
**REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E FILIAÇÃO PARTIDÁRIA NO
SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS: O CASO
DOS POVOS INDÍGENAS¹**

***POLITICAL REPRESENTATION AND PARTISANSHIP IN THE INTER-
AMERICAN HUMAN RIGHTS SYSTEM: THE CASE OF INDIGENOUS
PEOPLES***

LUCIANO MARIZ MAIA

Doutor em Direito pela UFPE. Mestre em Direito pela University of London. Graduado em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal da Paraíba. Atualmente é Subprocurador-Geral da República (membro do Ministério Público Federal) e Professor Permanente do Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas (Mestrado e Doutorado em Direito) e do Departamento de Direito Público da Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Pesquisador do Grupo de Pesquisa CNPq Educação, Direito e Sociedade. E-mail: lucianomarizmaia@uol.com.br.

MARIA CREUSA DE ARAÚJO BORGES

Doutora em Sociologia pela UFPE. Mestre em Direito pela UFPB. Mestre em Educação pela UFPE, com Especialização em Administração e Planejamento Educacional (UFPE). Graduada em Direito e em Pedagogia. Láurea Universitária pela UFPE. Líder do Grupo de Pesquisa CNPq Educação, Direito e Sociedade. Professora Associada III do Departamento de Direito Privado e Permanente do Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas (Mestrado e Doutorado em Direito) do CCJ/UFPB. Avaliadora Nacional e Internacional do Conselho Nacional de

¹ O presente artigo resulta de pesquisa final desenvolvida no âmbito do Mestrado em Ciências Jurídicas do Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba, Brasil (PPGCJ/UFPB), conforme autorizado no art. 7º, §§1º e 2º, da Resolução n.º 53/2019, do CONSEPE/UFPB, e se insere nas investigações do Grupo de Pesquisa Educação, Direito e Sociedade (CNPq, UFPB).



Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI). Editora da Revista Prima Facie do Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da UFPB e Coordenadora do programa desde julho de 2017. Foi Visiting Professor na Universidade de Coimbra, Portugal, em 2019, pelo programa CAPES, Print. E-mail: mcaborges@gmail.com.

ANTONIO EUDES NUNES DA COSTA FILHO

Mestre em Ciências Jurídicas pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba (PPGCJ/UFPB). Pós-Graduado em Direito Eleitoral pela EJE/TRE-PE e ESMAPE. Graduação em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal da Paraíba, Brasil (UFPB). Pesquisador do Grupo de Pesquisa CNPq Educação, Direito e Sociedade. E-mail: antonioeudes@hotmail.com.

RESUMO

Objetivo: Com fundamento no artigo 23 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH), este artigo problematiza a filiação partidária como condição para o cidadão participar da democracia representativa. Alguns Estados submetidos à CADH, estabelecem, em suas normas, a obrigatoriedade da filiação partidária para candidaturas políticas, o que exclui os povos indígenas, violando o princípio da autodeterminação.

Metodologia: Examina-se a interpretação da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), concernente à filiação partidária em sociedades heterogêneas, a partir de dois casos julgados, o caso *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos* e *Yatama vs. Nicarágua*, em que se evidencia a importância do reconhecimento da heterolegitimação democrática. A pesquisa utiliza o método de abordagem dedutivo, com aporte na análise bibliográfica e na jurisprudência da Corte IDH aplicável ao tema.

Resultados: 1) o sistema representativo exclusivo por meio de partidos políticos é possível de ser compatível com a CADH, desde que abertos à sociedade, de forma democrática, de acordo com o artigo 23 desse instrumento; (2) no contexto de sociedades heterogêneas, com a presença de povos indígenas, não pode haver regra de que todos os candidatos serão, exclusivamente, por meio de partidos políticos de acordo com o artigo 24 da CADH; e (3) em Estados heterogêneos, há a necessidade da heterolegitimação política por meio de organizações políticas



específicas, em conjunto com os partidos políticos, formarem o sistema representativo.

Contribuições: O estudo aborda um tema relevante, concernente ao direito das minorias indígenas, utilizando como parâmetro de análise interpretativo decisões da Corte IDH com fundamento na CADH.

Palavras-chave: Povos indígenas; representação política; filiação partidária; Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

ABSTRACT

Objective: Based on Article 23 of the American Convention on Human Rights (ACHR), this article considers the issue of partisanship as a condition for citizens to participate in representative democracy. Some states submitted to the ACHR establish, in their rules, the obligation of political affiliation for political candidacies, which excludes indigenous peoples, violating the principle of self-determination.

