



Tribunal
Superior
Eleitoral

REVISTA

ESTUDOS ELEITORAIS

Dossiê Temático: Direito Eleitoral e Democracia – Registros da Sistematização das Normas Eleitorais SNE-2

Volume 15 Número 2
JULHO/DEZEMBRO
2021

Brasília
TSE
2022



EJE
Escola Judiciária Eleitoral
Tribunal Superior Eleitoral

© 2022 Tribunal Superior Eleitoral

É proibida a reprodução total ou parcial desta obra sem a autorização expressa dos autores.

Secretaria de Gestão da Informação e do Conhecimento
SAFS, Quadra 7, Lotes 1/2, 1º andar
Brasília/DF – 70095-901
Telefone: (61) 3030-9225

Secretário-Geral da Presidência
José Levi Mello do Amaral Júnior

Diretor-Geral da Secretaria do Tribunal
Rui Moreira de Oliveira

Diretor da EJE
Ministro Carlos Bastide Horbach

Unidade responsável pelo conteúdo
Escola Judiciária Eleitoral do TSE (EJE/TSE)

Secretário de Gestão da Informação e do Conhecimento
Cleber Schumann

Coordenador de Editoração e Publicações
Washington Luiz de Oliveira

Capa, projeto gráfico e diagramação

Leandro Morais
Seção de Editoração e Programação Visual (Seprov/Cedip/SGIC)

Revisão

Caroline Sant' Ana Delfino e Luciana Ferreira Pinto da Silva
Escola Judiciária Eleitoral (EJE/TSE)

Impressão e acabamento

Seção de Serviços Gráficos (Segraf/Cedip/SGIC)

As ideias e opiniões expostas nos artigos são de responsabilidade exclusiva dos autores e podem não refletir a opinião do Tribunal Superior Eleitoral.

DIREITO À ACESSIBILIDADE

Avise às pessoas cegas, com baixa visão, analfabetas ou às que, mesmo sem deficiência, preferem ler em outros formatos, que o documento também está disponível em meio digital.

Para acessar o conteúdo, aponte a câmera do celular para o QR Code ao lado.



Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Tribunal Superior Eleitoral – Biblioteca Professor Alysson Darowish Mitraud

Estudos eleitorais / Tribunal Superior Eleitoral. – Vol. 1, n. 1 (jan./abr. 1997)- . – Brasília : Tribunal Superior Eleitoral, Secretaria de Documentação e Informação, 1997- . v. ; 24 cm.

Título varia: Revista estudos eleitorais.

Semestral: 2021-.

Quadrimestral: 1997-2020.

Interrompida: maio 1998 a dez. 2005; set. 2006 a dez. 2007; maio a dez. 2008; 2019; set. a dez. 2020.

Editor: Tribunal Superior Eleitoral: 2008-.

Unidade responsável pelo conteúdo: Escola Judiciária Eleitoral do TSE, 2008-.

Número especial: Vol. 4 (2009).

Edição especial: Vol. 14, n. 1 (jan./abr. 2020).

Disponível, também, na internet (2009)-:

<https://www.tse.jus.br/o-tse/catalogo-de-publicacoes/lista-do-catalogo-de-publicacoes>
ISSN 1414-5146 (impresso)

1. Direito eleitoral – Brasil – Periódico. I. Brasil. Tribunal Superior Eleitoral. II. Escola Judiciária Eleitoral (Brasil).

CDD 342.810 705
CDU 342.8(81)(05)

