

As candidaturas independentes na América Latina no século XXI: uma análise de seus impactos para a proteção de direitos e da democracia constitucional

Independent candidacies in Latin America in the 21st century: an analysis of their impacts on the protection of rights and constitutional democracy

Bruno Vieira Silva¹

Antônio Márcio da Cunha Guimarães²

RESUMO

Este estudo busca investigar o fenômeno das candidaturas independentes na América Latina, de modo a compreender sobre um breve histórico sobre o assunto, seu *status* legislativo atual e como o tratamento dado à matéria impacta na proteção dos direitos e garantias do cidadão, bem como quais seriam os resultados desse comportamento à proteção da democracia constitucional.

PALAVRAS-CHAVE: América Latina; Direitos Humanos; Democracia Constitucional; Candidaturas Independentes.

ABSTRACT

This study seeks to investigate the phenomenon of independent candidacies in Latin America, aiming to understand a brief historical overview of the subject, its current legislative status, and how the treatment of the matter impacts the protection of citizens' rights and guarantees, as well as what the results of this approach could mean for the protection of constitutional democracy.

KEYWORDS: Latin America; Human Rights; Constitutional Democracy; Independent Candidacies.

¹ Advogado, especialista em Relações internacionais com ênfase Direito Internacional pelo Damásio Educacional e mestrando em Direito das Relações Econômicas Internacionais na PUC/SP - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo; e-mail: bruno.vieirasilva04@gmail.com.

² Doutor e Mestre em Direito Internacional pela PUC/SP; Professor da Faculdade de Direito da PUC/SP desde 1991 (Bacharelado/Mestrado/Doutorado); Visiting Professor/Researcher on King's College University of London; Visiting Professor/Researcher na Università Degli Studi di Milano; Advogado e consultor jurídico desde 1986 – OAB/SP: 82.984; Líder do Grupo de Pesquisa da PUC/SP junto ao CNPq – DIGE – Direito Internacional e Globalização Econômica; Editor da Revista Eletrônica DIGE – Direito Internacional e Globalização Econômica; Autor de obras jurídicas.

INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, assim como em outras épocas ao longo da história, as democracias constitucionais da América Latina têm observado a ascensão de alguns fenômenos e possibilidades para a resolução dos problemas surgidos ao longo do tempo. Uma dessas possibilidades é a de candidaturas independentes, cuja discussão engloba, dentre outros fatores, a real capacidade dos partidos políticos de representação de seus apoiadores e os diversos problemas estruturais, constantemente noticiados³, pelos quais passam.

Recentes escândalos de corrupção ligados aos partidos, a falta de representação de novas ideias e ideais, o amplo domínio de partidos que alternam no poder e a discordância entre seus membros e simpatizantes fez com que pessoas sem filiação a agremiações políticas pleiteassem o direito de concorrer a um cargo eletivo, gerando debates acerca dos impactos de sua aceitação para as democracias da região.

Nesse sentido, a questão de candidaturas independentes na América Latina é frequentemente enfrentada por organizações nacionais e internacionais, além de cortes constitucionais e parlamentares, gerando debates sobre seu impacto para a proteção das democracias constitucionais da região.

Sobre este ponto, o artigo tem como objetivo entender como a permissão ou processo de discussão acerca de candidaturas independentes na América Latina impactam a proteção das democracias constitucionais, tomando como base a análise de algumas delas.

Para isso, o artigo será explorado em quatro capítulos: o primeiro explorará os fundamentos teóricos que serão utilizados no artigo, definindo um recorte do conceito de Democracia Constitucional, bem como contextualizando as candidaturas independentes na América Latina e mencionando os marcos legais a nível nacional, de cada um dos países que serão analisados, e internacional; o segundo, os impactos das candidaturas independentes para a democracia da região, elencando pontos favoráveis e desfavoráveis para sua proibição ou permissão; no terceiro, serão

³ G1. Sete de cada dez diretórios partidários do país deixam de prestar contas à Justiça Eleitoral. O Globo, Rio de Janeiro, 4 set. 2023. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/noticia/2023/09/04/sete-de-cada-dez-diretorios-partidarios-do-pais-deixam-de-prestar-contas-a-justica-eleitoral.ghtml>. Acesso em: 5 de junho de 2024.

analisados casos concretos de governos que discutem a possibilidade ou já permitiram as candidaturas independentes na América Latina, sendo escolhido um país da América do Norte, um da América Central e um da América do Sul, sendo, respectivamente, México, El Salvador e Brasil e; no último, será feita uma conclusão dos resultados levantados, pontuando os impactos do cenário observado para a concretização de direitos e democracias constitucionais da região.

CANDIDATURAS INDEPENDENTES NAS DEMOCRACIAS CONSTITUCIONAIS DA AMÉRICA LATINA

Breve contexto histórico das Democracias Constitucionais e representação política.

Os princípios democráticos surgiram nos tempos da Grécia Antiga, onde a ideia de votar e ser votado era desenvolvida em praças públicas, por parcela da população apta ao exercício do direito, influenciando direta e indiretamente a ideia de democracia nos tempos atuais.