Methodology: The interpretation of the Inter-American Court of Human Rights (Inter-American Court) regarding partisanship in heterogeneous societies is examined, based on two judged cases, the *Castañeda Gutman vs. United Mexican States* and *Yatama vs. Nicaragua*, which highlight the importance of recognizing democratic heterolegitimation. The research adopts the method of deductive approach, with contribution in the bibliographical analysis and the jurisprudence of the Inter-American Court applicable to the subject.

Results: 1) the exclusive representative system by way of political affiliation is possible to be compatible with the ACHR, as long as they are open to society, in a democratic way, in accordance with article 23 of that instrument; (2) in the context of heterogeneous societies, with the presence of indigenous peoples, there can be no rule that all candidates will be, exclusively, by way of political affiliation in accordance with article 24 of the ACHR; and) in heterogeneous States, there is a need for political heterolegitimation through specific political organizations, in conjunction with political affiliation to form the representative system.

Contributions: The study addresses a relevant issue concerning the law of indigenous Minorities, using decisions of the Inter-American Court based on the ACHR as an interpretive analysis parameter.

Keywords: Indigenous people; political representation; partisanship; American Convention on Human Rights.



INTRODUÇÃO

À luz do artigo 23 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH), este artigo problematiza o requisito da filiação partidária como condição obrigatória para o cidadão participar do sistema de democracia representativa.

Alguns Estados submetidos ao regime da CADH estabelecem, em suas normas, a obrigatoriedade da filiação partidária para candidaturas políticas, o que exclui os povos indígenas, violando o princípio da autodeterminação inerente aos direitos originários (BORGES, 2016).

Segundo Abramovich (2009, p.8), o processo de consolidação do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) não é “linear”, bem como, estrategicamente, “procuram definir suas prioridades temáticas e sua lógica de intervenção, num novo cenário político regional de democracias deficitárias e excludentes”.

Para este autor, muitos países que subscreveram a Convenção Americana Sobre Direitos Humanos (CADH) “não alcançaram uma consolidação de seus sistemas democráticos”, sendo os países inseridos em um contexto exclusivo de democracia representativa que houve avanços na melhoria do sistema eleitoral, mas que não conseguem diminuir a desigualdade e a exclusão (ABRAMOVICH, 2009, p. 9-10).

Assim, tanto a Comissão, quanto a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), buscam fornecer aos países que subscrevem a CADH meios e parâmetros para fixação do sentido das normas internas “com o propósito de incidir na qualidade dos processos democráticos e no fortalecimento dos principais mecanismos domésticos de proteção dos direitos” (ABRAMOVICH, 2009, p. 10), de modo que as questões acerca da desigualdade e exclusão tem sido uma agenda nos últimos anos do SIDH, isso porque se considerou a fragilidade das democracias na América Latina frente ao aumento da desigualdade e exclusão que incide diretamente na capacidade democrática de um Estado com a “exclusão de amplos setores da população dos sistemas políticos” (ABRAMOVICH, 2009, p. 16-17), dentre estes, os povos indígenas.



Significa dizer, portanto, que o SIDH tem colocado com relevo, nos dias atuais, a promoção da inclusão de setores específicos da sociedade nos países latino-americanos como forma de promover a concretização dos direitos humanos, tais como a “participação política dos povos e comunidades indígenas”, agenda esta que também deve refletir no ordenamento jurídico interno de qualquer Estado submetido à CADH (ABRAMOVICH, 2009, p. 17).

Neste passo, a SIDH se orienta no sentido de uma “igualdade material”, ou seja, a “ideia de igualdade como não discriminação a uma ideia de igualdade como proteção de grupos subordinados”, ou o que o autor denomina de “igualdade substantiva”, para promover a “proteção especial de determinados grupos que sofrem processos históricos ou estruturais de discriminação” (ABRAMOVICH, 2009, p. 18).

A temática sobre os Direitos Políticos é tratada no âmbito do artigo 23 da CADH. Verificando textualmente o referido artigo, em que pese trazer a possibilidade de participação do poder político por meio de representantes eleitos, não diz que estes representantes devam estar, necessariamente, filiados a partidos políticos, ou, tampouco, que é necessária a filiação partidária.

Assim, é necessário verificar qual a interpretação que a Corte IDH confere para eficácia do disposto no artigo 23 da CADH, analisando casos julgados pela Corte IDH que tratam dos direitos políticos no contexto de Estados que possuem povos indígenas a exemplo de vários países da América Latina.

2 FILIAÇÃO PARTIDÁRIA À LUZ DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

Inicialmente, será realizada a pré-análise da documentação correspondente aos casos já julgados pela Corte IDH, de modo a extrair somente aqueles que interpretaram o artigo 23 da CADH, que é objeto do presente artigo. Após, os casos serão explorados de modo a identificar se a Corte IDH traz a exigência da filiação a partidos políticos, para que os cidadãos possam participar do sistema



representativo, ocorrendo, ao final, a síntese do tratamento dos resultados obtidos e a interpretação dos julgados (BARDIN, 1979, p. 95-101).