EDITOR-CHEFE

João Andrade Neto

EDITOR A ADJUNTA

Roberta Maia Gresta

CONSELHO EDITORIAL

Ministro Ricardo Lewandowski

Ministra Nancy Andrigi

Ministro Aldir Guimarães Passarinho Junior

Ministro Hamilton Carvalhido

Ministro Marcelo Ribeiro

Álvaro Ricardo de Souza Cruz

André Ramos Tavares

Antonio Carlos Marcato

Clémerson Merlin Cléve

Francisco de Queiroz Bezerra Cavalcanti

José Jairo Gomes

Luís Virgílio Afonso da Silva

Marcelo de Oliveira Fausto Figueiredo Santos

Marco Antônio Marques da Silva

Paulo Bonavides

Paulo Gustavo Gonet Branco

Paulo Hamilton Siqueira Junior

Walber de Moura Agra

Walter de Almeida Guilherme

CONSELHO HONORÍFICO

André Lemos Jorge

Carlos Eduardo Frazão do Amaral

Carlos Enrique Arrais Caputo Bastos

Daniel Castro Gomes da Costa

Gustavo Bonini Guedes

Henrique Neves da Silva

Luciana Christina Guimarães Lóssio

Marilda de Paula Silveira

Patrícia Cerqueira Kertzman Szporer

Sérgio Antônio Ferreira Victor

**COMPOSIÇÃO DA EJE****Diretor**

Ministro Carlos Bastide Horbach

Vice-Diretora

Ministra Maria Claudia Bucchianeri

Assessora-Chefe

Polianna Pereira dos Santos

Servidores

Camila Fonseca Brandão Cavalcanti Lopes Silva

Julianna Moreira Reis Garcia Guedes

Lara Marina Ferreira

Luciana Ferreira Pinto da Silva

Colaboradores

Caroline Sant' Ana Delfino

Cristianne Sampaio de Oliveira

Keylla Cristina de Oliveira Ferreira

Victor Hugo Gomes Martins

Walter Leonardo Carvalho Vasconcelos

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

Presidente

Ministro Alexandre de Moraes

Vice-Presidente

Ministro Ricardo Lewandowski

Ministros

Ministra Cármem Lúcia

Ministro Mauro Campbell Marques

Ministro Benedito Gonçalves

Ministro Sérgio Banhos

Ministro Carlos Bastide Horbach

Procurador-Geral Eleitoral

Augusto Aras

Sumário

Apresentação	8
Por uma cidadania democrática	
Luiz Edson Fachin	
Polianna Pereira dos Santos	12
Domicílio eleitoral e território: o acesso a direitos políticos para povos e comunidades tradicionais	
Georgina Helena Lima Nunes (UFPel/Faculdade de Educação)	
Luís Félix de Barros Vieira Rocha (UFPel/PPGE)	
Mara Beatriz Nunes Gomes (UFPel/PPGS)	
Renan Cardozo Gomes da Silva (UFPel/PPGE)	
Simone Teixeira Barrios (UFPel/PPGE)	33
Justiça Eleitoral e (des)igualdade de gênero: uma análise feminista do Tribunal Superior Eleitoral brasileiro	
Salete Maria da Silva	83
A função social da língua natural indígena: de sujeitos eleitores a atores sociais no processo eleitoral	
Aparecida Luzia Alzira Zuin	
Luciana Panke	
Marcelo Xavier da Silva	129
Acompanhamento cidadão das contas públicas	
Dríca Guzzi	167
A agenda eleitoral no Supremo Tribunal Federal	
Eloísa Machado de Almeida	
Luíza Pavan Ferraro	
Marjorie Marona	
Vitor Marchetti	194
Elegibilidade, contencioso eleitoral e interseccionalidade	
Rodrigo Portela Gomes	
Nailah Neves Veleci	214

Crimes e processo penal eleitoral: visão transversal

- Eugênia Nogueira do Rêgo Monteiro Villa
Raquel Lima Scalcon 247

A participação eleitoral das pessoas com deficiência no Brasil: desafios e perspectivas

- Anahí Guedes de Mello
Joelson Dias
Márcia Inês Schaefer
Geovanna Rodrigues da Silva
Salisia Menezes Peixoto 266

Participação política da população LGBTI+ e processo eleitoral

- Jaqueline Gomes de Jesus
Julia Pereira Bueno
Fredson Oliveira Carneiro
Nelson Soutero Coutinho Neto 282

Representatividade negra e democracia: caminhos possíveis

- Cleber Santos Vieira
Jaqueline Gomes de Jesus
Lorena Silva Santos
Renísia Cristina Garcia Filice
Vercilene Francisco Dias 308

Partidos políticos brasileiros: o quanto democráticos são?