Os princípios modernos das democracias constitucionais apareceram com o modelo inglês do século XVII, baseado na abertura do poder político para a participação popular, embora não pudesse ser exercida por todos os cidadãos.

O advento das democracias liberais, no entanto, representou o surgimento de regras e instituições que disciplinam a participação do povo no processo político, dentre os quais pode-se citar os partidos políticos, rompendo com o regime absolutista.

Assim, após longo desenvolvimento, a participação do cidadão na escolha de seus representantes passou a ser feita por meio dessas instituições, de forma periódica, escolhendo-se representantes para o exercício das funções governamentais⁴.

No contexto da democracia constitucional, o Direito, cuja norma suprema é materializada na constituição, passa a ser um instrumento político na medida em que sua criação e aplicação são políticas com o objetivo de garantir direitos e garantias, fixar limites e deveres e reger o funcionamento do Estado por meio de representantes regularmente escolhidos em eleições periódicas.

A partir do século XX, no entanto, surgiu uma forte crise de legitimidade do sistema representativo, marcada, segundo Paulo Bonavides, pela permanência de dificuldade de acesso aos

⁴ SILVA, José Afonso da. Poder Constituinte e Poder Popular. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 61-62.

cargos e a participação da população na política e estabeleceu um governo para a minoria, com políticas criadas sem o amplo respaldo da maioria⁵.

Nessa linha, o modelo de representação política por meio de representantes filiados a partidos passou a compartilhar espaço com a ideia de candidaturas sem a interferência de instituições políticas, a qual será explorada a seguir no contexto da América Latina.

Contextualização das candidaturas independentes na região;

As candidaturas a cargos eletivos têm sofrido diversos questionamentos acerca do modo de representação política.

Para que se contextualize, a candidatura, por parte de um cidadão, a um cargo eletivo é considerada direito fundamental por diversas constituições nacionais e pode ser exercido de diversas formas, sendo aquela por meio de partidos políticos a mais comum e aceita no mundo.

Em escala global, no entanto, esse modelo tem sofrido questionamentos, refletindo-se no sentimento de distância dos partidos políticos em relação à população na América Latina.

Segundo o Latinobarómetro, organização não governamental que realiza pesquisas sobre o desenvolvimento da democracia, economia e sociedade na região⁶, entre 2010 e 2021, o índice de pessoas que se sentiam próximas de um partido político caiu de 40% para 29% do total de entrevistados. Na mesma linha, 63% dos entrevistados afirmam que não votam por um partido, demonstrando que a pluralidade de opções diminuiu a preferência por uma legenda.

Nesse sentido, a candidatura por meio de associações ou grupos com candidatos próprios e a candidatura independente, sem a necessidade de filiação a partido político ou associação, ganham força, embora não sejam advindas de legislações recentes.

Segundo o ACE Project⁷, acervo digital de conhecimento eleitorais lançado em 1998, para o ano de 2022, países como Brasil, Argentina, Uruguai, Peru, Bolívia, Costa Rica, Nicarágua e Guatemala não aceitam candidaturas independentes para o cargo presidencial ou no poder legislativo, enquanto México, Honduras, Equador, Colômbia, Venezuela, Chile e Paraguai possuem previsão legal para candidaturas independentes para executivo e legislativo nacionais, desde que preenchidos certos requisitos.

⁵ BONAVIDES, Paulo. Um novo conceito de democracia. In: *Ciência Política*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 351.

⁶ Latinobarómetro. Disponível em: <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>. Acesso em: 6 de junho de 2024.

⁷ ACE Project. Disponível em: <https://aceproject.org/epic-en/>. Acesso em: 6 de junho de 2024.

Embora uma boa parte de países da região ainda não permitam a modalidade de concorrência, as discussões sobre sua possibilidade têm crescido na região por meio de projetos de lei e discussões no judiciário.

Definição e marcos legais na América Latina;

De modo geral, a candidatura independente pode ser entendida como o exercício do direito de postular a um cargo eletivo, desde que cumpridos os requisitos legais, sem o intermédio de partido político ou associação⁸.

A constituição mexicana, em seu artigo 35, I e II, define que é um direito de cidadania votar e ser votado por meio do registro de candidaturas feitas de maneira independente, ou seja, sem o intermédio de um partido⁹. A lei que regulamenta estas candidaturas determina, em seu artigo 357, que as regras são válidas para executivo e legislativo, de modo que, nos termos do artigo 371, cada cargo demandará, após convocatória, assinaturas equivalentes a uma porcentagem do eleitorado para que se validem as candidaturas¹⁰.

A constituição brasileira¹¹, por sua vez, em seu artigo 14 § 3º, determina a filiação partidária como requisito de elegibilidade, vedando, em tese, a possibilidade de candidatura independente para quaisquer cargos.

