Putnam apontou para a criação de governos regionais nas décadas de 1970 e 1980 na Itália como um dos fatores que mudou a prática política em muitos locais do país (PUTNAM, p. 34, 2006).

A Constituição Italiana em seu art. 49 aponta que todos os cidadãos terão direito a se associar livremente em partidos para coincidir com os procedimentos democráticos e determinação da política nacional. É interessante observar que na Itália o nome utilizado para designar candidaturas avulsas é a lista cívica.

Lista cívica é o nome utilizado para denominar uma lista de candidatos para cargos eletivos sem que haja a expressão direta de um partido político nacional. Por essas listas cívicas nascem os movimentos políticos locais, às vezes reunidos em federações nacionais ocasionais ou estáveis (PUNTAM, p.37, 2006).

No entanto, a divisão lista cívica/partido político é apenas uma categorização social, pois o próprio art. 49 da Constituição Italiana não distingue um do outro. Porém, há uma diferença quando se fala em lista cívica eleitoral e civil. A lista cívica eleitoral é uma lista apresentada as eleições locais, com um programa que vem como objetivo resolver problemas locais, enquanto a lista civil é um movimento temporário de dimensões e opinião local (PUTNAM, p.37, 2006).

Antes da criação dos governos regionais, o sistema jurídico político Italiano estava baseado no clientelismo, em um sistema vertical chamado de transformismo, onde as elites locais negociavam com representantes nacionais interesses locais em troca de apoio político e eleito (PUTNAM, p.33, 2006). Nesse caso, o que estava em jogo era a negociação entre o centro e a região, tornando inoperante o canal administrativo. Sobre isso, Punam adverte que:

O rigor dessa extrema centralização administrativa era moderado pelas típicas acomodações típicas Italianas. Para manter seu frágil respaldo político no parlamento, os líderes tinham desenvolvido o transformismo, que seriam os conchavos com os notáveis locais (PUTNAM, p. 34, 2006).

Com o respaldo da Constituição Italiana, e após os 616 decretos de 1977, bem como da lei nº 382 de 1975, houve uma ampliação da participação popular na esfera política. O sistema constitucional Italiano possibilitou o fortalecimento das instituições, com uma abertura e ampliação da comunidade cívica, mantendo cidadãos atuantes que baseiam suas relações em confiança e colaboração (PUTNAM, p. 31, 2006).

Após essas mudanças e com a lista cívica as instituições representativas passaram a funcionar de forma mais eficaz, pois houve um fortalecimento das identidades regionais e locais, com a promoção e a participação dos cidadãos no atendimento das necessidades locais (PUTNAM, p.41, 2006).

A principal mudança no sistema normativo italiano foi a criação dos conselhos regionais e municipais, com a ascensão de líderes comunitários que mais arde podiam tornar-se mais competitivo eleitoralmente. Com a lista cívica, a maior mudança foi com relação a uma notável despolarização ideológica aliada a uma forte tendência a uma abordagem mais pragmática das questões.

Depois de inúmeras pesquisas, Putnam concluiu que a lista cívica proporcionou na Itália uma lealdade cívica acima da partidária, bem como uma preocupação com o cumprimento da plataforma do candidato, havendo assim uma notável diminuição do clientelismo partidário (PUTNAM, p.48, 2006).

A ideia de lista cívica tem a ver com igualdade e engajamento (PUTNAM p.118, 2006). No sistema jurídico italiano a figura do candidato ganhou relevo em contrapartida à identidade partidária, pois houve uma despolarização ideológica em favor uma abordagem mais pragmática das questões públicas. Em pesquisas feitas com a população italiana, verificou-se que os cidadãos achavam mais importante a

lealdade dos candidatos aos cidadãos do que aos partidos políticos, onde a lealdade cívica ficou acima da lealdade partidária, deixando de ser uma proposição discutível para tornar-se um lugar comum (PUTNAM, p.48, 2006).

A Itália, com a lista cívica passou a possuir uma nova forma institucional de fazer política, derrubando o monopólio dos partidos que sempre se caracterizavam pelo dogmatismo ideológico e pelo partidarismo fechado. Dentro dos limites propostos pela democracia representativa italiana, cada vez mais surgiam líderes com características autônomas as instancias partidárias para conduzir seu destino.

O monopólio dos caciques partidários locais foi abalado devido às inúmeras mudanças no quadro jurídico político italiano, onde a população tendeu a favorecer uma independência maior dos candidatos e conselheiros com relação as diretrizes partidárias.

Em 1970 tinha-se ideia de que os vínculos partidários tradicionais e os programas nacionais dos partidos determinavam os resultados das eleições. No entanto, nos anos subsequentes a figura do candidato ganhou importância, sendo que em pesquisas com a população, a proporção dos que consideravam o candidato como figura principal saltou de 38% para 57% (PUTNAM, p. 56, 2006).

Por certo, a cidadania na Itália se caracteriza pela participação nos negócios públicos, e a lista cívica é um instrumento que proporciona igualdade política, fomentando estruturas sociais de cooperação e o empoderamento político individual, garantido pela Constituição Italiana.

Por fim, com a lista cívica a estrutura jurídica democrática italiana foi melhorada, pois proporciona a todos participarem da política institucional, implicando uma deliberação coletiva de qualidade sobre as questões públicas, onde o significado de filiação partidária e engajamento político são distintos para uma formação de instituições formais sólidas e com representatividade de um Estado Democrático de Direito.

### **5.1.2 Candidatura Independente e suas implicações no sistema jurídico e político dos Estados Unidos da América**

Os Estados Unidos da América teve seu processo político e de formação de Estado diferente do que ocorreu no Brasil, muito em virtude do tipo de colonização desenvolvida no local, bem como devidos os aspectos econômicos e principalmente culturais. Pode-se verificar esse fato, por exemplo, na esfera penal com autonomia de Estados para desenvolver legislação específica sobre temas importantes.

Historicamente, o Estado Federal dos Estados Unidos da América foi formado a partir da união de treze colônias com características muitas vezes distintas e com um grau de autonomia que não ocorreu no processo de formação do Estado Federal Brasileiro, que ao contrário, foi formado a partir de uma centralização de Estados enfraquecidos para a criação de um ente centralizado, no caso a União. A CRFB/1988 segue essa lógica de autonomia dos Estados, ressaltando a soberania do Estado Brasileiro representada pela União.

Entre 1953 e 1993 nos Estados Unidos ocorreram inúmeras mudanças quantos as posições e demandas da sociedade norte-americana no que diz respeito à eclosão de novos direitos em diversas áreas, tendo como destaque os direitos políticos. De fato é inegável que o sistema constitucional norte americano detenha uma estabilidade considerável. Esse sistema político e jurídico foi organizado a fim de dificultar o exercício de uma liderança central e permitir o acesso público a autoridade governamental (ROCKMAN, 1994, p. 51).

A natureza do sistema eleitoral nos Estados Unidos aliada a expectativa da população exige dos representantes eleitos ou daqueles que porventura pensem em candidatar-se uma habilidade quanto às demandas que precisa atender, com projetos que tenham a capacidade de absorver um número considerável de pessoas.

Na República norte-americana a partir da década de 1950, desenvolveu dois campos de atuação distintos: um defendido pelos democratas que possuía ideais mais ligados ao Estado do bem estar social, com um eleitorado composto por intelectuais de

esquerda, organizações patronais, minorias raciais no norte bem como sindicatos e grupos étnicos europeus. O outro representado pelos Republicanos que detinham um eleitorado mais simples, a chamada população de origem inglesa protestante (ROCKMAN, 1994, p. 52).

A segregação racial estava em ebulição nos estados do sul, com a limitação eleitoral aos negros na década de 1950. Beckman apontou para esse fato, como sendo uma característica do sistema eleitoral no período:

Em 1953, as barreiras à participação eram mais fortes do que hoje; registrar-se para ser eleitor não era procedimento fácil. Os impedimentos eram colocados, principalmente nos estados do sul, aos negros. Essas mesmas dificuldades apresentadas aos negros eram impostas aos brancos com baixa renda e pouca escolaridade. Nos locais onde a participação dos negros foi suprimida, também a participação dos brancos era menor. Em geral, havia empenho relativamente pequeno em atrair novas pessoas para o interior do sistema, salvo quando houvesse, para tanto, uma razão política determinada. A máquina política urbana, por exemplo, tinha motivo para agir dessa forma e, de fato, embora passivamente, tentou trazer mais indivíduos, em geral imigrantes, para dentro do sistema político (BECKMAN, 1994, p. 55).

Surgiram então exigências de setores da sociedade que não tinha espaço de participação do sistema político americano, como por exemplo, os grupos de feministas nas décadas de 1960 e 1970, grupos de homossexuais, grupos de movimentos negros, com novos valores e que agora pautavam também a agenda política nacional.

Nos Estados Unidos da América, filiação a partido político não é condição de elegibilidade, onde as candidaturas independentes são admitidas. Contudo, como falado anteriormente, devido ao seu processo de formação, os Estados detêm um poder muito importante na formulação de legislações sobre variados temas, inclusive políticos.

