



## Opinião: candidaturas avulsas como alternativa à crise partidária

### 1. A crise do partidarismo como canal de representatividade democrática

A história dos partidos políticos no Brasil é marcada por sua fragilidade e encontra-se, atualmente, no epicentro da grave crise política que assola nosso país. Tendo sido extintos em outubro de 1965, pelo Ato Institucional n.º 2, de autoria de Castello Branco, os partidos ressurgiram timidamente com o Ato Complementar n.º 4 (editado logo em seguida), na forma do bipartidarismo controlado que perdurou, na prática, até a promulgação da Emenda Constitucional n.º 25, de 1985. O modelo anterior só foi definitivamente suplantado com a Constituição Federal de 1988, que encontrou no fortalecimento do pluripartidarismo um dispositivo de afirmação da democracia.

Segundo o art. 14, §2º, V, da CF/88, a filiação partidária é condição indispensável de elegibilidade para cargos políticos no Brasil, não sendo permitidas, portanto, candidaturas independentes ou avulsas. Não obstante, mesmo com o esforço de fortalecimento do sistema partidário presente na CF/88, a verdade é que o Brasil se encontra diante de uma notória crise de representatividade e de confiança nos partidos políticos, marcada pela abstenção eleitoral crescente, baixíssima taxa de filiação partidária e ausência de identificação dos eleitores com os partidos.

Como afirma Débora Galvão, “os vínculos estão debilitados, as filiações diminuíram significativamente, a volatilidade aumentou, os eleitores estão mais inseguros e incongruentes, bem como aqueles membros que ainda permanecem nos partidos são menos militantes, ativos e leais”<sup>[1]</sup>. De fato, diante de um cenário de corrupção, ruptura de acordos e incongruência dos programas ideológicos, o sistema político eleitoral brasileiro resulta sobremaneira degradado, contaminado e desacreditado – recorde-se que, nas últimas décadas, o país vivenciou dois *impeachments* e foram apresentadas seis Propostas de Emenda Constitucional contestando a obrigatoriedade da filiação política como requisito de elegibilidade.

É interessante notar que as seis proposições favoráveis à alteração constitucional para permitir as candidaturas avulsas foram provenientes de ambas as casas legislativas, tanto de partidos da oposição quanto da situação, alinhados à esquerda e à direita, por meio de representantes de cinco estados de diferentes regiões do Brasil<sup>[2]</sup>, restando patente a desvinculação do tema de uma tendência ideológica específica ou de interesses particulares de determinado grupo. De um modo geral, em suas justificativas, os parlamentares que apresentaram as PEC, defenderam o apoio popular como requisito de validade da candidatura avulsa, substitutivo à filiação, por considerarem que o partido não é mais a figura garantidora da legitimidade da representação.

Ainda nesse sentido, as pesquisas de opinião são uníssonas em revelar um absoluto desalento dos brasileiros em relações às instituições, sendo os partidos políticos considerados entre as mais desacreditadas. As principais queixas giram em torno da incapacidade de o sistema partidário cumprir sua função de mediador entre representantes e representados, de selecionar os melhores candidatos e da inconsistência quanto às propostas apresentadas aos eleitores e da infidelidade àquelas mesmas propostas.



Como observa Mariza Pugliesi, em um Estado Democrático de Direito, caberia aos partidos políticos a representatividade social e política das demandas dos segmentos sociais que representam, devendo favorecer o processo de mudança social e política ansiado por seus representados, contudo essa não é a realidade da conjuntura partidária brasileira.

Decerto, contrariamente ao espírito constitucional, os partidos políticos brasileiros têm se tornado máquinas eleitorais sem qualquer programa de ideias, voltados à defesa de interesses particulares dos seus membros: “o que predomina no seio dos nossos partidos políticos são menos as respectivas linhas programáticas de ação política e mais as aspirações ao exercício do poder dos homens que os compõem”, conclui Pugliesi[3].