Na realização da pré-análise documental, foram detectados 13 casos julgados pela Corte IDH que envolveram a interpretação do artigo 23 da CADH, os seguintes: (i) *Apitz Barbera y otros vs. Venezuela*; (ii) *Carpio Nicolle y otros vs. Guatemala*; (iii) *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*; (iv) *Chitay Nech e outros vs. Guatemala*; (v) *Chocrón Chocrón vs. Venezuela*; (vi) *Claude Reyes e outros vs. Chile*; (vii) *Comunidade Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicarágua*; (viii) *Tribunal Constitucional vs. Perú*; (ix) *Escué Zapata vs. Colombia*; (x) *López Mendoza vs. Venezuela*; (xi) *Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia*; (xii) *Reverón Trujillo vs. Venezuela*; e (xiii) *Yatama vs. Nicarágua*.

Verificando, portanto, os casos em que a Corte IDH tutelou o artigo 23 da CADH, dois casos abordam expressamente a temática da filiação partidária: o caso *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos* (CIDH, 2008) e caso *Yatama vs. Nicarágua* (CIDH, 2005).

2.1 CASO CASTAÑEDA GUTMAN VS. ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Trata-se do caso em que Jorge Castañeda Gutman reivindicara a necessidade da existência de um recurso constitucional que lhe permitisse se candidatar ao cargo político de Presidente do México sem a necessidade de estar filiado a um Partido Político, vez que tal circunstância violaria os direitos de participação política no Estado e a proteção judicial, nos termos tutelados pelos artigos 23, 24 e 25 da CADH, cujo Estado mexicano é subscritor.

A Corte IDH iniciou sua apreciação destacando a importância dos direitos políticos, que são direitos humanos fundamentais dentro do sistema interamericano e se relacionam com outros consagrados como a liberdade de expressão, liberdade de reunião e liberdade de associação, que fazem possível o jogo democrático, fazendo menção à importância da democracia no sistema interamericano nos termos da Carta Democrática Interamericana.



A Corte IDH disse, ainda, que o pleno exercício dos direitos políticos “*constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención*”².

Percebe-se, portanto, que a Corte IDH coloca em primazia o princípio democrático como fim em si mesmo e como meio para consecução dos direitos humanos previstos na Convenção.

Merece destaque o trecho que será posteriormente abordado, em que a Corte IDH entende que o artigo 23 é distinto de outros vários artigos da Convenção, uma vez que o dispositivo, além de garantir o que os demais artigos garantem, enquanto afirmação de pessoas sujeitas de direitos humanos, traz o termo “oportunidades”, o que significa que o Estado deve garantir prestações positivas para consecução dos direitos políticos enquanto direitos humanos e, vai além, que tal determinação implica ao Estado garantir meios efetivos para quem deseje participar do sistema político baseado nos princípios da igualdade e da não discriminação.³

Desta compreensão, é possível constatar que o Estado não deve apenas se abster de interferir na vida política, a exemplo do que ocorre quando se garante plena autonomia partidária sem que tais partidos observem o próprio princípio democrático; assim, revela que o Estado deve ser condutor de uma esfera pública efetivamente democrática, pautada em dois princípios: o da igualdade, ou seja, da igualdade de condições de participar da vida política do Estado; e o da não

² “*constituyen un fin en sí mismo e, ao mesmo tempo, un medio fundamental para que as sociedades democráticas garantam os demais direitos humanos previstos na Convenção*”. (Tradução nossa).

³ 145. *El artículo 23 contiene diversas normas que se refieren a los derechos de la persona como ciudadano, esto es, como titular del proceso de toma de decisiones en los asuntos públicos, como elector a través del voto o como servidor público, es decir, a ser elegido popularmente o mediante designación o nombramiento para ocupar un cargo público. Además de poseer la particularidad de tratarse de derechos reconocidos a los ciudadanos, a diferencia de casi todos los demás derechos previstos en la Convención que se reconocen a toda persona, el artículo 23 de la Convención no solo establece que sus titulares deben gozar de derechos, sino que agrega el término “oportunidades”. Esto último implica la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos. Como ya lo señalara este Tribunal anteriormente, es indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para que los derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación.* (CIDH, 2008, p. 42)



discriminação, ou seja, as pessoas não podem ser excluídas da vida política do Estado pelo que são: indígenas, quilombolas, mulheres e demais grupos minoritários.