No Estado da Califórnia, se o candidato decide concorrer à eleição por um partido político, ele deve estar filiado pelo menos a três meses antes da eleição. Ao contrário, se sua candidatura for independente, há uma exigência nesse Estado em que

o candidato não tenha pertencido a partido político durante três meses anteriores à apresentação da Declaração de Candidatura, conforme Código Eleitoral, §8001 (TELLES, 2009, p.197).

Verifica-se também que a votação atual está menos subordinada a identificação com classe ou partido do que com outras formas de participação política, através de candidaturas independentes e de grupos externos de apoio que realizam petições e contatos com lideranças locais (BECKMAN, 1994, p. 62).

Em consequência disso, com uma participação maior da população através de mecanismos não convencionais, ou através de candidaturas independentes, perceberam-se mudanças na composição dos membros da Câmara dos Deputados, onde “cerca de 10% são afro-americanos, aproximando-se à porcentagem da população de adultos afro-americanos, bem como aproximadamente 9% dos membros são mulheres, índice ainda baixo, mas que aumentou maciçamente ao longo dos anos. E há atualmente um comitê de membros hispânicos na Câmara significativa, cerca de 4%” (BECKMAN, 1994, p. 62-63).

Esse tipo de mudança na estrutura política dos Estados Unidos reforça a ideia do benefício de candidaturas avulsas, pois possibilita o acesso de minorias a política institucional, principalmente na formulação de políticas públicas de Estado, com a inclusão de idéias que beneficiem determinados grupos excluídos de seus direitos básicos ao longo do tempo, para assim efetivar a cidadania política que respeita os princípios de direitos humanos.

Atualmente nas eleições presidenciais de 2016 nos Estados Unidos da América, além dos candidatos Donald Trump (Partido dos Republicanos) e Hillary Clinton (Partido dos Democratas), há também o candidato independente Gary Johnson, o ex-governador republicano do Novo México, que foi eleito no dia 20/05/2016 como candidato presidencial do Partido Libertário<sup>3</sup>. Johnson já tinha sido candidato em 2012 quando obteve 1% dos votos, demonstrando a real possibilidade de candidatar-se ao maior e mais importante cargo eletivo do país como candidato independente.

---

<sup>3</sup> Notícia veiculada pelo endereço eletrônico <http://g1.globo.com/mundo/eleicoes-nos-eua/2016/noticia/2016/05/gary-johnson-e-nomeado-candidato-pelo-partido-libertario-nos-eua.html>, acessado dia 12/10/2016.

### **5.1.3 Candidatura Independente e suas implicações no sistema jurídico e político da França**

O sistema político e jurídico francês que está em vigor teve seu início com bases e pressupostos da Revolução Francesa de 1789, com uma nova formação e imbuído de novos ideais: fraternidade, igualdade e liberdade. Essa concepção de Estado originou-se a partir de uma disputa por poder político e econômico devido contra à composição do Estado francês feudal, com a divisão em primeiro Estado, segundo Estado e terceiro Estado.

Com a imposição de um novo projeto jurídico e político oriundo do terceiro Estado, tendo a frente à classe burguesa, houve um fortalecimento das bases do Estado Moderno, reforçando o que já tinha ocorrido com a Revolução nas treze colônias americanas, que resultou na independência dos Estados Unidos da América.

Os direitos políticos foram totalmente modificados, criando direitos e expandindo garantias que antes não alcançava a maioria da população. O princípio máximo que reflete essa nova concepção é a igualdade, reproduzida em muitas Constituições mundo afora, inclusive a brasileira. A Constituição Francesa de 1791 marca todas essas mudanças no sistema jurídico francês.

A Constituição da França foi reformada durante diversos anos, e a chamada Constituição da Quinta República Francesa é a atual lei fundamental vigente na França desde 04 de outubro de 1958. É a 15ª constituição já adotada de forma oficial no país. Essa Constituição possui um preâmbulo (que contém Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, Constituição francesa de 1946 e a Carta Ambiental de 2004) e ainda 108 artigos, distribuídos nas 16 seções existente Carta Magna.

A incorporação da Declaração dos Direitos do homem e do cidadão de 1789 a Constituição Francesa demonstra essa característica de preservar ao máximo os direitos políticos, pois o inciso II da Carta afirma que o objetivo de qualquer associação política é a conservação dos direitos naturais e imprescritíveis do homem. Esses direitos são a liberdade, a propriedade, a segurança e a resistência à opressão.

O artigo 4º da Constituição Francesa de 1958 eleva as associações políticas à mesma importância dos partidos políticos, fato esse totalmente distinto da CRFB/1988:

ARTIGO 4º Os partidos e associações políticas contribuem para a expressão do sufrágio. Eles se formam e exercem a sua atividade livremente e devem respeitar os princípios da soberania nacional e da democracia.

Contribuem para a aplicação do princípio enunciado no segundo parágrafo do artigo 1o , nas condições determinadas pela lei.

A lei garante as expressões pluralistas de opiniões e a participação equitativa dos partidos e associações políticas na vida democrática da Nação (Constituição da Quinta República Francesa de 1958).

O Código Eleitoral Francês dividiu-se em duas partes: artigos numerados por L ou LO que dispõe sobre a aplicação das disposições constitucionais e os artigos numerados por R que trata sobre artigos de natureza regulamentar (Telles, 2009, p.351). Os princípios que regem o direito eleitoral na França estão fundados na Constituição, sendo um dos principais a liberdade de votar e ser votado.

Como exemplo, para ser candidato a Presidente da República deve estar inscrito efetivamente como eleitor em uma lista eleitoral, que está estipulada no art. L9 do Código Eleitoral, que afirma que a inscrição nas Listas Eleitorais é obrigatória (TELLES, 2009, p.473), sendo vedada a inscrição em mais de uma lista eleitoral.

Contudo é importante assinalar que diferente do Brasil e semelhante aos Estados Unidos a filiação a partido político não é condição de elegibilidade, sendo juridicamente possível candidaturas a cargos eletivos sem ser membro de partidos políticos (TELLES, 2009, p.357).

Na França os principais benefícios trazidos pela possibilidade de candidaturas avulsas é que esse instrumento jurídico proporciona na prática o respeito ao direito de igualdade de tratamento a todos os candidatos, o da livre expressão do sufrágio e o do caráter pluralista da expressão das correntes de pensamento (TELLES, 2009, p.352).

Em sua obra *Le sacre de citoyen* (1992), o autor Rosanvallon narra a história do cidadão francês, destacando o indivíduo autônomo como um ser de direitos políticos naturais. O Princípio da igualdade em todos os aspectos ressalva a importância do voto do cidadão como garantia primordial para o bom funcionamento do Estado Democrático de Direito.

Um homem, uma voz, um voto. A equação simples se nos impõe com a força da evidência. A igualdade diante da urna eleitoral é para nós a condição primeira da democracia, a forma mais elementar de igualdade, a base mais indiscutível do direito (ROSANVALLON, 1992: 11).

Ademais, a candidatura independente na França marca a entrada no mundo dos indivíduos políticos de forma completa, onde a participação do cidadão com candidatura independente marca um período de passagem da democracia representativa para a democracia participativa, influenciando de forma positiva a construção de uma democracia sólida e inclusiva, possibilitando principalmente as minorias o direito a efetivação da dignidade da pessoa humana.

## 6 DA CANDIDATURA AVULSA NO BRASIL

A candidatura avulsa no Brasil é um tema bastante discutido no meio jurídico em virtude de refletir diretamente em uma mudança na letra da lei (CRFB/1988) ou se fazer uma leitura mais ampliativa e mais garantista sobre os direitos políticos fundamentais.

A CRFB/1988 conseguiu em diversas áreas expressar de maneira clara a intenção do constituinte em garantir a efetivação da dignidade da pessoa humana, com os direitos sociais, individuais e coletivos, dispostos em diversos artigos da Carta Magna. No tocante aos direitos políticos, a Constituição Brasileira de 1988 deixou claro que são direitos fundamentais, pois derivam de princípios constitucionais, como a cidadania e o pluralismo político.

Atualmente, tem-se o entendimento de que essa candidatura avulsa não é permitida no sistema jurídico brasileiro devido à disposição constitucional (art. 14, §3º, V, CRFB/1988) de que a filiação partidária seria um critério de elegibilidade, tornando-o inclusive superior aos princípios constitucionais e fundamentos da carta Magna.

Desde já esse não é o posicionamento adotado nesse trabalho, por entendermos que a leitura da CRFB/1988 e seus dispositivos devem ser lidos e interpretados segundo a hermenêutica jurídica, para garantir a efetivação dos princípios constitucionais.

Doravante, a CRFB/1988 além de seus princípios e fundamentos pautados na dignidade da pessoa humana, pluralismo político e cidadania, também reflete princípios norteadores dos tratados de direitos humanos, pautando-se assim pela consolidação de uma sociedade mais justa.