Em El Salvador, observa-se que, no artigo 85 da constituição nacional, os partidos políticos são denominados como "*único instrumento para exercício da representação do povo dentro do governo*"¹², ao passo que o artigo 72 determina que a lei deverá determinar as regras de ocupação de cargos públicos, dando ensejo ao Decreto nº 555, que regula as regras de candidaturas não partidárias em eleições legislativas e define o candidato sem partido como "*aquella ciudadana o ciudadano que inscribe su candidatura a una diputación acompañado de su respectivo suplente en una fórmula que*

⁸ NAKAMURA, Luis Antonio Corona. Las candidaturas independientes en la interpretación jurisdiccional. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 4, n. 2, p. 67, mai.-ago. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rinc/a/FJrtNnPF69hxgzYdy4cXQZs/?lang=es&format=pdf>. Acesso em: 6 de junho de 2024.

⁹ MÉXICO. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponível em: <https://aceproject.org/ero-en/regions/americas/MX/mexico-constitucion-2024/>. Acesso em: 6 de junho de 2024.

¹⁰ MÉXICO. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales de 2014. Disponível em: <https://aceproject.org/ero-en/regions/americas/MX/mexico-lgipe-2024/>. Acesso em 9 de junho de 2024.

¹¹ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 6 de junho de 2024.

¹² El Salvador. Constitución de 2014. Disponível em: <https://aceproject.org/ero-en/regions/americas/SV/el-salvador-constitucion-2014/>. Acesso em: 7 de junho de 2024.

*deberá ser genéricamente mixta, sin encontrarse afiliado ni ser postulado por un partido político*¹³, além de impor uma quantidade mínima de assinaturas e outros requisitos para sua validação.

Observando as três disposições, nota-se que a condição de estar associado a partido político é o grande diferencial conceitual entre candidaturas tradicionais e independentes. Dentro dessas, observa-se o requisito comum de quantidade mínima de assinaturas favoráveis ao candidato, o que justificaria a representação do povo.

Em nível internacional, destacam-se (i) a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), que, em seu artigo 23, 1 e 2, determina como direito humano ser votado, de modo que a lei nacional regule o exercício do direito apenas por motivos de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental e condenação em processo penal¹⁴; (ii) o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, que determina, em seu artigo 25, o direito de votar e ser eleito por todos os cidadãos¹⁵ e; a Declaração Universal dos Direitos Humanos, que, em seu artigo 21, determina que todo ser humano tem o direito de votar, ser votado e participar das eleições periódicas¹⁶.

Os dispositivos em questão já foram abordados em julgamentos a nível internacional. No caso *Yatama vs. Nicarágua*¹⁷, julgado na Corte Interamericana de Direitos Humanos em 2005, por exemplo, houve o entendimento de que a violação de direitos surgiu quando o governo nicaraguense exigia filiação partidária do povo indígena Yatama para concorrer às eleições municipais.

No entanto, também houve o entendimento no caso *Castañeda Gutman vs. México*¹⁸, julgado em 2008, de que não constitui violação de direitos políticos a exigência de filiação a partido político para que se concorra às eleições.

¹³ EL SALVADOR. Decreto N° 555, de [data, se disponível]. Disposiciones para la postulación de candidaturas no partidarias en las elecciones legislativas. Disponível em: <<https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/45E06ECC-27EC-49EC-B5D5-5D29814BAD32.pdf>>. Acesso em: 21 jul. 2024.

¹⁴ Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH). Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em: 7 de junho de 2024.

¹⁵ Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos. Disponível em: https://www.cne.pt/sites/default/files/dl/2_pacto_direitos_civis_politicos.pdf. Acesso em: 10 de junho de 2024.

¹⁶ Declaração Universal dos Direitos Humanos. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 10 de junho de 2024.

¹⁷ Corte Interamericana de Direitos Humanos. Caso *Yatama Vs. Nicarágua*. Sentença de 23 de junho de 2005. Voto concordante do Juiz Diego García-Sayán. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2016/04/b3b2dcefe29f27b2984178160015c3ba.pdf>. Acesso em: 10 de junho de 2024.

¹⁸ Corte Interamericana de Direitos Humanos. Caso *Castañeda Gutman Vs. México*. Sentença de 06 de agosto de 2008. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_184_ing.pdf. Acesso em: 10 de junho de 2024.

IMPACTOS DAS CANDIDATURAS INDEPENDENTES NAS DEMOCRACIAS CONSTITUCIONAIS

As candidaturas independentes possuem aspectos negativos e positivos para as democracias constitucionais, de modo que há defensores para ambas as visões. Apesar de aparentemente simples, a alteração possui consequências para além do âmbito eleitoral, atingindo a esfera democrática e a defesa ou violação de direitos, a depender da visão que se adote.

Nesse sentido, o objetivo não é o de esgotar a gama de possibilidades argumentativas, mas que se destaque aquelas que atinjam diretamente o aspecto democrático.