- Maria do Socorro Sousa Braga
Marcus Leonardo Corrêa Rodrigues
Karoline Rodrigues de Moraes
Marlon Baltieri Thomazini 318

Democracia em perigo: compreendendo as ameaças das milícias digitais no Brasil

- José Luís Bolzan de Moraes
Edilene Lôbo
David Nemer 352

Apresentação

Temos a alegria de apresentar ao leitor e à leitora o novo número da Revista *Estudos Eleitorais*, que marca uma mudança de linha editorial. A revista continuará a divulgar artigos, predominantemente nas áreas de Direito Eleitoral, Direito Político e Direito Partidário, com o fim de proporcionar à comunidade acadêmica e à sociedade subsídios jurídicos e teóricos confiáveis. No entanto, a edição, que é semestral, passa a contar com novo editor-chefe, colaboradores, avaliadores e parceiros, que vêm somar forças a fim de conferir maior relevância social e acadêmica à publicação.

A presente edição, intitulada “Direito Eleitoral e Democracia – Registros da Sistematização das Normas Eleitorais SNE-2”, compila textos elaborados por pesquisadores e pesquisadores de diversas partes do país e de diferentes campos do saber, elaborados durante a Fase 2 do Grupo de Trabalho de para a Sistematização das Normas Eleitorais (SNE-2). Instituído pela Portaria n. 609, de 21 de agosto de 2020, o SNE-2 promoveu debates, pesquisas e estudos, apresentados pela primeira vez no Congresso SNE 2, realizado de 24 a 26 de novembro de 2021, em Brasília, e publicados originalmente em uma coleção com nove volumes.

Os trabalhos reunidos neste número da Revista *Estudos Eleitorais* foram selecionados pelo seu significado social e qualidade acadêmica.

O primeiro artigo, “Estudos Eleitorais Por uma cidadania democrática”, de autoria do Ministro Luiz Edson Fachin (STF/TSE/UFPR) e de Polianna Pereira dos Santos (PUC Minas), compara os dados sobre o eleitorado e as candidaturas, disponíveis no endereço eletrônico do TSE, com relatórios produzidos por entidades como a Fundação Getúlio Vargas (FGV), o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), para demonstrar a sub-representação de grupos politicamente minorizados, como mulheres e pessoas negras, nos cargos eletivos dos Poderes Executivo e Legislativo, mas também no Poder Judiciário. A partir dos números obtidos, questionam-se a pretensa neutralidade e universalidade da concepção liberal de cidadania, sobre a qual se assentam algumas noções de democracia.

No artigo “Domicílio eleitoral e território: o acesso a direitos políticos para povos e comunidades tradicionais”, Georgina Helena Lima Nunes (UFPel), Luís Félix de Barros Vieira Rocha (UFPel), Mara Beatriz Nunes Gomes (UFPel), Renan Cardozo Gomes da Silva (UFPel) e Simone Teixeira Barrios (UFPel) mostram

o impacto desproporcional que as exigências relativas ao domicílio eleitoral adquirem para o exercício dos direitos políticos de povos e comunidades tradicionais, com ênfase em quilombolas.

O artigo “Justiça eleitoral e (des)igualdade de gênero: uma análise feminista do Tribunal Superior Eleitoral brasileiro”, de Salete Maria da Silva (UFBA), dedica-se a examinar o próprio TSE, destacando a desigualdade de gênero na composição do tribunal e apresenta o que chama de linguagem an-drocêntrica das normas, campanhas, cursos e eventos promovidos pela instituição, incluindo as ações da EJE-TSE.

Já o artigo “A função social da língua natural indígena: de sujeitos eleitores a atores sociais no processo eleitoral”, de Aparecida Luzia Alzira Zuin (UNIR), Luciana Panke (UFPR) e Marcelo Xavier da Silva (UNIR), debate a propaganda eleitoral e a necessidade de visibilizar e democratizar todas as candidaturas, propondo a inclusão das línguas naturais indígenas como forma de democratização das campanhas eleitorais.