Com isso, passaremos a discussão sobre os tratados de direitos humanos no ordenamento jurídico brasileiro e sua aplicabilidade para assim vislumbrar a possibilidade clara de candidatura avulsa que a Constituição Brasileira de 1988 protege e resguarda.

## 6.1 REFLEXÕES SOBRE OS TRATADOS DE DIREITOS HUMANOS E SUA APLICABILIDADE NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Antes de adentrar sobre a situação jurídica e a aplicabilidade de Tratados de Direitos Humanos no ordenamento jurídico brasileiro, é necessário fazer uma categorização dos tratados internacionais, especificando seu conceito.

Tratado Internacional, em síntese pode ser conceituado como um acordo formal celebrado entre pessoas jurídicas de direito internacional público que tem como finalidade produzir efeitos jurídicos determinados e certos (REZEK, 2013, p. 38).

Conseqüentemente, um Tratado Internacional tem características próprias, tais qual o consentimento das partes, a forma escrita e os sujeitos de direito. O consentimento determina que as duas partes estejam de acordo com o que dispõe o Tratado Internacional. Esses Tratados podem ser Bilaterais ou Multilaterais. A Forma obrigatoriamente deve ser escrita.

Contudo, para que esse Tratado Internacional entre em vigor é necessária a ratificação, ou seja, o ato administrativo onde o chefe do Estado reconhece e confirma o tratado, declarando o aceite (PIOVESAN, 2012, p. 103). Além da ratificação podem ser feitas reservas a um determinado Tratado Internacional, consistindo na liberalidade e autonomia de um Estado em aceitar um Tratado Internacional em parte, ou seja, excluindo de sua obrigatoriedade em seu território e ordenamento jurídico determinados artigos e parágrafos, podendo as reservas serem formuladas quando o Tratados as proíba. (REZEK, 2013, p.1991).

No Brasil desenvolveram-se doutrinariamente as teorias monista e dualista. O monismo defende que haja um aspecto único quanto a aplicação do direito, sendo que esse entendimento leva a conclusão de que o direito internacional e o direito interno fazem parte de um mesmo ordenamento. A Convenção de Viena sobre Tratados de Direitos Humanos de 1969 defende essa aplicação. Em contra ponto, a corrente dualista advoga a existência de dois sistemas jurídicos distintos, que não se confundem e atuam de forma independente (CASELLA, 2012, p.237).

Ocorre que diante dessas concepções doutrinárias, a CRFB/1988 não deixa claro seu posicionamento quanto o conflito de normas que fossem criadas no seio de Tratados

Internacionais onde o Brasil é Signatário. Há uma omissão da lei quanto a isso, incumbindo a doutrina e jurisprudência solucionar ou propor soluções a questão.

Os Tratados Internacionais estão dispostos na Carta magna em diversos dispositivos: Art.5º, §2º; Art. 5, §3º; Art. 49, I; Art. 84, VIII; Art. 102, III, b; Art. 105, III, Art. 109, III e V; Art. 109, §5. Desde 1977 o STF (Supremo Tribunal Federal) adotou a tese de que a legislação interna brasileira seria superior as normas provenientes de Tratados Internacionais, inclusive com força suficiente para afastar a aplicabilidade em direitos humanos, com exceção de casos de matéria tributária. O julgamento do RE 80.004-SE foi o marco principal para esse entendimento (REZEK, 2013, p. 129).

Desse modo o STF aderiu ao monismo moderado, em contraposição a Convenção de Viena sobre Tratados de Direitos Humanos. Mesmo após a Carta Constitucional de 1988, foi aplicado o monismo moderado pelo STF.

Diante dos fatos, começou-se a ter uma maior discussão quanto à aplicação dos Tratados de Direitos Humanos em que o Brasil é Signatário, pois o principal aspecto do Tratado Internacional de Direitos Humanos é a dignidade da pessoa humana. Para se resolver o impasse foi introduzida a emenda 45 de 2004, reformulando o parágrafo 3º no artigo 5º da Constituição Federal de 1988, o qual, versando sobre a força normativa dos aludidos instrumentos, 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, sendo extinta a aplicação do monismo moderado para esses casos.

O grande problema ficou por conta dos Tratados de Direitos Humanos celebrados antes da Emenda 45 de 2004 que não observaram as formalidades para que esses tratados pudessem ser equiparados as normas constitucionais. Para resolver esse problema, um julgamento de um RESP nº 466.343, em dezembro de 2008 consagrou a tese de suprallegalidade desses Pactos de Direitos Humanos.

O RESP tinha como discussão a hipótese de prisão por dívida de alienação fiduciária em garantia (depositário infiel), invocando a proibição constante do art. 7, § 7º, da Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), o qual permite a prisão civil tão somente por dívida referente à obrigação alimentícia. O

STF então entendeu que o Tratado Internacional de Direitos Humanos seria superior a norma infraconstitucional utilizando a mutação constitucional, pois esta modalidade de prisão ainda estava inserida na CRFB/1988, em dissonância do espírito protetivo da Carta.

Diante disso o STF decidiu em prevalência da liberdade em contraposto a propriedade, respeitando os princípios constitucionais e seus fundamentos, que estão emanadas em Tratados de Direitos Humanos, no caso em comento o Pacto de San José Martin de 1969, permitindo somente a prisão por dívida civil oriunda de prestação alimentícia (PIOVESAN, 2012, p.133).

Ademais Gilmar Mendes, Ministro do STF em seu voto deixou explícito a supralegalidade das Normas de Direitos Humanos, não admitindo, contudo a equiparação a norma constitucional constitucionalidade das mesmas:

[...] parece que a discussão em torno do status constitucional dos tratados de direitos humanos foi, de certa forma, esvaziada pela promulgação da Emenda Constitucional nº 45/2004 [...] a qual trouxe como um dos seus estandartes a incorporação do § 3º ao art. 5º [...] Em termos práticos, trata-se de uma declaração eloquente de que os tratados já ratificados pelo Brasil, anteriormente à mudança constitucional, e não submetidos ao processo legislativo especial de aprovação no Congresso Nacional, não podem ser comparados às normas constitucionais. (BRASIL, 2009, p. 39).

Ainda assim é necessário lembrar que a própria Constituição Federal coloca os direitos humanos com status de constitucionalidade, dispostos no art. 5º, § 2º, que aponta que 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.

Dentro disso, atualmente a Posição majoritária do STF é pela supralegalidade das normas oriundas de Tratados Internacionais de Direitos Humanos antes da emenda 45 de 2004, ou seja, essas normas têm status de constitucionalidade, mas estão abaixo da CRFB/1988 e acima das normas infraconstitucionais.

Ocorre que com o julgamento do RESP nº 466.343, em dezembro de 2008 abriu-se outra discussão, pois foi uma interpretação extensiva da Constituição, já que a prisão

do depositário infiel não estava regulamentada apenas em lei, mas disciplinada pela Constituição da República.

Com isso o STF editou a Súmula vinculante nº 25, com uma interpretação extensiva a fim de adequar o preceito constitucional aos princípios constitucionais, utilizando o processo de mutação constitucional, criando uma discussão sobre as normas de direitos humanos, pois tratam de garantias fundamentais, todas inerentes a carta magna.

Para análise dessa questão será feita uma abordagem sistemática sobre a Convenção Americana de Direitos Humanos de 199, com o intuito de entender quais os critérios de elegibilidade definidos pela Convenção e como isso pode ser relacionado ao atual sistema jurídico constitucional brasileiro.

### **6.1.1 O Pacto de San José da Costa Rica: A não obrigatoriedade da filiação Partidária**

O tratado internacional a ser analisado aqui é o Pacto de San José da Cosa Rica, visto que o Brasil é signatário e possui influência no cenário Internacional por defender e salvaguardar direitos importantes, todos com foco na Dignidade da pessoa humana. A convenção Americana de Direitos Humanos (Paco de San José) foi adotada pela Organização dos Estados Americanos em 1969, sendo que entrou em vigor no âmbito internacional em 1978.

O Brasil por sua vez ratificou a Convenção em 1992 com a promulgação por meio do nº 678, de 06 de novembro de 1992, ressaltando apenas os arts. 43 e 48 da Referida Convenção. O tratado internacional detém um texto voltado para a ampliação e efetivação dos direitos e garantias fundamentais da pessoa humana. O Pacto de San José da Cosa Rica foi construído para serem efetivados direitos fundamentais em regimes democráticos. A democracia não pode ser encarada como um conceito isolado, mas ao contrário disso deve ser percebida como um processo que paulatinamente afirme a vontade individual e coletiva da população e que garanta direitos fundamentais das populações que ali vivem (SILVA, 2010, p. 126).

Logicamente que os direitos políticos são extremamente relevantes para uma democracia sólida, pois envolve o voto universal e secreto, a igualdade entre todos os cidadãos e o direito de ser voado. Diante disso, a Convenção de San Marin foi criada para consolidar todos esses direitos no plano internacional.