Argumentos negativos: enfraquecimento dos partidos políticos e dificuldade de acesso ao pleito eleitoral;

Um dos aspectos negativos para os Estados que proíbem as candidaturas independentes é o enfraquecimento dos partidos políticos e, conseqüentemente, da estrutura democrática, na medida em que, historicamente, estes constituem elemento central de representação política, desenvolvendo papel de reunião e representação de diversos interesses políticos perante os órgãos de representação, fortalecendo a busca pelo interesse comum, despersonalizando a perseguição de ideais e desfragmentando a representação.

Nesse sentido, as candidaturas independentes causariam o enfraquecimento dos partidos políticos, tornando a estrutura política mais fragmentada, personalizada na figura de um pequeno grupo ou uma única pessoa, proporcionando o aparecimento de figuras populistas ou extremistas, e dificultando a articulação política para aprovação de medidas, o que enfraqueceria a democracia.

Do ponto de vista econômico, pontuam que haverá um custo mais alto para a realização do pleito eleitoral, caso o Estado preveja, como no caso do Brasil, um fundo público para custeio de candidaturas.

Sobre o acesso ao pleito eleitoral, segundo DIAS e VIEIRA¹⁹, o poder político e financeiro do candidato são diretamente proporcionais, de modo que o cidadão com menos recursos financeiros

¹⁹ DIAS, Willian Silva; VIEIRA, Murilo Braz. Os custos com as campanhas eleitorais à luz da reforma eleitoral de 2015 (Lei nº 13.165/2015). In: Revista de Estudos Eleitorais do Tribunal Superior Eleitoral, Brasília, v. 12, n. 3, setembro/dezembro 2017. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/4753>. Acesso em: 15 de junho de 2024.

teria menos chances de vencer o pleito eleitoral, o que não ocorre no cenário político com representação partidária.

Portanto, as candidaturas independentes gerariam desafios para a governabilidade do país, tornando o sistema eleitoral instável e enfraquecendo instituições reconhecidas pelas legislações como centrais para o funcionamento da democracia.

Argumentos positivos: pluralidade política e aumento da participação popular no pleito eleitoral

Na contramão do enfraquecimento dos partidos, os defensores de candidaturas independentes pontuam a maior efetividade da democracia constitucional, na medida em que a existência e funcionamento dos partidos políticos não seriam prejudicados e a população contaria com mais opções de representação dos seus interesses.

Nesse sentido, as democracias constitucionais seriam fortalecidas na medida em que proporcionariam, aos candidatos com ideias contrárias ou divergentes aos partidos políticos existentes, a possibilidade de candidatura e, aos cidadãos, a possibilidade de escolha da ideia que mais se adequa à sua preferência.

Com a maior gama de opções para escolha daquela que mais se adequa com o pensamento do cidadão, conseqüentemente, entendem que a participação política pode aumentar, seja para votar ou ser votado, com especial atenção aos Estados em que o voto não é obrigatório ou em que há o decréscimo da participação nos pleitos em razão do desânimo com o cenário político atual e ausência de perspectiva de mudanças, conforme pontuado, por exemplo, pelo Latinobarómetro²⁰.

CHALLITTA²¹, sobre o assunto, discorre:

É possível argumentar que permitir a candidatura voluntária é a melhor solução para o presente embate, não só para o possível candidato, mas para todos os cidadãos. Essa permitiria que os votantes tivessem melhores condições de expressar suas vontades. (...) O responsável por escolher quem concorrerá às eleições, dentre os filiados, são os membros do partido político. O escolhido concorrerá às eleições sustentando a base ideológica do partido a que se filiou, o que muitas vezes fará com que estas se sobreponham ao próprio candidato. É comum dentre os eleitores rejeitarem ou aceitarem candidatos por causa do partido que integram, sem nem ao menos conhecê-lo, sem questionar questões como ideologias próprias e passado na atuação pública. Esta prática é tão prejudicial à nação, que na época de eleições, sejam as municipais ou presidenciais, é comum haverem campanhas que incentivam

²⁰ Latinobarómetro. Disponível em: <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>. Acesso em: 6 de junho de 2024.

²¹ CHALLITTA, C. C. . A IMPOSSIBILIDADE DE CANDIDATURAS INDEPENDENTES NO BRASIL E A VIOLAÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS. Revista Juris UniToledo, [S. l.], v. 3, n. 02, p. 94–111, 2023. Disponível em: <https://wyden.periodicoscientificos.com.br/index.php/jurisunitoledo/article/view/240>. Acesso em: 21 de junho de 2024.

os votantes a pesquisarem a respeito do passado dos candidatos em que pretendem votar e que estão concorrendo.

Portanto, a participação democrática e inovação política fortaleceriam o sistema democrático, na medida em que o aparecimento de mais opções de representação instigaria a maior participação popular no pleito eleitoral e proporcionaria mais possibilidades para a escolha de representantes.

ANÁLISE DOS CASOS CONCRETOS

México e a reforma política de 2014;

Após a reforma política de 2014, o Estado Mexicano passou a prever a possibilidade de candidaturas independentes.