No artigo “Acompanhamento cidadão das contas públicas”, a pesquisadora Drica Guzzi propõe o uso da tecnologia para aumentar a transparência na distribuição dos repasses dos recursos de financiamento público de campanhas eleitorais, o que, segundo ela, também fomentaria, de maneira crescente, a participação cidadã na política.

No artigo “A agenda eleitoral no Supremo Tribunal Federal”, Eloísa Machado de Almeida (FGV Direito-SP), Luíza Pavan Ferraro (FGV Direito-SP), Marjorie Marona (UFMG) e Vitor Marchetti (UFABC) se debruçam sobre o conjunto de ações e recursos em matéria eleitoral que chegam ao Supremo Tribunal Federal (STF) para identificar temas relevantes e compreender a dinâmica dos litigantes, o perfil do litígio e as escolhas do tribunal na definição da pauta. Os autores e autoras focam no impacto político da atuação do STF e no que chamam de “estratégias de construção da agenda” em matéria eleitoral.

Em “Elegibilidade, contencioso eleitoral e interseccionalidade”, Rodrigo Portela Gomes (UnB) e Nailah Neves Veleci (UnB) argumentam que a neutralidade jurídica é um risco para a efetivação dos preceitos constitucionais de enfrentamento às desigualdades no sistema eleitoral. O artigo diagnostica um lapso normativo no tocante aos impactos do racismo no tema do contencioso eleitoral, o que afeta a representação política, principalmente de grupos minorizados, como indígenas, quilombolas e negros. Valendo-se da noção de “estado de coisa inconstitucional no sistema eleitoral”, concluem Gomes e Veleci

ESTUDOS ELEITORAIS | ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL

que a pretensa universalidade da regulamentação serve à reprodução dos dispositivos sociais da desigualdade e, mais especificamente, à operacionalização estruturante do racismo.

Em “Crimes e processo penal eleitoral – visão transversal”, Eugênia Nogueira do Rêgo Monteiro Villa (Uespi) e Raquel Lima Scalcon (FGV Direito-SP) analisam seis projetos de lei em curso na Câmara dos Deputados e no Senado Federal para demonstrar a permanência, nos novos tipos penais in-criminadores em matéria eleitoral, de conceitos indeterminados. As autoras argumentam que tal indeterminação favorece uma seleção ideologicamente enviesada das pessoas que sofrerão persecução criminal eleitoral, em desfavor de determinadas categorias de gênero, raça e classe social.

O artigo “A participação eleitoral das pessoas com deficiência no Brasil: desafios e perspectivas”, de Anahí Guedes de Mello (UFSC/CLACSO), Joelson Dias (IDP), Márcia Inês Schaefer (UFSC), Geovanna Rodrigues da Silva (UniSales) e Salisia Menezes Peixoto (UniSales) discute a acessibilidade eleitoral da perspetiva das pessoas com deficiência no Brasil. O texto propõe alterações legislativas e defende a necessidade de realização de uma pesquisa (*survey*) nacional com o eleitorado e partidos políticos, a fim de identificar “os problemas e desafios legais que envolvem as várias dimensões da participação eleitoral das pessoas com deficiência” e assim promover a plenitude do exercício da cidadania por esse grupo.

O artigo “Participação política da população LGBTI+ e processo eleitoral”, de Jaqueline Gomes de Jesus (IFRJ / ENSP/ Fiocruz), Julia Pereira Bueno (USP), Fredson Oliveira Carneiro (UFRJ) e Nelson Soutero Coutinho Neto (UFABC), revisita o contexto histórico das relações entre a população LGBTI+ e os partidos políticos, assim como os desafios que ainda impedem o acesso pleno de membros daquele grupo ao direito eleitoral, seja na condição de candidatos, seja na de eleitores.