Sobre esses direitos, há uma garantia para aqueles que desejam ser eleito (elegibilidade), visto que na própria Convenção estabeleceram condições de elegibilidade razoáveis para os indivíduos que queiram se candidatar a algum cargo eletivo:

Artigo 23 – Direitos políticos

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

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

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

Observando os critérios acima transcritos no inciso 2 é imperioso notar que não há nenhuma obrigatoriedade quanto a questão de filiação partidária, mas as condições só podem ser impostas por motivos de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental ou condenação proferida por juiz competente em ação penal.

No Brasil para o exercício dos direitos políticos é necessário que o indivíduo possua titularidade de cidadania, que ocorre com o alistamento eleitoral na forma da lei. Esse alistamento eleitoral está disposto no ar. 14 da CRFB/1988, sendo interessante revelar que em síntese a cidadania se dá com a condição de eleitor.

O direito de sufrágio é garantido pela cara magna, sendo de forma universal. Mas existem como já falado nesse trabalho as limitações as condições de elegibilidade, e entre elas está à filiação partidária, disputa no ar. 14, §3º, V da CRFB/1988.

É importante ressaltar que a convenção Americana Sobre Direitos Humanos positivou os direitos políticos fundamentais do indivíduo (Votar e ser votado). O Brasil em sua ratificação a aludida convenção apenas fez reserva quanto ao ar. 2º, 43 e 48, d, da respectiva Convenção, sendo que todos os outros artigos foram recepcionados pelo ordenamento jurídico brasileiro.

Inclusive o ar. 1º do decreto nº 678/92 da Convenção detalha que a convenção deverá ser cumprida ao inteiramente como nela se contém. A discussão sobre a constitucionalidade ou não da Convenção Americana sobre os Direitos Humanos gira em torno do aspecto temporal, observada a Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004.

Ocorre que o pacto foi ratificado em 1992, ou seja, não cumprindo com as exigências da respectiva emenda constitucional de 2004 que exige a aprovação em cada casa do Congresso Nacional em dois turnos, pelo voto de três quintos dos seus membros, deixando em dúvida muitos sobre a força normativa da Convenção no ordenamento jurídico brasileiro.

Como já foi retratado anteriormente, a Convenção Americana de Direitos Humanos em um caráter de supralegalidade, posição dominante hoje do Supremo tribunal Federal desde 2008. Comungamos com a tese de que o Pacto de San José da Costa Rica em força normativa Constitucional quando se refere a direitos fundamentais do homem, como é o caso dos direitos políticos.

Esse entendimento está arraigado na ideia de que os direitos humanos integram todo o sistema normativo da Carta Magna, incluindo seus princípios e fundamentos. A CRFB/1988 deve ser interpretada a luz de seus princípios implícitos e explícitos. De fato, a Convenção Americana de Direitos Humanos reforça o que determina a CRFB/1988, que é a plena efetivação da dignidade da pessoa humana, o pluralismo político e a cidadania plena fundamentos esses do ordenamento jurídico brasileiro.

Ademais, as normas constitucionais devem garantir a eficácia e razão de ser do espírito constitucional com aplicação imediata da Convenção por força do quanto disposto no art. 5º, § 1º, da Constituição Federal de 1988 para que seus direitos e garantias fundamentais sejam protegidos.

Para isso, em virtude da disposição de critério de elegibilidade na CRFB/1988, ar. 14, §3º, V, propomos para a resolução do problema a mutação constitucional ou uma emenda a Constituição, já que a filiação partidária não é enquadrada como cláusula pétrea, mas sim o direito de votar e ser votado para assim garantir a eficácia dos fundamentos e princípios constitucionais.

### **6.1.2 O Fenômeno da Mutação Constitucional e pressupostos de validade**

As constituições sofrem mudanças ao longo da consolidação da democracia de um Estado de direito, muitas delas além das previstas formalmente. Isso indica que essas modificações não ocorrem somente através de mecanismos formais, como é o caso de revisões e emendas, mas por uma nova leitura da esfera constitucional que estão de acordo com uma nova realidade normativa, com significados novos e uma nova temporalidade.

A estabilidade das normas é um elemento essencial na construção de um equilíbrio normativo. Ocorre que muitas vezes há uma necessidade de mudanças constitucionais a partir de uma nova realidade fática onde surgem novos direitos e garantias. Não se pode entender que por ser a CRFB/1988 uma Carta rígida e estável, seja impossível sua modificação a partir de uma construção informal, ou seja, sem as formalidades legislativas.

As leis constitucionais possuem uma inalterabilidade relativa, por isso podem sofrer mudanças por processo informal, sem a atuação do poder constituinte derivado. Isso pode ocorrer em períodos de tempos distintos, podendo ocorrer também em períodos de tempo muito próximos (BULOS, 1996, p.26).

É possível também construir um processo de mutação constitucional por três hipóteses, que seria a complementação legislativa, a construção judiciária e o consenso costumeiro (CAMPOS, 1960, p.18).

Assim, podem ocasionar a mutação constitucional uma nova interpretação da norma, a constrição judicial, os usos e costumes, as complementações legislativas, as práticas de governo e o surgimento de novos grupos de pressão exigindo tutela por direitos variados (BULOS, 1996, p. 32).

Para o referido trabalho será abordada a mutação constitucional a partir da jurisdição constitucional. A partir de uma nova leitura a Carta Magna, é possível detectar a letra da lei um novo sentido, conteúdo não vislumbrado, uma nova interpretação daquilo que foi prescrito pelo constituinte originário sem afetar a forma originária (BULOS, 1996, p. 32). Diante disso, Uadi Lamêgo Bulos aponta que:

(...) tanto quanto em tantas outras esferas da vida política e da ordem constitucional, as normas supremas do Estado transformam-se espontaneamente, fora dos processos formais estatuídos para tal fim, rompendo as estruturas jurídicas que pretendam escravizá-las. Embora o seu texto permaneça inalterado, as disposições constitucionais vão lenta e insensivelmente se modificando, sem mudar uma vírgula sequer, mas assumindo significados novos, sob o influxo das exigências da evolução social (BULOS, 199, p.33).

Podemos conceituar mutação Constitucional como um processo que altera o sentido, o significado e o alcance do texto constitucional sem alterar e violar a letra da lei, sendo uma mudança totalmente acolhida pela Carta Magna de 1988 (FERRAZ, 1986, p.107).

A mutação Constitucional é um fenômeno que vem se revelando extremamente necessário para que as Constituições respirem frente a asfixia que são submetidas, pois as revisões formais muitas vezes não acontecem, ou demoram de forma demasiada de acontecer ou até mesmo quando ocorrem não alcança as demandas fáticas da sociedade. A estabilidade e a dinamicidade muitas vezes podem pressupor uma contradição na CRFB/1988 que não existe, pois a estabilidade é indispensável para a instabilidade jurídica e a dinamicidade atua no sentido de salvaguardar os direitos e garantias fundamentais da pessoa humana.

Ademais, a mutação Constitucional torna possível atender as exigências da estabilidade e do dinamismo constitucional. Contudo, encontra limite na norma constitucional. Há certa dificuldade em entender qual seria esse limite, pois a constituição é um organismo vivo fruto de uma construção popular.

A mutação constitucional é fruto dos fatores sociais que afeta a própria norma, surgindo assim de forma espontânea. Assim, a limitação para o exercício da mutação constitucional é de natureza subjetiva, ou seja, a interpretação não deve atuar fora do espírito constitucional. Deve haver ponderação para uma interpretação correta das normas constitucionais.

No Brasil esse fenômeno ganhou adesão do Supremo Tribunal Federal em vários de seus julgados. Depois da emenda 45/2004, e a consequente criação das súmulas vinculantes que reforçaram a mutação constitucional no Brasil, há uma tendência ao uso mais frequente da mutação constitucional muito em virtude de que no processo legislativo formal há uma demora maior para a efetivação e reconhecimento de direitos existentes na Constituição de 1988, bastando citar o direito de greve no serviço público no Brasil, direito garantido pela Carta Magna como norma de eficácia contida, mas pela demora em editar lei que regulamentasse o direito e com prejuízos imensos a população, o STF decidiu pela equiparação a norma de greve geral enquanto não vier lei específica sobre a mesma.

Por fim, a mutação constitucional por decisão e interpretação judicial é um instrumento jurídico válido na ordem jurídica brasileira, muito utilizada para resolver questões complexas em que a norma constitucional não está adequada aos princípios e fundamentos da CRFB/1988.