Na descrição de GALLARDO, acerca da alteração:

[...] caso queiram concorrer à eleição como Presidente, esses candidatos devem reunir assinaturas de ao menos 1% da lista nominal de todos os eleitores mexicanos. Já para os cargos de Senadores e Deputados, o número passa a ser 2% de todas as assinaturas nominais da entidade ou do distrito eleitoral.²²

Assim, caso o candidato queira participar do pleito eleitoral sem um partido político, deverá obter assinaturas com percentuais distintos, a depender do cargo que pretenda preencher.

Nas eleições presidenciais de 2018, com participação de pouco mais de 63% da população votante, as primeiras com a possibilidade de participação sem a vinculação a partidos políticos, no entanto, a possibilidade foi utilizada apenas por políticos considerados tradicionais no cenário mexicano e não teve resultado considerado bom.

De todos os 48 pré-candidatos anunciados, apenas três conseguiram as assinaturas requeridas pela lei, sendo que apenas um, Jaime “El Bronco” Rodríguez Calderón²³, ex-governador do estado de Nuevo León, participou efetivamente do pleito, tendo terminado com pouco mais de dois milhões e novecentos mil votos (pouco mais de 5% dos votos). No âmbito do senado e câmara dos deputados,

²² GALLARDO, Alfonso Myers. A reforma política no México: uma análise crítica dos avanços e retrocessos nas novas leis eleitorais do país. *Paraná Eleitoral: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política*, v. 3, n. 3, 2014. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/328078912.pdf>. Acesso em: 12 de junho de 2024.

²³ BATISTA, Henrique Gomes. *Novidade no México, independentes não decolam em pesquisas*. O Globo, 29 jun. 2018. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/novidade-no-mexico-independentes-nao-decolam-em-pesquisas-22833523>. Acesso em: 12 de junho de 2024.

não houve candidatos independentes eleitos, conforme o *Instituto Nacional Electoral (INE)*²⁴, órgão criado com a reforma de 2014 para ser a autoridade máxima eleitoral do país.

Já nas eleições de 2024, com participação de pouco mais de 60% da população apta a votar, não houve candidatos independentes para a disputa presidencial ou conquista de distritos no Senado Federal. No entanto, houve a conquista do distrito de *Uruapan del Progreso*, no estado de *Michoacán*, para o câmara dos deputados, segundo o INE²⁵.

É importante ressaltar que, nos dois pleitos eleitorais, os candidatos mais votados foram de partidos tradicionais no cenário político mexicano - MORENA (*Movimiento Regeneración Nacional*), PAN (*Partido Acción Nacional*) e PRI (*Partido Revolucionario Institucional*).

O percentual mínimo para validação da candidatura, chamado cláusula de barreira, têm sofrido críticas por parte da população sob o argumento de que limita a representação das minorias e inviabiliza o aparecimento de novos candidatos, já que são necessários meios e recursos para o custeio de campanhas para que se atinjam as assinaturas mínimas e que estes não podem ser obtidos pelo fundo eleitoral, mas apenas custeado pelos candidatos, de modo que o custeio só existe para as candidaturas validadas.

Nas palavras de GALLARDO²⁶, sobre a cláusula de barreira e as candidaturas independentes:

[...] Cláusula de Barreira – Em teoria, evita a fragmentação do sistema político e responde a demanda popular do aumento dos percentuais mínimos de registro para os partidos políticos, além da diminuição dos gastos eleitorais. No entanto, afetará diretamente as candidaturas de eleitores independentes e limitará a representação das minorias, sobretudo em um nível estadual onde não existe o multipartidarismo, além de que pode levar, de fato, a desaparecimento dos partidos de esquerda. [...] Candidaturas Independentes – Poderia abrir novas oportunidades de participação. No entanto, as normas são bastante complicadas, especificamente no que diz respeito à coleta de assinaturas que possibilitem a candidatura do postulante independente.

Portanto, percebe-se que, embora o Estado mexicano tenha liberado a possibilidade de candidatura por pessoa sem vinculação à partido, há algumas barreiras que mantêm a crise na representação democrática, como a financeira, que permanecem para a efetivação da concorrência e,

²⁴ INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL (México). Cómputos Distritales 2018. Disponível em: <https://computos2018.ine.mx/#/senadurias/nacional/1/2/1/1>. Acesso em: 15 de junho de 2024.

²⁵ INSTITUTO NACIONAL ELEITORAL (México). Cómputos 2024 - Diputaciones. Disponível em: <https://computos2024.ine.mx/diputaciones/nacional/circunscripcion/4/entidad/16/distritos>. Acesso em: 16 de junho de 2024.

²⁶ GALLARDO, Alfonso Myers. A reforma política no México: uma análise crítica dos avanços e retrocessos nas novas leis eleitorais do país. *Paraná Eleitoral: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política*, v. 3, n. 3, 2014, p. 517. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/328078912.pdf>. Acesso em: 12 de junho de 2024.

consequentemente, que prejudicam a pluralidade política e aumento da participação popular no pleito, o que é negativo para a democracia constitucional.