Em “Representatividade negra e democracia: caminhos possíveis”, Cleber Santos Vieira (Unifesp), Jaqueline Gomes de Jesus (IFRJ / UFRRJ), Lorena Silva Santos (CESEBSB), Renísia Cristina Garcia Filice (UnB) e Vercilene Francisco Dias (UnB) apontam a existência de um déficit de reconhecimento e reparação quanto à desigualdade racial, o que repercute na sub-representatividade política de pessoas negras. Reconhecem que, recentemente, decisões do STF e do TSE acerca da distribuição de recursos públicos de campanha, segundo critérios de raça e gênero, atendendo a reivindicações do movimento negro, promoveram mudanças no cenário que tendem a favorecer a participação das

pessoas negras no processo eleitoral. O artigo questiona, porém, se tais medidas serão suficientes para promover a candidatura de quilombolas ou compensar a violência política a que pessoas negras estão sujeitas e observa que ainda há disputa no âmbito de implementação das medidas.

Em “Partidos políticos brasileiros: o quanto democráticos são?”, Maria do Socorro Sousa Braga (UFSCar), Marcus Leonardo Corrêa Rodrigues (UFSCar), Karoline Rodrigues de Moraes (UFSCar) e Marlon Baltieri Thomazini (UFSCar) investigam os níveis de democracia dos partidos políticos PP, DEM, MDB, PSDB e PT no que concerne aos seguintes aspectos intrapartidários: centralização das estruturas decisórias; processo de seleção candidatos e dirigentes; e infraestrutura partidária. Debruçam-se ainda sobre dilemas que os partidos políticos estão vivendo e potenciais ameaças a sua continuidade, sem deixar de traçar comparações com as organizações de renovação política de natureza não partidária que se projetaram nas Eleições 2018.

Por fim, em “Democracia algorítmica: o futuro da democracia e o combate às milícias digitais no Brasil”, José Luís Bolzan de Moraes (UIT), Edilene Lôbo (UIT) e David Nemer (University of Virginia) revisitam as expectativas em torno das potencialidades das novas tecnologias para a democracia. Alertam para o papel antidemocrático representado pelo que chamam de “milícias digitais”, oferecem elementos para o reconhecimento e a compreensão do modelo de funcionamento delas, comparando-as às milícias tradicionais urbanas. O artigo, que chama atenção para uma possível *fake democracy* algorítmica, foi o único não foi produzido no contexto do SNE 2.

Como se vê, esta edição da Revista Estudos Eleitorais reúne um notável conjunto de estudos sobre variados temas, a partir de perspectivas diversas, todos de inequívoca relevância para o debate público contemporâneo em matéria eleitoral. Assim, no ano em que Escola Judiciária do Tribunal Superior Eleitoral (EJE/TSE) comemora vinte anos, a Revista, que é seu mais longevo projeto, reafirma sua missão de contribuir para a promoção da cidadania, da democracia, do pluralismo e dos direitos políticos, fomentando debates e reflexões críticas sobre o processo eleitoral, a participação político-partidária e temas correlatos.

João Andrade Neto
Editor-Chefe

Ministro Carlos Horbach
Diretor da EJE/TSE

Por uma cidadania democrática

Luiz Edson Fachin¹

Polianna Pereira dos Santos²

Introdução

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, prevê em seu artigo 21 que “toda pessoa tem o direito de tomar parte no governo de seu país, diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos”.

A Constituição da República de 1988 (CF/1988) incorporou e aprofundou essa diretriz ao dispor, em seus artigos 1º, 5º e 14, que “Todo o poder emana do povo [...]”, “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza [...]”, “homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações [...]” e “A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos [...]”.

Toda pessoa; povo; todos; homens e mulheres. Qual seria o significado dessas palavras? Seria possível responder, simplesmente, que tanto a Constituição da República Federativa do Brasil quanto os Tratados Internacionais de Direitos Humanos pretendem adotar uma perspectiva universal ao utilizar tais vocábulos, afinal, todos são iguais perante a lei.

Desse modo, a partir da adoção de uma visão neutra da composição da sociedade, essas afirmações tais como constam na CF/1988 seriam suficientes

¹ Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF); *Alma Mater*: Universidade Federal do Paraná (UFPR); Doutor e Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP).