### **6.1.3 Jurisprudência do STF quanto a Tratado de Direitos Humanos Internacional: Mutação Constitucional no Brasil**

Como foi demonstrada acima, a mutação constitucional é um instrumento de interpretação jurídica válido para compreender os dispositivos constitucionais a luz da dignidade da pessoa humana, da cidadania e do pluralismo político. Aliás, existem julgados do STF no sentido de reconhecer a mutação constitucional como essencial para a estabilidade e dinamicidade da CRFB/1988:

QUESTÃO DE ORDEM. HABEAS CORPUS CONTRA ATO DE TURMA RECURSAL DE JUIZADO ESPECIAL. INCOMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ALTERAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA. REMESSA DOS AUTOS. JULGAMENTO JÁ INICIADO. INSUBSISTÊNCIA DOS VOTOS PROFERIDOS. Tendo em vista que o Supremo Tribunal Federal, modificando sua jurisprudência, assentou a competência dos Tribunais de Justiça estaduais para julgar habeas corpus contra ato de Turmas Recursais dos Juizados Especiais, impõe-se a imediata remessa dos autos à respectiva Corte local para reinício do julgamento da causa, ficando sem efeito os votos já proferidos. Mesmo tratando-se de alteração de competência por efeito de mutação constitucional (nova interpretação à Constituição Federal), e não propriamente de alteração no texto da Lei Fundamental, o fato é que se tem, na espécie, hipótese de competência absoluta (em razão do grau de jurisdição), que não se prorroga. Questão de ordem que se resolve pela remessa dos autos ao Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, para reinício do julgamento do feito. (STF - HC-QO: 86009 DF, Relator: CARLOS BRITTO, Data de Julgamento: 29/08/2006).

Nos casos em que envolvam direitos humanos, o STF possui um julgado muito interessante, pois também utilizou o Pacto de San José de 1969 para a formulação de um novo entendimento sobre o fato, por meio de uma mutação constitucional judicial. Trata-se da tão debatida questão que envolvia a prisão do depositário infiel no Brasil. De fato era uma matéria complicada devido a número grandioso de posicionamentos doutrinários e jurisprudências acerca do assunto.

Ademais, a discussão sempre foi de extrema relevância, pois envolvia como já dito antes, direito fundamental humano, a liberdade. A CRFB/1988, no artigo em seu inciso LXVII destacou a possibilidade de haver prisão por dívida civil pelo inadimplemento voluntário e inescusável de obrigação alimentícia e a do depositário infiel, como bem disposto abaixo:

“Não haverá prisão civil por dívida, salvo responsabilidade pelo inadimplemento voluntário e inescusável de obrigação alimentícia e a do depositário infiel (CRFB/1988, art 5º, LXVII)”.

A regra era a não permissão de prisão por dívida, somente em casos excepcionais, que seriam a do inadimplemento voluntário e inescusável de obrigação alimentícia e a do depositário infiel. Com isso, toda a celeuma jurídica estava concentrada na prisão do depositário infiel.

O Pacto de San José da Costa Rica foi incorporado ao sistema jurídico brasileiro, com a única previsão de prisão civil: o devedor de alimentos. Então, O STF posicionou-se no sentido de admitir a prisão do depositário infiel, como já foi tratado aqui, por entender que essas leis eram ordinárias.

É importante ressaltar o conceito de depositário infiel a luz da CRFB/1988. A noção de depositário infiel que perdura na CRFB/1988 é a que foi disposta no Código Civil de 2002, nos arts. 627 e 652 do CC/2002, ou seja, a noção de que depositário é aquele indivíduo que ao receber uma coisa móvel em a incumbência de guardar e manter, com a obrigação posterior de devolução. Caso não devolva, é considerado infiel.

O STF no decorrer dos inúmeros entendimentos proferidos pela corte posicionava-se no sentido de entender que a prisão civil do devedor fiduciante era constitucional, onde não havia nenhuma transgressão aos direitos humanos, mesmo após a vigência do Pacto de San José da Costa Rica.

O Pacto de San José da Costa Rica dispunha que: “Ninguém deve ser detido por dívidas. Este princípio não limita os mandados de autoridade judiciária competente, expedidos em virtude de obrigação alimentar” (art. 7º, VII), deixando bem claro que a única possibilidade de prisão civil seria por meio de inadimplemento de obrigação alimentícia.

Como já foi constatado aqui, o STF entendia que os tratados de direitos humanos eram leis ordinárias. A mudança ocorreu apenas em 2004 após a emenda 45, havendo estabelecimento de novos critérios para que os tratados de direitos humanos

que ingressassem no sistema jurídico brasileiro a partir daquela pudessem ser equivalentes as emendas constitucionais.

Ainda surgiram inúmeras interpretações sobre o ar. 5º, § 2º da CRFB/1988, no qual afirmava que “os direitos e garantias expressos na Constituição não excluem outros decorrentes dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”.

O marco da mutação constitucional no caso do depositário infiel ocorreu após a análise do Recurso Extraordinário nº 466.343/SP, onde havia uma discussão sobre a possibilidade de prisão de um devedor fiduciante no caso da não entrega do bem, sendo negado provimento, com ampla base legal no Pacto de San José da Costa Rica:

“EMENTA: PRISÃO CIVIL. Depósito. Depositário infiel. Alienação fiduciária. Decretação da medida coercitiva. Inadmissibilidade absoluta. Insubsistência da previsão constitucional e das normas subalternas. Interpretação do art. 5º, inc. LXVII e §§ 1º, 2º e 3º, da CF, à luz do art. 7º, § 7, da Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica). Recurso improvido. Julgamento conjunto do RE nº 349.703 e dos HCs nº 87.585 e nº 92.566. É ilícita a prisão civil de depositário infiel, qualquer que seja a modalidade do depósito.”

Houve assim, uma evolução da não possibilidade de prisão por dívida civil, somente em casos de inadimplemento de pensão alimentícia. “Aqui, a mutação constitucional completou-se com a edição pelo STF da súmula vinculante 25, que dispõe: É ilícita a prisão civil de depositário infiel, qualquer que seja a modalidade de depósito.”

Interessante notar que por ser uma mudança informal da CRFB/1988, não houve nenhuma alteração na letra da lei na norma constitucional, mas somente um novo entendimento da Suprema Corte quanto à aplicabilidade da norma mais favorável ao ser humano.

A decisão do STF foi baseada no princípio da dignidade da pessoa humana, com respeito aos direitos e garantias fundamentais, através da mutação constitucional.

Diante disso, é necessário fazer também um reexame da constitucionalidade da obrigação de filiação partidária, disposto no art. 14, §3, V da CRFB/1988.

Isso é possível observando os mesmos critérios, e mais além, do que foi utilizado no caso do depositário infiel, que são: a dignidade da pessoa humana, a cidadania e o pluralismo político. É possível uma mutação constitucional judicial a partir de uma leitura da CRFB /1988 em consonância com o Pacto de San José da Costa Rica, para que seja efetivado o direito pleno a cidadania política, conforme disposição no tratado internacional e nos fundamentos constitucionais.

Então, nosso posicionamento é de que há a possibilidade de uma mutação constitucional judicial para o reconhecimento de direitos humanos fundamentais, disposto na CRFB /1988, que são principalmente a cidadania e o pluralismo político, a fim de que o indivíduo goze da norma mais favorável, o direito de elegibilidade sem a obrigação de filiação partidária, utilizando os mesmos parâmetros que serviram para a consolidação da Jurisprudência do STF no caso do depositário infiel.

## 6.2 PROPOSTA DE EMENDA A CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA: Requisitos e pressupostos de validade

Outro caminho para determinar o fim da discussão sobre a obrigatoriedade ou não da filiação partidária como critério de elegibilidade é por uma proposta a emenda à constituição de 1988. Uma emenda a CRFB/1988 é obtida a partir do poder constituinte derivado.

Esse poder reformador é destinado a alterar a CRFB/1988, suprimindo, acrescentando ou modificando parte do texto. O poder constituinte reformador tem como objetivo reformar a CRFB/1988, manifestando-se por meio de emendas a CRFB/1988, tendo como manifestação desse processo legislativo o art. 60º da Carta Magna.

Entretanto, esse poder reformador não é ilimitado, pois existem limitações de diversas ordens para a modificação perante CRFB/1988, sendo a principal limitação de ordem material ou substancial a não abolição ou supressão dispostos no art. 60, §4, incisos I ao IV, a saber: a forma federativa do Brasil, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos poderes e os direitos e garantias individuais.

Assim, essas limitações visam assegurar que tais direitos tenham seu conteúdo mínimo não violado, consagrando um núcleo material irreduzível, cujo conteúdo mínimo é irreformável, não podendo sobre hipótese nenhuma ser abolido por emenda constitucional (JÚNIOR, 2009, p.250).

O processo de emenda a constituição obedece aos requisitos mínimos estipulados no art. 59, I da Carta Magna, abrangendo as seguintes etapas: apresentação de proposta, tramitação e deliberação da proposta e promulgação da Emenda Constitucional, caso seja aprovada.

A primeira etapa está estipulada no art. 60, incisos I ao III, com pressupostos específicos, tais qual a proposta deverá ser subscrita por no mínimo um terço dos membros da Câmara de Deputados ou do Senado Federal, ou do Presidente da República, ou ainda por mais da metade das Assembleias legislativas das unidades da Federação, com maioria relativa de seus membros.

A segunda etapa perpassa pela tramitação e deliberação da proposta, estabelecida pelo art. 60, §2 da CRFB/1988, deliberando-se a proposta é necessário para aprovação a discussão e votação em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, onde em ambos os turnos deve obter três quintos dos votos dos membros de cada casa.