A visão do eleitorado é a de que a filiação partidária é apenas uma formalidade, não tendo a maioria dos candidatos identidade com o programa partidário, o que vem a ser ratificado pela existência de legendas fisiológicas ou partidos “de aluguel”, permeáveis ao ingresso ou à saída de mandatários, descompromissados com as propostas políticas que apresentam em suas campanhas.

Estariamos, pois, diante do fim iminente dos partidos políticos e de sua progressiva substituição por novos instrumentos de representação? Independente da resposta, parece-nos que uma forma plural de representação, que ultrapasse a representação tradicional exercida exclusivamente pela intermediação dos partidos políticos, pode contribuir para renovar o cenário político brasileiro e originar novas espécies de lideranças políticas, mais alinhadas com os reais interesses dos eleitores.

Nesse sentido, a possibilidade da candidatura avulsa, amparada no apoio popular real e não na formalidade da filiação partidária, significaria o reconhecimento legal de uma mudança corrente, da incapacidade de os partidos políticos cumprirem sua função com exclusividade, uma vez que um número cada vez maior de representantes do povo já teria como referência grupos de eleitores e movimentos sociais diversos e não as siglas partidárias, cuja influência e legitimidade são cada vez menos efetivas.

Nesse contexto, o presente artigo visa apresentar argumentos favoráveis à revisão do monopólio dos partidos sobre a representação política no Brasil e sua condição de canais praticamente exclusivos da representação, bem como busca defender as candidaturas avulsas como um direito humano e fundamental, indiscernível da liberdade de consciência.

Além dos impasses derivados da desvirtuação do sistema, os cientistas políticos têm verificado profundas mudanças na própria substância da política. Segundo Maurice Duverger[4], por exemplo, na sua forma clássica, os partidos políticos tinham sua identidade marcada a partir de visões de mundo abrangentes, que vinculavam seus filiados em todos os seus aspectos, caracterizando-se como canais de representação em sociedades divididas em classes sociais cujo engajamento dos indivíduos na política ocorria de maneira integrada e completa.



Hoje, porém, haveria uma tendência de os cidadãos estruturarem as suas identidades e valores a partir de princípios diversos, centrados em questões relativas à nacionalidade, etnia, religião, gênero, idade, integridade física e preservação ambiental, que se tornaram, pouco a pouco, o núcleo da agenda política de muitos países, sobrepondo-se à clássica problemática da distribuição de renda e propriedade.

Com essa fragmentação do espaço político, os cidadãos buscam participar da política por meio de temas até então considerados menores, relacionados diretamente ao seu cotidiano. Por isso, Duverger acredita que a estrutura partidária teria se tornado inadequada para o cenário contemporâneo do multiculturalismo, onde a política é desenhada a partir de eixos como etnia, gênero ou identidade religiosa e a participação política ocorre por meio de movimentos que procuram institucionalizar canais de acesso alternativos ao mundo partidário.

Inglehart<sup>[5]</sup> (1997) identifica nesse movimento um processo de transição de valores morais, de uma situação inicial de predominância de valores “materialistas”, como segurança, saúde e infraestrutura, para um cenário em que predominam valores “pós-materialistas” ou “pós-modernos”, focados em questões estéticas e de estilo de vida.

É o que Giddens<sup>[6]</sup> (1999) analisa como o processo de transformação de uma “política emancipatória”, centrada em pleitos de distribuição de propriedade e rendas, para as “políticas da vida”, que abarca esse conjunto de demandas que dizem respeito a decisões sobre estilos de vida. Em todo caso, partidos ligados à política de velho tipo não dariam conta, por sua própria natureza, de atender a essas demandas mais fluidas e particulares e é patente a falta de adequada representação política por parte dos movimentos sociais, que permanecem adstritos à filiação partidária.