² Mestra em Direito Político pela Universidade de Minas Gerais (UFMG). Especialista em Ciências Penais – Instituto de Educação Continuada (IEC) da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Bacharel em Direito pela PUC Minas. Assessora no TSE. Presidente da Associação Visibilidade Feminina. Coordenadora Acadêmica da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (Abradep).

para nos apresentar um quadro de igual participação em nossa sociedade, inclusive, no processo eleitoral, na ocupação de cargos políticos em geral e no Poder Judiciário.

Não é preciso muito esforço para perceber que essa imagem não reflete a realidade. Quando analisamos, por exemplo, os dados sobre o eleitorado e as candidaturas formalizadas disponíveis no endereço eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), já identificamos alguns pontos que merecem sublinha.

1. Contextualização

Em 2020, apurou-se que, como nos anos anteriores, as mulheres eram maioria do eleitorado. Todavia, vimos que 66,4% do total de registros de candidatura formalizados era de homens e apenas 33,6%, de mulheres. Em ambos os casos, a maioria das candidaturas foram de pessoas brancas – 49,51% entre as candidaturas femininas, e 47,33% entre as masculinas³.

Do total de 557.407 pedidos de candidaturas apresentados, 267.919, ou seja, 48,07%, corresponderam a candidaturas de pessoas brancas. Entre os demais, declararam-se pardas 39,52% das pessoas; 10,53% pretas; e 0,4% indígenas⁴. Não constam do banco de dados da Justiça Eleitoral (JE), até o momento, informações sobre raça e cor do eleitorado, mas podemos fazer uma comparação desses dados com as informações do último Censo Demográfico realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2010, do qual extraímos que 47,51% da população declarava-se branca, 50,94% negra (somadas pretas e pardas), 0,43% indígena e 1,1% amarela⁵.

Os percentuais de candidaturas não estão tão distantes da composição da população se observarmos o parâmetro do último censo. No entanto, se comparamos com o sucesso nas eleições, a situação muda. Dos 68.541 eleitos, 83% são homens, dos quais, 54,64%, brancos. Apenas 15,7% dos eleitos são mulheres, e, entre as mulheres eleitas, 58,84% são brancas. Do total de pessoas

³ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Cruzamento de dados por cor/raça e gênero. *Estatísticas eleitorais*. Disponível em: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwtse/f?p=1001:13:14198585737965>. Acesso em: 15 jun. 2021.

⁴ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Cruzamento de dados por cor/raça e gênero. *Estatísticas eleitorais*. Disponível em: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwtse/f?p=1001:13:14198585737965>. Acesso em: 15 jun. 2021.

⁵ IBGE. Tabela 136: população residente, por cor/raça. Sidra IBGE, 2010. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/136#resultado>. Acesso em: 8 out. 2021.

eleitas, 5,61% são pretas, e 0,28%, indígenas. Entre as pessoas indígenas eleitas, apenas 15,98% são mulheres. Isso é dizer que apenas 31 mulheres indígenas foram eleitas no Brasil em 2020⁶.

É importante, de fato, destacar como essas categorias, quando se interseccionam, podem gerar situação de maior desvantagem. É o que vemos, no exemplo, com as mulheres negras e as mulheres indígenas. Essa desvantagem também é visível no exame do financiamento desses grupos. O Relatório FGV – Gênero nas Eleições 2018 (FGV, 2019), embora tenha analisado dados referentes às eleições de 2018, traz um vislumbre dessa disparidade ao tratar sobre a interseccionalidade no Financiamento Eleitoral.