A terceira e última etapa é a promulgação da Emenda Constitucional, estipulada no art. 60, §3 da CRFB/1988, sendo promulgada pelas mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem, não dependendo da sanção presidencial para ser aprovada, sendo o poder de reforma constitucional exclusivo do Congresso Nacional.

Por conseguinte, observando o conteúdo mínimo irreformável que não pode ser abolido da CRFB/1988, não está incluso a filiação partidária, pois não é uma cláusula pétrea, podendo ser objeto de emenda a constituição a sua supressão do texto

constitucional, não violando nenhum princípio, fundamento ou cláusula pétrea da Carta Magna.

#### 6.2.1 PEC 41 DE 2011

O projeto de emenda a Constituição, apelidado de PEC 41<sup>4</sup>, foi proposta em 2011 e teve como autor o senador José Sarney, que tinha como objetivo alterar art. 14 da CRFB/1988 para dispensar a exigência de filiação partidária aos candidatos de eleições municipais.

A alteração do art. 14 do texto constitucional seria especificamente sobre a condição de elegibilidade, no caso a filiação partidária. Essa alteração influiria apenas nas eleições municipais, na quais seria admitida a inscrição de candidatos a prefeito e vereador sem a necessidade de filiação a partido político, sendo que possuísem apoio de meio por cento do eleitorado na circunscrição na forma da lei. Essa PEC obedeceria a limitação temporal (01 ano antes do próximo período eleitoral) para entrar em vigência após a sua respectiva publicação.

Contudo, o Projeto de Emenda Constitucional 41 não logrou êxito, sendo rejeitado em 10/06/2011 em decisão terminativa obedecendo ao art. 254 do Regimento Interno do Senado Federal, sendo posteriormente arquivado em 13/06/2011.

#### 6.2.2 PEC 06 DE 2015

---

<sup>4</sup> Matéria encontrada no endereço eletrônico <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/100328>, acessado no dia 25/09/2016.

Atualmente encontra-se em tramitação no Senado Federal a Proposta de Emenda a Constituição nº 06 de 2015<sup>5</sup> de autoria do senador José Antônio Machado Reguffe, que tem como objetivo suprimir e acrescentar alguns dispositivos a Constituição Federal, para possibilitar o lançamento de candidaturas avulsas, independente de filiação partidária.

A referida PEC 06 de 2015 estipula a supressão do inciso V, §3º, art. 14 da CRFB/1988, que é a obrigatoriedade de filiação partidária como critério essencial de elegibilidade no Brasil, modificando de forma significativa o sistema.

Acrescenta também o art. 17-A ao texto constitucional, reafirmando a importância do direito político fundamental do cidadão, bem como a supressão de qualquer proibição para o exercício desse direito, sendo apenas necessário obter apoio de um por cento do eleitorado da circunscrição para registro em justiça eleitoral da candidatura avulsa:

Art. 17-A: A filiação a partido político é direito de todo cidadão brasileiro, vedada a exigência de filiação partidária como condição de elegibilidade ou requisito de qualquer espécie para o pleno exercício dos direitos políticos.

Parágrafo único: A candidatura avulsa deverá contar com o apoio e assinatura de um por cento dos eleitores da circunscrição, na forma da lei, para ser registrada pela Justiça Eleitoral (PEC nº 06 de 2015).

É importante notar que esse projeto de Emenda a Constituição foi subscrito por pelo menos 28 senadores, demonstrando assim que já existe no Congresso Nacional uma necessidade de discutir a danosa implicação que a filiação partidária traz ao sistema jurídico e político do Brasil, sendo necessária a revisão de tal cláusula abusiva que impede o pleno exercício da cidadania e do pluralismo político, afetando de maneira significativa a dignidade da pessoa humana.

---

<sup>5</sup> Matéria encontrada no endereço eletrônico <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/119631>>, acessado no dia 25/09/2016.

## 6.4 CONSEQUENCIAS DA CANDIDATURA AVULSA NO SISTEMA JURÍDICO BRASILEIRO

Observando o que foi colocado com discussão durante essa pesquisa e bem como o atual posicionamento do STF, e partindo do pressuposto da simples leitura do art. 14, §3<sup>a</sup>, V da CRFB/1988, o reconhecimento da candidatura avulsa no ordenamento jurídico brasileiro provoca muitas mudanças de extrema importância.

A primeira grande implicação da candidatura avulsa é sem dúvida nenhuma sobre o sistema partidário brasileiro. Os partidos políticos como já foi retratado aqui são os únicos detentores do direito de representação política institucional no Brasil, Ou seja, existe um monopólio no que tange a representação, pois segundo entendimento atual, observando a mera letra da lei, a filiação partidária é critério intransponível para a elegibilidade.

Assim, com a possibilidade de candidaturas sem submissão partidária, de certa forma esvazia o poder absoluto que os partidos detêm atualmente, o que também diminui possíveis práticas clientelistas que existe hoje na política partidária brasileira, com inúmeros partidos que foram sendo criados com o intuito de meramente fazer disso um verdadeiro balcão de negócios.

Muitas dessas práticas clientelistas foram um dos fatores que estimularam a expansão da crise representativa, pois muitas vezes não há identificação da sigla com o eleitorado, gerando um repúdio da sociedade quanto à própria esfera política partidária.

Um grande problema atual é o monopólio de líderes partidários nos cargos de direção de seus partidos, impedindo muitas vezes a igualdade real dentro das agremiações políticas. A crise de representatividade no Brasil é oriunda e práticas antidemocráticas nas agremiações partidárias.

Com a candidatura avulsa haverá a plena efetivação de um processo jurídico de democracia representativa para uma democracia participativa. Além do que haverá um fortalecimento de instâncias informais, formadas por movimentos de cunho social,

que era na candidatura avulsa a oportunidade se assim o quiser de promover pessoas a candidaturas sem necessariamente esta filiado a partido político, diminuindo assim o poder de barganhar dos dirigentes partidários.

As minorias e seu provável crescimento nas cadeiras dos legislativos e executivos, bem como as pautas públicas que defendem é outra possível consequência com a candidatura avulsa, como aconteceu em outros países.

Os diversos grupos minoritários (étnico e cultural) ainda não encontraram na democracia representativa brasileira o devido espaço para que pudessem exprimir seus projetos, muito em virtude de que se deve filiar a algum partido como clausula obrigatória, desestimulando assim participação mais ativa desses grupos.

A candidatura avulsa permite a esses grupos a possibilidade de acesso a política representativa institucional sem ter que negociar com outros grupos que muitas vezes tem uma pauta política distinta. São os chamados “acordões”, onde os líderes partidários, com uma prática clientelista impõe obrigações a aqueles que desejam ingressar no sistema eletivo para galgar algum mandato eletivo.

Outra situação percebida e pode ser classificada como uma consequência da candidatura avulsa é o fomento da autonomia individual. O Chamado ativismo autoral é uma forma de praticar a política de forma individual e autônoma, como a realização de passeatas, proporem projetos de lei, fiscalização e muitas outras práticas que perpassam o campo da formalidade.

A candidatura avulsa pode gerar outra consequência bem importante: o fortalecimento da identidade local, fruto da aproximação aos eleitores, visto que como não há um programa partidário específico e obrigatório, o eleito de forma avulsa pode sentir-se mais a vontade quanto a defesa daqueles ideais que ele defende.

E uma ultima consequência visível para um sistema normativo que permita a candidatura avulsa é o cumprimento em sua totalidade dos princípios constitucionais, ano os implícitos quanto os explícitos. Os princípios mais importantes no que tange os direitos políticos são a dignidade da pessoa humana, a cidadania e o pluralismo político, em cumprimento a CRFB/1988 e demais pactos de direitos humanos.

A não sujeição a um programa estritamente partidário possibilita ao candidato criar um projeto de identificação com o eleitorado mais viável, visto que existem diversas

demandas que não são abordadas como prioridades por determinadas agremiações partidárias.

O lado positivo de um candidato eleito a partir de uma candidatura avulsa é que a vaga passa a pertencer a pessoa e não ao partido. Título de desobediência partidária. Como exemplo disso tem-se a votação do impeachment de Dilma Rousseff a presidência da República.

O Partido do trabalhador (PDT) fazia parte da bancada do Governo de Dilma Rousseff e tinha “fechado questão” (um mecanismo jurídico existente nos estatutos internos dos partidos que determina votação unificada em determinadas matérias) para toda sua bancada votar contra o processo de impeachment, ameaçando expulsar os deputados que votassem a favor da continuidade do processo, abrindo um processo na Comissão de Ética do Partido para punir 19 possíveis deputados que votaram pró-impeachment<sup>6</sup>.

Em sentido contrário, o Partido Progressista utilizando o mesmo fundamento do PDT, fechou questão em torno da votação a favor do impeachment de Dilma Rousseff, ameaçando da mesma forma com até a expulsão e possível perda de mandato aqueles que se posicionassem contra a instância partidária<sup>7</sup>.