El Salvador e o sistema misto;

Em El Salvador, as candidaturas independentes são permitidas apenas para o pleito no poder legislativo, por meio do decreto nº 555, promulgado em 2010, de modo que os candidatos devem obter assinaturas proporcionais ao número de habitantes do distrito eleitoral em que pretendem concorrer.

No último pleito, ocorrido em 2024, o primeiro após a redução do número de parlamentares de 84 para 60, nenhum candidato independente foi eleito para deputado ou suplente²⁷ e a ampla maioria do congresso pertence ao NI (*Nuevas Ideas*), legenda fundada pelo então presidente Nayib Bukele em 2017.

Segundo as leis do país, nos distritos com 300.000 eleitores, devem ser coletadas seis mil assinaturas, de 600.000 a 900.000 eleitores, 10.000, e nos distritos com mais de 900.000 eleitores, 12.000 assinaturas²⁸.

A exemplo do caso mexicano, o decreto nº 555²⁹ do Estado salvadorenho dispõe, em seu artigo 10, a respeito do financiamento de campanhas não partidárias:

Art. 10.- El candidato no partidario podrá recibir donaciones de fuentes privadas, para lo cual abrirá una cuenta bancaria única a su nombre o del Grupo de Apoyo que lo respalda. Adicionalmente el candidato deberá llevar un libro de contabilidad formal autorizado por el Tribunal donde se registren los ingresos y egresos totales, así como las donaciones en especie que reciba, los cuales deberán liquidarse al final del proceso electoral, todo lo cual servirá para fiscalizar el origen y uso lícito de los fondos.

Las donaciones solo podrán recibirse luego de autorizada la inscripción por el Tribunal.

Assim, embora com população consideravelmente menor quando comparado ao México, nota-se que a lei de El Salvador também inviabiliza, na prática, a candidatura de qualquer pessoa ao

²⁷ ASAMBLEA LEGISLATIVA DE EL SALVADOR. Disponível em: <<https://www.asamblea.gob.sv/asamblea/diputados>>. Acesso em: 21 de junho de 2024.

²⁸ PRENSA LATINA. El Salvador inicia o registro de candidatos independentes. Disponível em: <<https://www.prensalatina.com.br/2023/05/05/el-salvador-inicia-o-registro-de-candidatos-independentes/>>. Acesso em: 21 de junho de 2024.

²⁹ EL SALVADOR. Decreto Nº 555. Disposiciones para la postulación de candidaturas no partidarias en las elecciones legislativas. Disponível em: <<https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/45E06ECC-27EC-49EC-B5D5-5D29814BAD32.pdf>>. Acesso em: 21 de junho de 2024.

permitir doações apenas após a inscrição do candidato, que já deverá ter as assinaturas e deverá custear o processo de conseguir o apoio popular do qual precisa.

Desse modo, a democracia constitucional, embora reforçada com a permissão, ainda que parcial, de candidaturas avulsas, também se apresenta prejudicada no Estado de El Salvador, na medida em que, na prática, o pluralismo político é difícil de se atingir e a representação fica restrita, via de regra, a um número limitado de partidos e ideais que dominam o cenário nacional.

Brasil e a discussão do RE 1.238.853;

No Brasil, por sua vez, por força do artigo 14, § 3º da Constituição da República, a filiação ao partido político é requisito para a candidatura aos cargos do executivo e legislativo.

No entanto, em 2016, Rodrigo Sobrosa Mezzomo e Rodrigo Rocha Barbosa, cidadãos brasileiros com pretensão de concorrer ao pleito de prefeito e vice-prefeito do município do Rio de Janeiro, recorreram à justiça eleitoral para a obtenção do direito à candidaturas independentes, utilizando como principal argumento a falta de previsão de necessidade de filiação partidária no Pacto de São José da Costa Rica, Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e Declaração Universal de Direitos Humanos.

O processo chegou ao Supremo Tribunal Federal por meio do Recurso Extraordinário nº 1.238.853, em que foi reconhecida a repercussão geral do assunto, após a negativa do Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Rio de Janeiro, ratificada pelo Tribunal Superior Eleitoral, argumentando que o ordenamento jurídico está assentado na existência de candidaturas por meio de partidos e que o pleito em direção contrária seria inconstitucional³⁰.

Em seu voto³¹, o relator do processo, Ministro Luís Roberto Barroso, no Agravo em Recurso Extraordinário nº 1.054.490/RJ, em que reconhece a repercussão geral do tema e autua o processo sob o número 1.238.853 (Recurso Extraordinário) argumenta:

Controverte-se, no extraordinário, sobre o significado e o alcance da exigência de filiação partidária, prevista no art. 14, § 3º, da Constituição, à luz: (i) do status supralegal do Pacto de São José da Costa Rica, (ii) do princípio republicano, (iii) do direito à cidadania (CF/88, art. 1º, II), (iv) da dignidade da pessoa humana (CF/88, art. 1º, III) e (v) da liberdade de associação (CF/88, art. 5º, XX). (...). Como já observei, o Brasil atravessa uma crise política sem precedentes. No último ano, a sociedade brasileira enfrentou: o impeachment de uma presidente da República; denúncias envolvendo seu sucessor e atual

³⁰ Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro. Recurso Eleitoral nº 1655-68.2016.6.19.0176. Relator André Fontes. Acórdão publicado em 19 set. 2016.