Outro aspecto determinante na transformação do espaço político é, sem dúvida, a revolução tecnológica e a emergente possibilidade de dispensar as diferentes estruturas partidárias de um de seus papéis tradicionais, qual seja o de realizar a mediação entre representados e representantes. O canal de ligação, que antes era administrado pelos partidos políticos, encontra-se transmutado pela nova presença das tecnologias digitais que vêm substituindo o papel das instituições partidárias e tornando as eleições paulatinamente mais personalistas.

Sem dúvida, as transformações midiáticas têm alterado este cenário de forma inesperadamente veloz, facilitando tanto a interação entre candidatos e eleitores, quanto viabilizando a súbita notoriedade de figuras públicas até então desconhecidas, maximizando de forma inédita a possibilidade de surgimento de novas lideranças populares, o que pode vir a oxigenar a cena política brasileira. É fato que existem figuras públicas que gozam de prestígio social e exercem representação de fato, paralelamente aos partidos políticos.



A questão do coeficiente eleitoral, por exemplo, tem gerado distorções graves na representação partidária no Brasil, onde a candidatura e as eleições estão intimamente ligadas ao aspecto pessoal do candidato – muito mais do que às suas veiculações ideológico-partidárias. Isto é, a ciência política tem reconhecido que o brasileiro vota na *pessoa* e não no partido. Distó decorre que, nas eleições proporcionais, onde a divisão das vagas se faz através do coeficiente eleitoral, os partidos adotem a estratégia de trazer figuras públicas ou famosas sem qualquer histórico na política ou aparato técnico para encabeçar os votos para o partido e assim aumentar consideravelmente as vagas a serem distribuídas internamente.

Os partidos estão se beneficiando dessa característica do eleitorado brasileiro para obter uma vantagem problemática. Por exemplo, candidatos com votações expressivas podem ficar excluídos das vagas eletivas em razão do tímido coeficiente eleitoral dos seus partidos; por outro lado, candidatos com votação muito baixa podem conseguir obter cadeiras no congresso, alçados pela personalidade pública trazida pelo partido dominante.

Em face dessa incontestável crise da forma-partido e da necessidade consequente de sua substituição como instrumento de representação popular, juristas como Célio Borja (ex-ministro STF e ex-presidente TSE) e Joaquim Barbosa contestam o poder excessivo das burocracias partidárias e defendem as candidaturas avulsas como meio de destituição dos monopólios dos partidos políticos. Assim, ter-se-ia uma promoção de mecanismos capazes de implementar a renovação necessária, acrescentando alternativas eleitorais sem o custo de formação e manutenção de partidos que a lei normalmente exige.

A Itália e a Alemanha experimentam o fim do monopólio dos partidos políticos sobre a representação na vigência de regras eleitorais claramente diferenciadas. A principal preocupação desses países foi a de recuperar a participação de eleitores que não mais se motivava pelo leque tradicional de partidos. Assim, por meio de constituição de listas cívicas, formada por candidatos sem partidos, apoiados por um percentual mínimo de eleitores, fez retornar ao processo candidaturas e votos que não se apresentariam de outra maneira. Ao lado desses países, democracias consolidadas como França, Estados Unidos, Chile e Japão também permitem a candidatura avulsa.

Outro exemplo que merece destaque está na Constituição de Portugal, que estabelece em seu Artigo 151º que as candidaturas para a Assembleia da República são apresentadas, nos termos da lei, pelos partidos políticos, isoladamente ou em coligação, *podendo as listas integrar cidadãos não inscritos nos respetivos partidos*. No mesmo diploma, consta do Artigo 122º como elegíveis para o cargo de Presidente da República “os cidadãos eleitores, portugueses de origem, maiores de 35 anos”, ausente qualquer exigência de filiação partidária.

Em um recurso que podemos chamar de paradigmático no Brasil, os cidadãos Rodrigo Mezzomo e Rodrigo Barbosa pleitearam a possibilidade de se candidatar sem filiação partidária para o Executivo Municipal, recorreram ao TSE e tiveram o seu pleito indeferido. Não obstante a negativa, impetraram recurso extraordinário para o STF. Esse recurso foi sorteado para o Ministro Luís Roberto Barroso e pode ser histórico no que tange à possibilidade de candidatura sem filiação partidária.