Percebe-se nesse caso que há violação de dispositivos constitucionais importantes, inclusive o art. 53 da CRFB/1988, que dispõe que os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos. Diante desses fatos, a candidatura avulsa surge como uma efetivação do próprio art. 53 da CRFB/1988, com respeito à independência do parlamentar bem como todas as formas de pensamentos e manifestações sem a possibilidade de sofrer qualquer tipo de sanção, inclusive partidária.

---

<sup>6</sup> Disponível em < <http://g1.globo.com/politica/processo-de-impeachment-de-dilma/noticia/2016/04/pdt-inicia-processo-de-expulsao-de-deputados-pro-impeachment.html> >, acessado em 13/10/2016.

<sup>7</sup> Disponível em <http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2016-04/pp-fecha-questao-favor-do-impeachment>>, acessado em 13/10/2016.

## 7. CONCLUSÃO

A democracia representativa no Brasil entrou em crise (sendo esse um fato incontestável, como foi demonstrado nesse trabalho) e trouxe consigo inúmeros questionamentos sobre a qualidade e a legitimidade da democracia no Brasil e a viabilidade dos instrumentos jurídicos que tutelam e sustenta o sistema jurídico brasileiro, em especial o tratamento dado aos direitos políticos.

A forma de representação política institucional entrou em uma fase de esgotamento e incapacidade de adequação as novas demandas e situações fáticas por diversos problemas, sendo um dos principais o monopólio dos partidos políticos sobre a representação política institucional, a elegibilidade aos cargos públicos eletivos no Brasil.

Os partidos políticos em sua maioria detêm um sistema interno antidemocrático, com a formação hierárquica que apenas beneficia quem está no topo, formando uma categoria de caciques partidários que impedem o acesso de outros filiados as instancias maiores dos partidos.

Esses fatos levaram a uma total crise de representatividade partidária, pois os eleitores não conseguem enxergar tais partidos como seus representantes com legitimidade, pois as demandas e pautas defendidas pelos partidos nem sempre são as da maioria da população.

Diante disso, surgiu a discussão sobre a possibilidade da candidatura avulsa como mecanismo de legitimação política e social e uma forma de possibilitar àqueles que estão alheios aos processos políticos institucionais e a participação efetiva em *pleitos* políticos eletivos, como direito humano fundamental.

Uma candidatura avulsa nasce a parti de uma reforma política responsável e profunda, que atenda aos princípios constitucionais previstos na Carta Magna de 1988. Uma reforma política vai muito além de modificar o sistema normativo, mas atua no sentido de quebrar paradigmas que prejudicam a aplicabilidade de fundamentos oriundos da CRFB/1988.

Mesmos os instrumentos jurídico de atuação direta existentes no ordenamento jurídico brasileiro como o plebiscito não encontra a visibilidade necessária para aqueles que têm interesse em candidatar-se a algum cargo eletivo sem a filiação partidária, pois o plebiscito é um instrumento político ativo, enquanto o direito de candidatar-se é um direito político passivo.

É diante dessas impossibilidades causadas por um entendimento jurídico na seara política atual que a candidatura avulsa é o meio natural para garantir a efetivação da própria CRFB /1988. O art. 14, §3, inciso V da Carta Magna estipulou como critério de elegibilidade a filiação partidária. Como demonstrado nessa pesquisa, esse dispositivo deve estar alinhado a todo corpo normativo da Carta Magna, em especial seus princípios e fundamentos.

O Estado Democrático de Direito na República Federativa do Brasil é fundada na cidadania, no pluralismo político e na dignidade da pessoa humana. A cidadania reflete um direito humano fundamental, um direito natural, que é a participação com igualdade nos processos políticos ao qual esteja submetido.

O pluralismo político reflete a ideia de democracia plena no Brasil, e não deve ser confundido com pluripartidarismo. O pluralismo político é a expressão do Estado Democrático de direito, com total respeito às opiniões e manifestações políticas de todas as pessoas. E a dignidade da pessoa humana reflete a essencialidade humana, sendo esse o direito subjetivo mais importante a ser resguardado, pois perpassam por todos os campos do direito constitucional, inclusive os direitos políticos.

Ademais, a aceitação e a ratificação do Pacto de San José de 1969 no ordenamento jurídico constitucional brasileiro acabaram suscitando outro debate acerca da constitucionalidade da candidatura avulsa no sistema jurídico político brasileiro, a partir da leitura obrigatória dos princípios constitucionais e do respeito aos direitos individuais do homem.

Em um primeiro momento, a fim de adequar o citado dispositivo Constitucional (art. 14, §3, inciso V) é necessário a aprovação de uma proposta de emenda a Constituição. Pela modificação do texto constitucional, haveria uma adequação a Carta Magna sobre os princípios e o respeito ao indivíduo. Isso é totalmente possível,

visto que a filiação partidária não é uma cláusula pétrea, não estando assim submetida ao regramento impeditivo destacado pelo art. 60, § 4º da CRFB/1988.

Em um segundo momento, como já falado, pode haver uma modificação sobre o entendimento da possibilidade de candidatura avulsa no ordenamento jurídico brasileiro a partir de uma mutação constitucional proveniente do Supremo Tribunal Federal. Essa mutação constitucional observaria além do ordenamento jurídico pátrio a legislação internacional (Pacto de San José Martin de 1969) e a jurisprudência do STF quanto ao tema, utilizando o julgamento candidatura observando a jurisprudência sobre o caso, com a análise do Recurso Extraordinário nº 466.343/SP, que tratava sobre a possibilidade de prisão de um devedor fiduciante no caso da não entrega do bem, o que foi negado pelo tribunal utilizando os critérios de direitos humanos do Pacto de San José Martin, com respeito a emenda 45 de 2004.

O Pacto de San José Martin não possui como condição de elegibilidade a filiação partidária, obedecendo assim o espírito da Constituição Federal de 1988, que prima em seus princípios pela plena defesa dos direitos individuais. A analogia deve ser prontamente utilizada no caso em comento, obedecendo aos princípios e fundamentos constitucionais e de direitos humanos, previstos também no Pacto de San José Martin: a cidadania, o pluralismo político e a dignidade da pessoa humana.

Portanto, a filiação partidária não pode e não deve ser uma condição de elegibilidade, mesmo estando disposta na letra da lei da CRFB de 1988, pois não reflete atualmente os princípios máximos dispostos pela Carta Magna, ferindo assim o ordenamento jurídico em sua essência, impedindo o livre acesso ao exercício da cidadania política e ao pluralismo político, sendo o reconhecimento da candidatura avulsa a plena efetivação da norma constitucional como garantia plena dos direitos políticos fundamentais.

## REFERENCIAS

ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de filosofia**. Trad.: Ivone Castilho Benedetti. 4 Ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p. 854.

ACQUAVIVA, M.C. **Teoria Geral Do Estado**. São Paulo. Saraiva, 1994.

ARENDT Hanna. **Origens do totalitarismo**. trad. Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

ATALIBA, Geraldo. **Princípio Federal, Rigidez Constitucional e Poder Judiciário**. In: Estudos de Direito Tributário, São Paulo, 3, p. 9 e 10, 1980.

AVRITZER, L.; PEREIRA, Maria de Lourdes D. 2005. **Democracia, participação e instituições híbridas**. Teoria & Sociedade (UFMG), Belo Horizonte, p. 16-41.

BAQUERO, Marcello. **Construindo uma outra sociedade: o capital social na estruturação de uma cultura política participativa no Brasil**. **Rev. Sociol. Polit.**, Nov 2003, no.21, p.83-108.

\_\_\_\_\_. **Representação e Interesse**. In: SANTILLAN, JF. Norberto Bobbio: O Filósofo e a Política. Rio de Janeiro: Contraponto, 2003.

BENDIX, Reinhard. **Construção Nacional e cidadania**. trad. Mary Amazonas Leite de Barros. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1996.

BAVA, S.C. **Democracia e poder local**. In: VILLAS-BOAS, R. (Org). Participação popular nos governos locais. São Paulo, Pólis, 1994.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. 10. ed. São Paulo: Paz e Terra S/A, 2006.

BOBBIO, Norberto; VIROLI, Maurizio. **Diálogo em torno da República**. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

\_\_\_\_\_. **“A Democracia Participativa como Alternativa Constitucional ao Presidencialismo e ao Parlamentarismo”**. Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional, n.º 3, 2003, pág. 484.

BENEVIDES, M. V. de M. **A cidadania ativa: Referendo, plebiscito e iniciativa popular**. São Paulo, Ática, 1991.

BRAGA, Maria do Socorro S.; KINZO, Maria D’Alva G (Orgs). **Eleitores e representação partidária no Brasil**. São Paulo: Associação Editorial Humanitas, 2007.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso extraordinário nº 466.343-1/SP**, do Tribunal Pleno, Brasília, DF, 5 de junho de 2009. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=595444>>. Acesso em: 9 jun. 2016.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal** - HC-QO: 86009 DF, Relator: CARLOS BRITTO, Data de Julgamento: 29/08/2006. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/759830/questao-de-ordem-no-habeas-corporus-hc-qo-86009-df>>. Acesso em: 12/09/2016.