Considera ainda a Corte IDH que o direito de participação política mediante o direito a ser eleito implica que o cidadão: (i) possa postular como candidato; (ii) possa postular como candidato em condições de igualdade; (iii) possa ocupar cargos públicos sujeitos a eleição; e (iv) obter a quantidade de votos necessária para ocupar o cargo público.

Portanto, aqui se tem que a Corte IDH não desconhece a necessidade de eleição por meio do voto e a quantidade de votos para ocupar o cargo público; contudo, condiciona isso a que o cidadão possa, efetivamente, postular sua candidatura em condições de igualdade com os demais candidatos concorrentes.

Ressalta ainda a Corte IDH que a CADH não estabelece uma modalidade específica do sistema eleitoral, limita a estabelecer determinados paradigmas em que os Estados podem e devem regular os direitos políticos, aptos a cumprir uma finalidade legítima, necessária e proporcional para a consecução da democracia representativa.

No que diz respeito ao termo “exclusivamente” do artigo 23.2 da CADH, que diz que a Lei Nacional pode limitar direitos políticos exclusivamente por motivos de: (a) idade; (b) nacionalidade; (c) residência; (d) idioma; (e) instrução, (f) capacidade civil ou mental; e (g) condenação, por juiz competente, em processo penal. A Corte IDH disse ainda que tais requisitos servem de parâmetros sobre os quais o Estado pode restringir o direito de ser votado, contudo, sempre que não seja desproporcional e desarrazoado, o Estado pode regular outros requisitos para que as pessoas possam ser votadas.

Contudo, alerta a Corte IDH, que tais requisitos não podem deixar de garantir o efetivo gozo dos direitos políticos, pautados, sobretudo, no princípio da não discriminação. Mencionada Corte diz ainda que o efetivo exercício dos direitos políticos demandam procedimentos e organização por parte do Estado, uma vez que, sem esta organização, o exercício dos direitos políticos poderiam ser prejudicados, e as medidas que o Estado adota para organizar o processo eleitoral



estão excluídas da competência da Corte IDH, sendo, contudo, competente para analisar se o procedimento de organização eleitoral pautada exclusivamente por meio de Partidos Políticos implica em uma restrição indevida aos direitos humanos consagrados na CADH.

Diz ainda a Corte IDH, que a CADH não estabelece um modelo determinado do exercício dos direitos políticos, e do que consta na “*Observación General n.º 25*” se refere à obrigação de o Estado não liminar que os candidatos sejam membros de partidos políticos, ou de determinados partidos políticos, o que seria distinto do registro exclusivo por parte dos partidos de seus candidatos.

No presente caso, a Corte IDH observou que a norma que estabelece procedimentos eleitorais no México não prevê como requisito estar filiado ou ser membro de um partido político para que se registre a candidatura; ao contrário, permite que os partidos políticos solicitem candidaturas externas e de pessoas não filiadas a eles.

Para a Corte IDH, a norma tutelada do México estabelece os Partidos Políticos como forma de organização do procedimento eleitoral para fins do exercício dos próprios direitos políticos, o que seria legítimo segundo a Corte IDH; contudo, a norma do México, diferentemente da Constituição brasileira, não determina que para ser candidato deve-se estar necessariamente filiado a um partido político.

Também merece destaque o fato de que os representantes do prejudicado alegaram que o caso era análogo ao caso Yatama, em que a Corte IDH teria chegado à conclusão de que não há dispositivo na CADH que determine que o cidadão só deva ser eleito por meio de partidos políticos. Chama atenção a manifestação do Estado em que diz que o presente caso é distinto, pois se refere a candidaturas independentes, e não ao direito de determinados grupos ou organizações sociais, que não sejam partidos políticos, da possibilidade de participar de eleições municipais mediante seus costumes.

Assim, a Corte IDH disse que o caso Yatama era diverso do presente caso, uma vez que naquela hipótese se tratava de comunidades indígenas, que se diferenciam da maioria da população em razão de sua língua, dos seus costumes e de sua forma de organização, e estavam diante de uma situação de vulnerabilidade



cujo exercício dos direitos políticos, por meio de partidos políticos, se tratava de uma forma de organização alheia aos seus costumes.

Disse, ainda a Corte IDH, que, no presente caso, se trata de uma pessoa que deseja ter sua candidatura independente, mas não alegou ser representante dos interesses de algum grupo vulnerável ou marginalizado na sociedade e que, por esta razão, seria impedido de participar do sistema eleitoral mexicano.

Assim, a Corte IDH diz que o artigo 23 estabelece as finalidades pelas quais os Estados devem regular os Direitos Políticos; contudo não estabelece as restrições específicas que devem haver para a existência do próprio procedimento eleitoral e, em consequência, para o efetivo gozo dos direitos políticos tutelados.