O ministro Barroso convocou uma audiência pública a ser realizada em 09/12/2010 para discutir a possibilidade de candidaturas avulsas sem filiação partidária. Entidades e especialistas no assunto poderão participar da audiência como expositores.

## 2. Possibilidade jurídica da implantação das candidaturas avulsas no Brasil

Uma vez apresentadas as críticas ao modelo de monopólio partidário adotado pelo sistema eleitoral brasileiro e a análise histórica e comparada da adoção do instituto da candidatura avulsa por sistemas eleitorais de outros países, cumpre abordar a possibilidade jurídica da dispensa de filiação partidária no país, mediante a interpretação sistemática do microsistema eleitoral extraído das normas da Constituição Federal e do Pacto de San José da Costa Rica.

Há três argumentos jurídicos que podem fundamentar a adoção da candidatura avulsa no Brasil, quais sejam:

- O fato de que a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica) impede que a capacidade eleitoral passiva dos cidadãos seja limitada pelo óbice da filiação partidária, que representaria ilegítima restrição ao pleno exercício dos direitos políticos;
- A estatura constitucional atribuída aos tratados relativos aos direitos humanos incorporados ao direito nacional entre 5.10.1988 e a entrada em vigor da EC 45/2004, por força de uma interpretação contextualizada e sistemática do Art. 5º, § 2º, da CR, razão pela qual o art. 14, §3º, inciso V não seguiria vigente na própria Constituição a partir da aprovação do Pacto de San José, que o derogaria;
- A estatura supralegal atribuída aos tratados internacionais de direitos humanos incorporados ao direito nacional entre 5.10.1988 e a entrada em vigor da EC 45/2004, o que tornaria a regulamentação da filiação partidária, “nos termos da lei”, incompatível com o Pacto de San José; nesse caso, sua regulamentação não seguiria vigente e o art. 14, §3º, V, norma de eficácia contida, perderia aplicação (a exemplo do que ocorreu com a prisão do depositário infiel, REs 349.703 e RE 466.343 e HC 87.585).

Antes de mais nada, deve-se destacar que a aplicação do argumento “A”, depende logicamente da aceitação de um dos dois argumentos subsequentes, bem como, que os argumentos “B” e “C” são mutuamente excludentes, isto é, uma vez que se adote um, se estará automaticamente afastando o outro.

O argumento “A” decorre do Art. 23, inciso 1, b c/c inciso 2 do Pacto de São José da Costa Rica, promulgado no Brasil pelo Dec. 678, de 6.11.1992, *in verbis*:

### Artigo 23

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



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

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

Conforme a leitura do instrumento convencional, a capacidade eleitoral dos cidadãos pode ser limitada *exclusivamente* pelos critérios ali descritos, dentre os quais não figura a filiação partidária, razão pela qual esta não pode funcionar como limitação apta a obstar o exercício dos direitos políticos.

Sucedo que o texto da Constituição de 88 exige expressamente a “*filiação partidária*” como “*condição de elegibilidade, na forma da lei*” no Art. 14, §3º. Esse dispositivo foi complementado pelo Art. 9º da Lei 9.504/97, segundo o qual só pode concorrer quem estiver filiado ao partido pelo qual vai disputar, seis meses antes das eleições. Diante desse cenário, como uma norma convencional pode derogar uma exigência constitucional expressa?

É aqui que reside a relevância dos argumentos “B” e “C”, que dizem respeito ao *status* jurídico que deve ser atribuído aos tratados internacionais de direitos humanos aprovados entre a promulgação da Constituição Federal de 88 e a EC 45, isto é, se o Pacto de San José possui hierarquia de emenda constitucional ou de norma supralegal.