BULOS, Uadi Lamêgo. **Da Reforma à Mutação Constitucional**. Revista Eletr nica de Informa o Legislativa, V. 33, n  129, p.25-43, Janeiro/Março de 1996. Disponível em: [www2.Senado.leg.br/bdsf/item/id/176380](http://www2.Senado.leg.br/bdsf/item/id/176380). Acesso em 12/09/2016.

CAMPOS, Milton. **Constitui o e realidade**. Revista Forense, v. 187, n. 679/680, p. 18-22, jan./fev. 1960.

CASELLA, Paulo Borba; ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, G.E. do Nascimento e. **Manual de direito internacional público**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2012

CASTRO, M nica Mata Machado de. **Determinantes do Comportamento eleitoral: a centralidade da sofisticac o política**. Rio de Janeiro, 1994. Tese (Doutorado em Ciência Política e Sociologia). Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro.

COELHO, V. S. R. P.; VERÍSSIMO, José. 2004. **Considera es sobre o processo de escolha dos representantes da sociedade civil nos conselhos de saúde em São Paulo**. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). 2004. Participa o em São Paulo. São Paulo: UNESP. p. 105-122.

CORTES, S. M. V. 2002. **Participa o em conselhos municipais de políticas públicas**: arcabouço institucional, organiza o do movimento popular e policy communities. **XXVI Encontro Anual da ANPOCS**, 2002, Caxambu. XXVI Encontro Anual da ANPOCS. Caxambu: ANPOCS, 2002. v. 1. p. 62.

COSTA, Homero de Oliveira. **Democracia e representa o política no Brasil: uma análise das elei es presidenciais (1989-2002)**. Porto Alegre: Sulina, 2007.

DAGNINO, OLVEIRA, A. J.; PANFICHI. "Para uma outra leitura da disputa pela constru o democrática na América Latina". In: \_\_\_\_\_; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A (orgs.). **A disputa pela constru o democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e terra, 2006; Campinas, UNICAMP, 2006.

DALLARI, D. de A. **Que   participa o política**. Cole o Primeiros Passos. São Paulo, Brasiliense, 1994.

DIAS, Solange Gonçalves. **Reflexões acerca da participa o popular**. Revista **Integra o** (São Paulo), v. 48, p. 45-53, 2007.

DULCI, Otávio. **Os Percalços da Reforma Política**. Teoria e Debate n  62, abril/maio 2005, disponível em [http://www.fpa.org.br/td/td62/td62\\_reforma.htm](http://www.fpa.org.br/td/td62/td62_reforma.htm), acessado em 10 de junho de 2016.

FERRAZ, Ana Cândida da Cunha. **Processos informais de mudança da Constitui o**. São Paulo: Max Limonad, 1986

FERREIRA, Pinto . **Comentários   Constitui o Brasileira** – Vol. 1, Art. 1    21. Editora Saraiva. São Paulo-SP, 1989, pág. 349.

FERES JUNIOR, J; POGREBINSCHI, T. **Teoria Política contemporânea: uma introdu o**. Rio de Janeiro: Ed. Elsevier, 2010.

FRANÇA. **Constituição da Quinta República Francesa**. Paris, Disponível em: <http://br.france.fr/pt-br/informacoes/quinta-republica-e-governo-franceso>>. Acesso em 12-10-2016.

HABERMAS, J. 1995. **Três modelos normativos de democracia**. Lua Nova, São Paulo, n.º 36, pp. 39-53, jul.

HABERMAS, Jürgen. **Participação Política**, in CARDOSO, F. H. & MARTINS, C. E., “Política e Sociedade”. São Paulo-SP. Nacional. 1983, pág. 386.

HORTA, M. Raul. **Estudos de Direito Constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

JUNIOR, Dirley da Cunha. **Curso de Direito Constitucional**. 3 ed. Salvador: JUSPODIVM, 2009.

KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do Estado**. 2ª edição. trad. Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 1995

LAFER, Celso. **Ensaio Liberais**. São Paulo: Siciliano, 1991.

MANIN, Bernard. **As Metamorfoses do governo representativo**. Tradução: Vera Pereira. Nova York: Cambridge University Press, 1998.

MICHELS, Vera Maria Nunes. **Direito Eleitoral**. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

MIGUEL, L. F. **Impasses da Accountability**: dilemas e alternativas da representação política. In: Revista de Sociologia e política, Curitiba, nº 25, p. 25-38, novembro de 2005.

\_\_\_\_\_. **A Democracia Domesticada**: Bases Antidemocráticas do Pensamento Democrático Contemporâneo. Dados – **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 45, n.º 03, 2002, pág 483510;

MÜLLER, Friedrich. “**Quem é o Povo?** A Questão Fundamental da Democracia”. Max Limonad. 2ª Edição. São Paulo-SP, 2000, Tradução: Peter Naumann;

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **As possibilidades da política**: Idéias para a reforma democrática do Estado. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

\_\_\_\_\_. **Potências, limites e seduções do poder**. São Paulo: Editora UNESP, 2008.

O’DONNELL, G. 1999. **Teoria democrática e política comparada**. **Revista Dados**, Rio de Janeiro, v. 42, nº 4, pp. 655-690.

OFFE, Claus. “**A Democracia Partidária Competitiva e o Welfare State Keynesiano: fatores de estabilidade e desorganização**”. In – Problemas Estruturais do Estado Capitalista. Rio de Janeiro-RJ. Tempo Brasileiro, 1984, pág. 363 e 364.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. trad. Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PESSANHA, C. 2004. **A Constituição de 1988 e as Relações entre os Poderes Legislativo e Executivo no Brasil**. In: VIII Encontro Luso-Afro-Brasileiro. Coimbra.

Disponível em: <<http://www.ces.fe.uc.pt/lab2004/programa/sessao2.html>>. Acesso em: 20/04 de 2016.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

PITKIN, Hanna. **Concepções da Representação**. São Francisco: Universidade da Califórnia, 1967.

\_\_\_\_\_. **Representação: palavras, instituições e idéias**. In: Lua Nova, Revista de Cultura e Política, 2006, nº 67, São Paulo: CEDEC.

POPPER, K. **A Sociedade Aberta e Seus Inimigos**. Belo Horizonte: Itatiaia; São Paulo: EDUSP, 1974.

PUTNAM, Rober D. **Comunidade e Democracia: A experiência da Itália Moderna**/Robert D. Putnam, com Roberto Leonardi e Raffaella Nannetti; tradução Luiz Alberto Monjardim. 5ª Ed. Rio de Janeiro: Edi5ora FGV, 2006.

TAVARES, José Antônio Giusti. **Sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

URBINATI, Nadia. **O que torna a representação democrática?** Revista Lua Nova, 2006, no. 67, p.191-228.

RENNÓ, Lucio. **Qualidade da representação de interesses no Brasil**. Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, 2010. (Textos para Discussão CEPAL-IPEA, 7).

REZEK, Francisco. **Direito Internacional Público: Curso elementar**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013

RIBEIRO, Renato Janine. **A República**. São Paulo: Publifolha, 2001.

ROCKMAN, Bert A. **Política nos Estados Unidos: tendências nas últimas quatro décadas**. **Estudos Avançados**, v. 8, n. 21, p. 51-77, 1994.

ROSANVALLON, Pierre. **La contre-démocratie: la politique à l'âge de la défiance**. Paris: Éditions du Seuil, 2006.

\_\_\_\_\_. **Le sacre du citoyen: histoire du suffrage universel en France**. Paris: Gallimard, 1992.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a democracia: Os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SARTRE, Jean-Paul. 2004. **Eleições, armadilha para otários**. Alceu, Revista de Comunicação, Cultura e Política, 5(9). [Original de 1973].

SOARES, Luiz Eduardo. República: **Evocação da Origem, Reconstrução do Princípio**. **Estudos Históricos**, 1989, Rio de Janeiro, v. 2, n. 4, p. 225-31.

SOARES, Mário Lúcio Quintão. **Teoria do Estado: o substrato clássico e os novos paradigmas como pré-compreensão para o Direito Constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

SILVEIRA, Flávio Eduardo. **O novo eleitor não racional**. São Paulo, 1996. Tese (Doutorado em Ciência política). Faculdade de Filosofia, letras e ciências humanas. Universidade de São Paulo.

SPOONER, Lysander. 1981. **A Constituição indefensável**. In: G. Woodcock, Os grandes escritos anarquistas. Porto Alegre: L & PM, Editores Ltda. [Original de 1870].

TAVARES, José Antônio Giusti. **Sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

TELLES, Olivia Raposo da Silva. **Direito Eleitoral Comparado: Brasil - Estados Unidos - França**. São Paulo. Saraiva: 2009.

URBINATI, Nadia. **O que torna a representação democrática?** Revista Lua Nova, 2006, no. 67, p.191-228.

VALLÈS, Josep. M. e BOSCH, *Agusti*. **Sistemas Electorales y Gobierno Representativo (Sistemas eleitorais e governo representativo)**. Barcelona, Editorial Ariel, 1997.