³¹ Supremo Tribunal Federal. Agravo em Recurso Extraordinário nº 1.054.490/RJ. Relator Ministro Luís Roberto Barroso. Decisão publicada em 05 de outubro de 2017. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=313861274&ext=.pdf>>. Acesso em: 16 de junho de 2024.

presidente da República; investigações e denúncias implicando diversos parlamentares, autoridades eleitas, ministros e ex-ministros de Estado. [...]. A crise de confiança que se instalou atinge inclusive os partidos políticos. As agremiações com maior expressão no cenário nacional tiveram membros citados em colaborações premiadas e denunciados em escândalos de corrupção. (...). Nessas circunstâncias, o exame da viabilidade constitucional de candidaturas independentes (sem filiação partidária) parece ser uma das questões mais relevantes e de maior impacto político, social, econômico e jurídico para o país que essa Corte poderia examinar. É que o reconhecimento das candidaturas avulsas pode desbloquear o acesso do cidadão comum à política, ampliar a concorrência eleitoral e, com isso, reforçar a legitimidade do sistema político e sua credibilidade aos olhos da população.

Dessa forma, a exemplo dos outros países da região, o Brasil, por meio de sua Corte Constitucional, analisa eventos críticos da política recente para argumentar que o reconhecimento de candidaturas independentes pode ser um elemento para reforçar a democracia, já que ampliaria a concorrência e reforçaria a legitimidade do sistema político nacional, além de possibilitar a qualquer cidadão, em tese, o direito de votar e ser votado.

Embora o Brasil ainda não tenha decidido pela possibilidade de implementação de candidaturas apartidárias, é importante mencionar que, para a plena conservação da democracia constitucional e suas bases, com o aumento da pluralidade política e conservação de direitos do cidadão, deverá estruturar, seguindo o correto processo legislativo, meios que não inviabilizem, na prática, a candidatura por qualquer pessoa apta para concorrer.

Dessa forma, o grande desafio do Estado é o de permitir que o instrumento de candidatura sem a filiação a partido político não seja instrumento para permitir candidaturas apenas de políticos tradicionais, mas a garantia do direito de ser votado por qualquer cidadão, sob pena da manutenção do enfraquecimento democrático.

CONCLUSÃO

A discussão sobre candidaturas independentes, conforme observado ao longo do trabalho, é complexa e envolve diversos posicionamentos favoráveis e contrários. No estudo deste artigo, buscou-se compreender de que forma a permissão ou processo de discussão acerca de candidaturas independentes na América Latina impactam ou podem impactar a proteção das democracias constitucionais.

A análise dos casos do México, El Salvador e Brasil, três países da região em momentos distintos do processo de discussão sobre o assunto, demonstrou que a possibilidade de um cidadão concorrer ao pleito eleitoral sem o intermédio de partido político é a concessão de um direito

fundamental, baseado em suas Constituições Nacionais ou na interpretação de Tratados de Direitos Humanos, dos quais são signatários, e que fortalece a democracia constitucional na medida em que proporciona a pluralidade política e instiga a participação popular nas eleições.

Por outro lado, embora não se verifique, por hora, um enfraquecimento dos partidos políticos, conforme se discorre ao longo do texto, os exemplos práticos dos Estados norte e centro americanos demonstram, na prática, a dificuldade de acesso ao pleito eleitoral por cidadãos sem recursos financeiros abundantes, já que México e El Salvador preveem que o candidato só receberá financiamento público de campanha após a coleta das assinaturas necessárias para a validação da candidatura, o que, necessariamente, exige o emprego de recursos para que se alcance o eleitorado que o apoie.

Pelo ponto de vista das democracias constitucionais, o impacto da limitação prática de acesso ao pleito pelo cidadão comum é extremamente negativo, tendo em vista que o pluralismo político se torna ainda mais difícil de se alcançar, a representação popular fica restrita, via de regra, a um número limitado de pessoas, partidos e ideais que dominem determinado cenário nacional e a descrença no ambiente político tende a aumentar, diminuindo, conseqüentemente, a participação popular nas eleições periódicas e agravando uma crise política já iniciada na região, conforme observado do estudo feito pelo Latinobarômetro.

O Estado brasileiro, assim, terá a oportunidade de, no curso das discussões sobre o assunto em sua corte constitucional, observar o exemplo de outras nações da região para encontrar uma solução comum ao pleno exercício do direito de votar e ser votado, sem que a candidatura seja usada como mero instrumento de presença de velhas figuras conhecidas ou para domínio da classe economicamente mais frágil, o que agravaria ainda mais a crise democrática e prejudicaria, na prática, o exercício de direito fundamental.

REFERÊNCIAS

ACE PROJECT. Disponível em: <<https://aceproject.org/epic-en/>>. Acesso em: 6 de junho de 2024.