Deste modo, analisando o caso concreto, a Corte IDH entendeu que pode haver sistemas baseados em Partidos, como há sistemas eleitorais de candidaturas independentes nos diversos Estados tutelados, há também o sistema misto, e que esses sistemas podem se basear nas necessidades de organização das eleições de acordo com as particularidades de cada Estado. Assim, a Corte IDH considerou que o México, ao estabelecer que as candidaturas, ainda que independentes, devam ser postuladas por Partidos Políticos, seria necessário para organização do próprio procedimento eleitoral e, em consequência, para o efetivo gozo dos direitos políticos que, sem os procedimentos organizativos, não seriam gozados.

A Corte IDH continua dizendo que os Estados que admitem candidaturas independentes colocam restrições a tais candidaturas, como, por exemplo, um respaldo em um percentual de apoio dos eleitores, de modo que tanto o sistema partidário, como o sistema de candidaturas independentes, possuem restrições para fins do exercício do direitos a ser votado.

Assim, verificou a Corte IDH que, neste caso, Castañeda Gutman dispunha de alternativas democráticas caso desejasse se candidatar no México, que poderia ser filiado a um partido político; tentar obter a inscrição por partidos políticos ainda que não filiado; ser candidato externo de um partido; ou ainda formar seu próprio partido.

Deste modo, a Corte IDH entendeu que a postulação de candidaturas por meio de Partidos Políticos em âmbito federal é uma medida idônea e justificada com



o fim de organizar o próprio procedimento eleitoral. Assim, tanto os sistemas de base exclusivamente em partidos políticos como de candidaturas independentes podem ser compatíveis com a Convenção; contudo deve sempre ser feita uma reflexão sobre o processo de representatividade, especialmente considerando a profunda crise em relação aos Partidos Políticos; sendo que o Estado deve sugerir propostas para melhorar a representatividade, fortalecendo os direitos políticos e a democracia, e as candidaturas independentes podem ser um, dentre tantos, mecanismos.⁴

Portanto, a Corte IDH não considerou provada que, no presente caso, que o sistema de registro de candidaturas, por meio de partidos políticos, constitua uma restrição indevida para ser eleito, à luz do artigo 23.1.b da CADH, razão pela qual não haveria violação, neste caso, ao disposto no artigo 23 da CADH.

2.2 CASO YATAMA VS. NICARÁGUA

Interpretando o artigo 23 em consonância com o artigo 24, que determina que “todas as pessoas são iguais perante a lei. Por conseguinte, têm direito, sem discriminação, a igual proteção da lei”, a Corte IDH entendeu que os princípios da igualdade e da não discriminação constituem fundamentos na tutela dos direitos humanos nos instrumento internacionais.

É com base nestes princípios que os Estados têm o dever de não estabelecer nas leis internas quaisquer regras discriminatórias, (expectativa

⁴ 204. Finalmente, la Corte considera que ambos sistemas, uno construido sobre la base exclusivamente de partidos políticos, y otro que admite también candidaturas independientes, pueden ser compatibles con la Convención y, por lo tanto, la decisión de cuál sistema escoger está en las manos de la definición política que haga el Estado, de acuerdo con sus normas constitucionales. A la Corte no se le escapa que en la región existe una profunda crisis en relación con los partidos políticos, los poderes legislativos y con quienes dirigen los asuntos públicos, por lo que resulta imperioso un profundo y reflexivo debate sobre la participación y la representación política, la transparencia y el acercamiento de las instituciones a las personas, en definitiva, sobre el fortalecimiento y la profundización de la democracia. La sociedad civil y el Estado tienen la responsabilidad, fundamental e inexcusable de llevar a cabo esta reflexión y realizar propuestas para revertir esta situación. En este sentido los Estados deben valorar de acuerdo con su desarrollo histórico y político las medidas que permitan fortalecer los derechos políticos y la democracia, y las candidaturas independientes pueden ser uno de esos mecanismos, entre muchos otros. (CIDH, 2008, p. 57).



negativa), bem como de “eliminar as regras de caráter discriminatório, combater as práticas deste caráter e estabelecer normas e outras medidas que reconheça e assegure a efetiva igualdade perante a lei de todas as pessoas” (expectativa positiva), razão pela qual não é possível diferenciar pessoas em uma norma sem uma “justificação objetiva e razoável”, nos termos do artigo 24 da CADH.

Assim, a Corte IDH passou a analisar, diante do caso concreto, se houve restrição aos direitos políticos previstos no artigo 23, à luz dos princípios da igualdade e da não discriminação previsto nos artigos 24 da CADH.