No bojo da ARE 1.054.490 a Procuradoria-Geral da República defendeu, no mérito, tese em prol do afastamento da aplicabilidade do Art. 14, §3º, inciso V da CF, com base no Art. 23, inciso 1, b c/c inciso 2 do Pacto de San José, o caráter *constitucional* das normas previstas nesse instrumento convencional, isto é, acolheu os argumentos “A” e “B” conjugadamente.

A Exma. Procuradora-Geral da República entendeu que o caráter constitucional desses tratados decorre da correta interpretação do Art. 5º, §2º da CF, que seria uma interpretação sistemática desse dispositivo em sua redação original, isto é, enquanto ainda não era acompanhado do §3º trazido pela EC nº. 45. Nesse sentido, o §2º deve ser inteligido geneticamente, isto é, a de que veio trazer a noção de que similares direitos deveriam ter a mesma estatura daqueles inscritos no rol do Art. 5º, em virtude da identidade de estrutura, propósitos e inserção sistemática da norma.



---

Outra opção a ser possivelmente adotada pelo STF para validar as candidaturas avulsas no Brasil é a aplicação do argumento “A” em conjunto com o “C”; ou seja, caso se reconheça a estatura *supralegal* atribuída aos tratados internacionais de direitos humanos incorporados ao direito nacional entre a CF/1988 e a entrada em vigor da EC 45/2004, o Art. 14, §3º, V, da CF não seria revogado, mas teria sua eficácia impossibilitada.

Isto porque a *regulamentação* da filiação partidária, “nos termos da lei” seria incompatível com o Pacto de San José. Por ser uma norma de eficácia contida, o §3º, V do Art. 14, apesar de seguir vigente, não teria eficácia, pois suas normas regulamentadoras seriam revogadas pelas disposições do tratado, como por exemplo no caso da prisão do depositário infiel (REs 349.703 e RE 466.343 e HC 87.585).

Qualquer que seja a via jurídica adotada pelo STF, resta clara a viabilidade normativa da dispensa da exigência de filiação partidária no Brasil, em aplicação de um modelo de constitucionalidade que contempla verdadeiramente o rol de direitos fundamentais de ordem política consagrados pela Convenção Americana de Direitos Humanos, fazendo valer um controle de convencionalidade das inelegibilidades.

---

[1] GALVÃO, DÉBORA GOMES. Crise de representação dos partidos políticos no Brasil (2000 a 2015): uma perspectiva comparada. Jundiaí, SP. Paco Editorial, 2016, p. 40.

[2] As PECs propostas foram PEC 56/2005, do senador Cristovam Buarque (PDT/DF), PEC 21/2006, do Senador Paulo Paim (PT/RS); PEC 229/2008, do Deputado Leo Alcântara (PR/CE); PEC 407/2009, do Deputado Lincoln Portela (PR-MG); PEC 41/2011, do senador José Sarney (PMDB-AP) e PEC 07/2012; PEC 350/2017, do Deputado Federal João Derly ((REDE-RS).

[3] PUGLIESI, MARIZA CASTRO. Os Partidos Políticos nas Constituições Brasileiras. Recife: Nossa Livraria, 2006, pp. 222-223.

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

[5] INGLEHART, Ronald. *Modernization and post-Modernization. Cultural, economic and political change in 43 societies*. Princeton: Princeton University Press, 1997.

[6] GIDDENS, Anthony. *A Terceira Via. Reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia*. Rio de Janeiro: Record, 1999.

---

## BILIOGRAFIA

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

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



GIDDENS, Anthony. *A Terceira Via. Reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia*. Rio de Janeiro: Record, 1999.

INGLEHART, Ronald. *Modernization and post-Modernization. Cultural, economic and political change in 43 societies*. Princeton: Princeton University Press, 1997.

PUGLIESI, MARIZA CASTRO. Os Partidos Políticos nas Constituições Brasileiras. Recife: Nossa Livraria, 2006, pp. 222-223.

**Date Created**

19/10/2019