O estudo mostrou que as pessoas negras são subfinanciadas, mesmo quando consideradas as candidaturas competitivas⁷, o que fica ainda mais evidente no caso das mulheres negras: entre as candidaturas competitivas, elas tiveram acesso a apenas 3,6% da receita total. Homens e mulheres brancos com candidaturas competitivas foram sobrefinanciados. Aliás, os homens brancos foram sobrefinanciados em todos os cenários:

Tabela 1 – Receitas dos candidatos a deputado federal por competitividade eleitoral, gênero e raça/cor

	Geral			Competitivos			Não competitivos		
	% Cand.	% Receita Total	Receita Média (R\$ mil)	% Cand.	% Receita Total	Receita Média (R\$ mil)	% Cand.	% Receita Total	Receita Média (R\$ mil)
Homens brancos	43,1%	61,4%	306,06	64,1%	67,1%	1088,73	39,4%	47,6%	87,50
Homens negros	26,0%	16,7%	137,61	20,9%	15,7%	783,92	26,9%	19,0%	51,21
Mulheres brancas	18,1%	16,2%	191,91	11,1%	13,6%	1274,83	19,3%	22,6%	85,08
Mulheres negras	12,9%	5,7%	94,85	3,9%	3,6%	969,58	14,4%	10,8%	54,65

Fonte: Relatório FGV (BARBIERI; RAMOS, 2019, página 75).

⁶ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Cruzamento de dados por cor/raça e gênero. **Estatísticas eleitorais**. Disponível em: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwtse/f?p=1001:13:14198585737965>. Acesso em: 15 jun. 2021.

⁷ O Relatório FGV considera competitivas as candidaturas das pessoas que “tiveram uma votação igual ou superior a 15% do quociente eleitoral de seus estados (CHEIBUB; SIN, 2014), sendo os demais classificados como “Não Competitivos”” (BARBIERI; RAMOS, 2019, página 74).

Ainda assim, o estudo realizado chama atenção pela percepção que surge após a mudança da dinâmica de financiamento que afetou o pleito de 2018, em razão do aumento do percentual total de financiamento público, decorrente da proibição do financiamento de pessoa jurídica e da criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC)⁸, somado à exigência de percentual mínimo de financiamento para as campanhas das mulheres:

O excesso de recursos destinado aos homens brancos caiu e aumentou a proporcionalidade na arrecadação das mulheres. As mulheres brancas, sob os recortes de competitividade, chegaram a apresentar excesso de recursos. O subfinanciamento das mulheres negras foi reduzido de maneira muito importante, fazendo com que as candidatas competitivas chegassem muito próximo à proporcionalidade, superando os homens negros nesse quesito. Estes últimos, por sua vez, não viram sua realidade de subfinanciamento se alterar. Eles mantiveram praticamente os patamares no geral e entre os candidatos competitivos e ainda experimentaram uma piora entre os não competitivos. Em 2018, os homens negros foram o grupo mais subfinanciado nas eleições para deputado federal. (BARBIERI; RAMOS, 2019, página 77).

Vale sublinhar, desse cenário, a melhora significativa da situação referente ao financiamento das mulheres, numa perspectiva geral, e a diferença entre a situação das pessoas brancas e das pessoas negras.

Reconhecendo esse cenário desigual, o TSE julgou, em 25 de agosto de 2020, a Consulta n. 0600306-47, definindo que, a partir da eleição de 2022, os recursos e o tempo gratuito no rádio e na televisão deveriam ser proporcionais ao número de candidatos negros registrados na disputa, homens ou mulheres. Ante a previsão da aplicação da decisão apenas no pleito de 2022, foi ajuizada a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 738. O Ministro Lewandowski, relator da ADPF, concedeu medida cautelar para “determinar a imediata aplicação dos incentivos às candidaturas de pessoas negras, nos exatos termos da resposta do TSE à Consulta 600306-47, ainda nas eleições de 2020”, decisão que foi referendada pelo pleno do Supremo Tribunal Federal (STF) em 5 de outubro de 2020.