A Corte IDH considera que a democracia representativa é determinante no sistema de proteção aos direitos humanos dos Estados Americanos, cujo exercício dos direitos políticos nesta perspectiva é resguardado em diversos instrumentos internacionais⁵, com a finalidade de “fortalecimento da democracia e o pluralismo político”.

Disse ainda a Corte IDH que os Estados devem assegurar o efetivo exercício dos direitos políticos previstos no artigo 23 da CADH, “respeitando o princípio de igualdade e não discriminação”. Que leva ao direito dos cidadãos de participarem da direção dos assuntos políticos do Estado por meio de representantes eleitos, sendo o direito ao voto “um dos elementos essenciais para a existência da democracia e uma das formas com as quais os cidadãos exercem o direito à participação política”.

⁵ Em nota de rodapé a corte consignou os seguintes dispositivos dos instrumentos internacionais: “Carta Democrática Interamericana (artigos 2, 3 e 6); Convenção Americana sobre Direitos Humanos (artigo 23); Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (artigo XX); Declaração Universal dos Direitos Humanos (artigo 21); Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos (artigo 25); Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial (artigo 5.c); Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias (artigo 42); Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (artigo 7); Convenção sobre os Direitos Políticos da Mulher (artigos I, II e III); Declaração das Nações Unidas sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (artigo 6); Declaração sobre os Direitos das Pessoas Pertencentes a Minorias Nacionais ou Étnicas, Religiosas e Linguísticas (artigos 2 e 3); Convenção N° 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Povos Indígenas e Tribais (artigo 6 Proclamação de Teerã, Conferência Internacional de Direitos Humanos de Teerã, 13 de maio de 1968 (par. 5); Declaração e Programa de Ação de Viena, Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, 14 a 25 de junho de 1993 (I.8, I.18, I.20, II.B.2.27); Protocolo N° 1 ao Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais (artigo 3); e Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos “Carta de Banjul” (artigo 13).” (CIDH, 2005, p. 86).



Para a Corte IDH, o Estado deve promover os direitos políticos e, à luz do caso concreto, deve colocar em relevo o fato de serem indígenas que se diferenciam da maioria da população por suas tradições, costumes, línguas e forma de organização; sendo certo que os direitos políticos não são direitos absolutos, são passíveis de limitações pelo Estado, contudo, tais limitações devem “observar os princípios de legalidade, necessidade e proporcionalidade em uma sociedade democrática”, em que se exige que o Estado estabeleça de forma clara e objetiva os requisitos para os cidadãos participarem das eleições. Além do mais, não podem tais requisitos ser discriminatórios, e a ressalva deve ser proporcional, ou seja, pautar-se em uma finalidade pública restringindo da forma menor possível os referidos direitos.

A Corte IDH diz que os padrões da democracia representativa devem “observar a realização de eleições periódicas, livres, justas e baseadas no sufrágio universal, igual e secreto como expressão da vontade dos eleitores que reflita a soberania do povo”, em harmonia com o artigo 6º. da Carta Democrática Interamericana⁶, que determina que o Estado assegure a participação de setores específicos da sociedade, a exemplo dos membros das comunidades indígenas, como forma de fortalecer a democracia.

Fundamenta, ainda, que o Comitê de Direitos Humanos da ONU, na Observação Geral nº. 25, estabelece que o direito de participar das eleições políticas não deve ser tutelado pelo Estado de modo excessivo, a exemplo de que todos os candidatos devem ser membros de partidos políticos, toda exigência como essa deverá ser razoável, não podendo ser um obstáculo à própria candidatura.

Por essa razão, a nova Lei Eleitoral de 2000 exigiu novos requisitos que limitam a possibilidade de participar das eleições políticas, e o próprio Estado admitiu a necessidade de reformar a Lei Eleitoral. Aliás, a OEA, em observação internacional das Eleições de 2000, na Nicarágua, constatou que a nova legislação limitou “consideravelmente as oportunidades de participação na eleição municipal”.

⁶ “Artigo 6. A participação dos cidadãos nas decisões relativas a seu próprio desenvolvimento é um direito e uma responsabilidade. É também uma condição necessária para o exercício pleno e efetivo da democracia. Promover e fomentar diversas formas de participação fortalece a democracia.” (OEA, 2011).



Assim, a Corte IDH considerou a lei eleitoral obscura, não estabelecendo requisitos claros para participar das eleições políticas, o que permite, em consequência, a aplicação da lei de modo arbitrário, restringindo a efetiva participação dos cidadãos no processo de eleições políticas.