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE EL SALVADOR. Disponível em: <<https://www.asamblea.gob.sv/asamblea/diputados>>. Acesso em: 21 de junho de 2024.

BARROSO, Luís Roberto. A razão sem voto: o Supremo Tribunal Federal e o governo da maioria. Revista Brasileira de Políticas Públicas, página 24-51, Uniceub, volume 5, número especial, 2015.

Disponível em <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/viewFile/3180/pdf>>. Acesso em: 12 de maio de 2024.

BATISTA, Henrique Gomes. Novidade no México, independentes não decolam em pesquisas. O Globo, 29 jun. 2018. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/mundo/novidade-no-mexico-independentes-nao-decolam-em-pesquisas-22833523>>. Acesso em: 12 de junho de 2024.

BONAVIDES, Paulo. Um novo conceito de democracia. In: Ciência Política. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 6 de junho de 2024.

CHALLITTA, C. C. A IMPOSSIBILIDADE DE CANDIDATURAS INDEPENDENTES NO BRASIL E A VIOLAÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS. Revista Juris UniToledo, [S. l.], v. 3, n. 02, p. 94–111, 2023. Disponível em: <<https://wyden.periodicoscientificos.com.br/index.php/jurisunitoledo/article/view/240>>. Acesso em: 21 de junho de 2024.

Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH). Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_america.htm>. Acesso em: 7 de junho de 2024.

CONCI, Luiz Guilherme Arcaro. Democracia Constitucional e Populismos na América Latina: entre fragilidades institucionais e proteção deficitária dos direitos fundamentais. Editora Contracorrente, 2023.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>>. Acesso em: 10 de junho de 2024.

EL SALVADOR. Decreto N° 555. Disposiciones para la postulación de candidaturas no partidarias en las elecciones legislativas. Disponível em: <<https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/45E06ECC-27EC-49EC-B5D5-5D29814BAD32.pdf>>. Acesso em: 21 de junho de 2024.

EL SALVADOR. Decreto N° 555, de [data, se disponível]. Disposiciones para la postulación de candidaturas no partidarias en las elecciones legislativas. Disponível em: <<https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/45E06ECC-27EC-49EC-B5D5-5D29814BAD32.pdf>>. Acesso em: 21 de jul. 2024.

G1. Sete de cada dez diretórios partidários do país deixam de prestar contas à Justiça Eleitoral. O Globo, Rio de Janeiro, 4 set. 2023. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/politica/noticia/2023/09/04/sete-de-cada-dez-diretorios-partidarios-do-pais-deixam-de-prestar-contas-a-justica-eleitoral.ghtml>>. Acesso em: 5 de junho de 2024.

GALLARDO, Alfonso Myers. A reforma política no México: uma análise crítica dos avanços e retrocessos nas novas leis eleitorais do país. *Paraná Eleitoral: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política*, v. 3, n. 3, 2014. Disponível em: <<https://core.ac.uk/download/pdf/328078912.pdf>>. Acesso em: 12 de junho de 2024.

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL (México). Cómputos Distritales 2018. Disponível em: <<https://computos2018.ine.mx/#/senadurias/nacional/1/2/1/1>>. Acesso em: 15 de junho de 2024.

INSTITUTO NACIONAL ELEITORAL (México). Cómputos 2024 - Diputaciones. Disponível em: <<https://computos2024.ine.mx/diputaciones/nacional/circunscripcion/4/entidad/16/distritos>>. Acesso em: 16 de junho de 2024.

KELSEN, Hans. A democracia. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

KELSEN, Hans. Quem deve ser o guardião da Constituição. *Jurisdição constitucional*, 1990.

Latinobarómetro. Disponível em: <<https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>>. Acesso em: 6 de junho de 2024.

MÉXICO. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponível em: <<https://aceproject.org/ero-en/regions/americas/MX/mexico-constitucion-2024/>>. Acesso em: 6 de junho de 2024.

MÉXICO. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales de 2014. Disponível em: <<https://aceproject.org/ero-en/regions/americas/MX/mexico-igipe-2024/>>. Acesso em: 9 de junho de 2024.

NAKAMURA, Luis Antonio Corona. Las candidaturas independientes en la interpretación jurisdiccional. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 4, n. 2, p. 67, mai.-ago. 2017. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rinc/a/FJrtNnPF69hxgzYdy4cXQZs/?lang=es&format=pdf>>. Acesso em: 6 de junho de 2024.

PACTO INTERNACIONAL SOBRE OS DIREITOS CIVIS E POLÍTICOS. Disponível em: <https://www.cne.pt/sites/default/files/dl/2_pacto_direitos_civis_politicos.pdf>. Acesso em: 10 de junho de 2024.

PRENSA LATINA. El Salvador inicia o registro de candidatos independentes. Disponível em: <<https://www.prensalatina.com.br/2023/05/05/el-salvador-inicia-o-registro-de-candidatos-independentes/>>. Acesso em: 21 de junho de 2024.

SILVA, José Afonso da. Poder Constituinte e Poder Popular. São Paulo: Malheiros, 2007.