A Corte IDH considerou, ainda, que a Lei Eleitoral estabeleceu que a participação nos processos eleitorais exclusivamente por Partidos Políticos afetou a organização Yatama, uma vez que tais procedimentos não são próprios das formas de organização indígenas; em paralelo, “não existe disposição na Convenção Americana que permita sustentar que os cidadãos somente podem exercer o direito a se candidatar a um cargo eletivo através de um partido político”. A Corte IDH, contudo, reconhece a importância dos Partidos Políticos para a democracia, mas considera que “há outras formas através das quais se impulsionam candidaturas para cargos de eleição popular com vistas à realização de fins comuns” (CIDH, 2005, p. 91), especialmente tratando-se de grupos específicos da sociedade.

Considera, portanto, que participação de organizações sociais de grupos específicos, que são excluídos do sistema partidário, juntamente com os Partidos Políticos, é “essencial para garantir a expressão política legítima”, assim, considerou a Corte IDH, que determinar que grupos específicos se consubstanciem em Partidos Políticos para participarem do processo de eleições políticas, sem a observância de seus costumes e tradições, “constitui uma restrição indevida ao exercício de um direito político” (CIDH, 2005, p. 92).

Deste modo, taxativamente, expressou que qualquer disposição legal que estabeleça requisitos destinados a Partidos Políticos, que não possam ser atendidos pelas organizações sociais específicas, afrontam diretamente o disposto nos artigos 23 e 24 da CADH, uma vez que se constitui em um recurso de impedimento dos grupos específicos da sociedade de participarem dos assuntos políticos do Estado.

Portanto, concluiu a Corte IDH, que o Estado da Nicarágua “não adotou as medidas necessárias para garantir o gozo do direito dos candidatos propostos pelo YATAMA a serem eleitos”, e que tais candidatos foram discriminados pela lei. Assim, o Estado deveria adotar medidas para garantir a efetiva participação das comunidades indígenas em condições de igualdade com os demais candidatos, por



meio de suas instituições próprias e de acordo com seus valores, tradições e costumes (CIDH, 2005, p. 92-93).

Considerou, ainda, a Corte IDH, que as violações aos direitos dos candidatos do Yatama são graves, uma vez que não só prejudicou os candidatos, no exercício do direito de serem votados, como também dos eleitores do direito de votar em seus representantes, e, portanto, um limite ao próprio exercício do voto, “o que representa uma consequência grave para a democracia”. Assim, diante do que foi exposto, a Corte IDH considerou que o Estado violou, dentre outros, os artigos 23 e 24 da CADH, uma vez que a Lei Eleitoral estabeleceu restrições indevidas e “de forma discriminatória” (CIDH, 2005, p. 93).

Por essa razão, a Corte IDH condenou o Estado, dentre outras, a que este deveria reformar a Lei Eleitoral, em prazo razoável, “para que os integrantes das comunidades indígenas e étnicas possam participar nos processos eleitorais de forma efetiva e levando em conta suas tradições, usos e costumes, no contexto da sociedade democrática”, bem como que as disposições legislativas deveriam permitir e fomentar “que os membros dessas comunidades contem com uma representação apropriada que lhes permita intervir nos processos de decisão sobre as questões nacionais” (CIDH, 2005, p. 103).

CONCLUSÃO

Primeiramente, é necessário registrar que critérios como residência; idioma; instrução; e capacidade civil, que tratam da restrição aos direitos políticos, inseridos no artigo 23.2 da CADH, são complexos quando se pensa em povos indígenas, cujas etnias, muitas delas, possuem seus próprios idiomas e outras sequer vivem fixas a um determinado território, ao que parece uma restrição indevida da própria CADH para o pleno exercício dos direitos políticos desses povos.

Talvez seja este o motivo em que a Corte IDH interpreta o caso *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos* unicamente à luz do artigo 23 da CADH, ao passo que o caso *Yatama vs. Nicarágua* usa como premissa o artigo 23, mas coloca



em relevo o artigo 24 da CADH, que determina que “todas as pessoas são iguais perante a lei. Por conseguinte, têm direito, sem discriminação, a igual proteção da lei”. Por essa razão, possivelmente, é que a Corte IDH diz que tais requisitos não podem deixar de garantir o efetivo gozo dos direitos políticos, pautados, sobretudo, no princípio da não discriminação oriundo do art. 24 da CADH.

Portanto, percebe-se que, quando a Corte IDH interpreta o caso específico de populações excluídas do sistema democrático, a exemplo dos indígenas, o faz segundo o artigo 24 da CADH, colocando este em primazia, o que denota que as limitantes do artigo 23.2 da CADH são dirigidas à sociedade que está integrada ao Estado, não alcançando os povos subintegrados.

A Corte IDH faz uma clara distinção entre ambos os casos, ao dizer, no caso *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*, que os partidos políticos servem para organizar o procedimento eleitoral, ao passo que o caso Yatama trata da tutela de pessoas excluídas, o que não seria o caso de Jorge Castañeda. Aqui se percebe que a Corte IDH realizou a distinção entre os casos de pessoas que estão inseridas na ordem estatal de pessoas que são excluídas.

Assim, no caso *Yatama vs. Nicarágua*, a Corte IDH diz que deve o Estado assegurar a participação de setores específicos da sociedade, a exemplo das comunidades indígenas como meio de fortalecer a democracia.

No caso *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos*, a Corte IDH diz que o sistema baseado em candidaturas exclusivas por partidos políticos pode ser compatível com a Convenção, mas que deve o Estado sugerir uma proposta para melhorar a representatividade, sendo as candidaturas independentes uma alternativa.

Dessa decisão resta claro que a representatividade partidária fora considerada como possível, quando há abertura ao cidadão de se candidatar independentemente, sendo os partidos políticos uma forma de organização. Isso sugere, portanto, que, caso os partidos não aceitem as candidaturas independentes, nada impediria, a teor do artigo 23 da CADH, que outros organismos políticos específicos, como, por exemplo, organismos políticos de populações tradicionais, de acordo com os seus costumes e tradições, o façam.



No caso *Yatama vs. Nicarágua* relata-se que o Estado não deve tutelar os direitos políticos de modo excessivo, como, por exemplo, que todos os candidatos devem ser membros de partidos políticos. Tal exigência não pode ser um obstáculo à candidatura, considerando que a Lei Eleitoral, ao determinar às organizações indígenas que se constituíssem em partidos políticos, afeta as candidaturas indígenas, em razão do seu modo de vida tradicional.

Afirma, ainda, que há a necessidade de participação das organizações políticas específicas indígenas, juntamente com os partidos políticos, de modo a promover, segundo a Corte IDH, uma “expressão política legítima”, e que qualquer disposição legal que regule esses partidos, e que não possa ser atendida pelas populações tradicionais, viola o artigo 23 e 24 da CADH.

Deste modo, o Estado deveria assegurar a efetiva participação dos povos indígenas no processo político em condições de igualdade com os demais candidatos, por meio de organizações políticas específicas, de acordo com seus valores, tradições e costumes.

Confrontando as decisões em ambos os casos, tem-se a seguinte conclusão da interpretação da filiação partidária pela Corte IDH: (1) o sistema representativo exclusivo por meio de Partidos Políticos é possível de ser compatível com a CADH, desde que abertos à sociedade, de forma democrática, de acordo com o artigo 23 da CADH; (2) no contexto de sociedades heterogêneas, com a presença de povos indígenas, não pode haver regra de que todos os candidatos serão exclusivamente por meio de partidos políticos de acordo com o artigo 24 da CADH; e (3) em Estados heterogêneos, há a necessidade da heterolegitimação política por meio de organizações políticas específicas, em conjunto com os partidos políticos, para formarem o sistema representativo.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVICH, Víctor. Das violações em massa aos padrões estruturais: novos enfoques e clássicas tensões no sistema interamericano de direitos humanos. **Sur, Rev. int. direitos human.**, São Paulo , v. 6, n. 11, p. 6-39, Dec. 2009. p. 12.



Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1806-64452009000200002&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 07 mar. 2020.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Tradução de Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. Lisboa: Edições 70, 1979.

BORGES, Maria Creusa de Araújo. O princípio da autodeterminação e o direito de propriedade territorial dos povos indígenas: uma leitura a partir do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos. *In: Direito na lusofonia: diálogos constitucionais no espaço lusófono*. Escola de Direito da Universidade do Minho: Braga, 2016.

BRASIL. Decreto n.º 678, de 06 de novembro de 1992. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, 9 de nov. 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm. Acesso em: 20 set. 2019.

CIDH - Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos**, 2008. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/fichas/castanedagutman.pdf>. Acesso em: 22 set. 2019.

_____. **Caso Yatama vs. Nicaragua**, 2005. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/04/b3b2dcefe29f27b2984178160015c3ba.pdf>. Acesso em: 22 set. 2019.

OEA. **Carta Democrática Interamericana**. Disponível em: http://www.oas.org/OASpage/port/Documents/Democractic_Charter.htm. Acesso em: 06 de out. 2019.

NICARÁGUA. *Ley n.º 28, de 07 de 7 de Septiembre de 1987*. Estatuto de la autonomía de las regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua. **Diário Oficial de la República de Nicaragua n.º 238**. Manágua, 30 de Octubre de 1987. Disponível em: <http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/xpNorma.xsp?documentId=9F88A9114C4CA12F062570A100578099&action=openDocument>. Acesso em: 01 out. 2019.