Desse modo, nas eleições de 2020, além do obrigatório repasse de, no mínimo, 30% de recursos e do tempo de propaganda gratuita para as mulheres, conforme fixado na ADI n. 5617, pelo STF, e na Consulta n. 0600252-18, pelo TSE, passou a ser também obrigatória a observância de repasse de verbas e de

⁸ Sobre o tema, cabe pontuar que é possível identificar “o resultado positivo decorrente do alinhamento do percentual mínimo de candidaturas previsto em lei (artigo 10, parágrafo 3º, Lei n. 9.504/1997) ao percentual mínimo de destinação de financiamento público de campanha (artigo 9º, Lei n. 13.165/2015), na mesma medida conforme estabeleceu o STF no julgamento da ADI 5617” (SANTOS; PORCARO, 2020, página 302).

tempo de propaganda para candidatos e candidatas negras, proporcionalmente à quantidade de candidatos e candidatas negras.

Essa informação é muito importante para contextualizarmos os resultados das eleições de 2020, nas quais essas ações afirmativas já existiam e cuja observação era obrigatoriedade. É dizer que as situações são tão desiguais que demandam ações para buscar maior integração e participação desses grupos minorizados, e ainda assim temos resultados tão dispare, porém melhores que nas eleições anteriores.

Essa disparidade pode ser identificada em diversos espaços, até mesmo no TSE. É o que podemos ver, por exemplo, no fato de ter sido notícia a apresentação da primeira lista tríplice para ocupação de vaga no TSE composta unicamente por mulheres (BRASIL, 2021). É curioso que tal notícia gere estranhamento, e não o fato de que praticamente todas as listas anteriores foram compostas exclusivamente por homens.

Não é demais lembrar que a Ministra Luciana Lóssio foi a primeira mulher ministra da classe de juristas, como substituta em 2010, e como efetiva a partir de 2012. Maria Claudia Bucchianeri Pinheiro, nomeada ministra substituta em 24 de junho de 2021 a partir da lista composta unicamente por mulheres, é a segunda ministra da classe jurista na história do Tribunal.

Passando por uma breve análise da composição histórica do TSE, temos que a primeira Presidência teve início no dia 20 de maio de 1932 e término no dia 10 de novembro de 1937, em virtude da extinção da JE durante o Estado Novo (BRASIL, 2021a), retornando em 1945, com a segunda Presidência a cargo do Ministro José Linhares (BRASIL, 2021b). Estamos atualmente na 54^a Presidência, que teve início no dia 25 de maio de 2020, sob a batuta do Ministro Luís Roberto Barroso. Nesses 81 anos de atividade do Tribunal, é interessante pontuar que a primeira mulher a integrar o quadro de ministros da JE, Ministra Ellen Gracie, tomou posse no dia 12 de junho de 2001 (BRASIL, 2001).

Somente em 2012 tivemos a primeira mulher na Presidência do Tribunal, Ministra Cármem Lúcia Antunes Rocha. É dizer que se passaram 61 anos de atividade da Justiça Eleitoral até a primeira mulher ocupar a função de ministra, e 72 anos até a primeira mulher estar na Presidência da Corte. Interessante notar, todavia, que a primeira Presidência do TSE ocorreu sob a titularidade do Ministro Hermenegildo Rodrigues de Barros, que é considerado o segundo ministro negro a compor o STF. O Ministro Joaquim Barbosa foi, portanto, o segundo ministro negro no TSE, em 2006, como substituto, e a partir de 2008,

como efetivo. Ele não chegou a ocupar a Presidência do TSE, em virtude do pedido de renúncia ao cargo por motivos de saúde.

O TSE nunca teve uma ministra negra. Nem com deficiência. Nenhuma indígena. Apenas a partir de 2014, o Tribunal contou com um ministro declaradamente da comunidade LGBTQIA+.

Essa situação, todavia, não está limitada à composição do TSE.

O Observatório da Estratégia da Justiça Federal, ao apresentar o perfil de gênero dos juízes e das juízas que compuseram (a) listas tríplices para atender ao critério do quinto constitucional, (b) listas tríplices para atender o critério merecimento, pelo período histórico de 1989 a 2019, e (c) as listas sêxtuplas, pelo período histórico de 1995 a 2018, constatou que, em todos os casos, mais de 75% dos indicados são homens. Nas listas sêxtuplas, esse percentual chega a 81,25% (BRASIL, c2018).

Gráfico 1 – Perfil sociodemográfico da Justiça Federal



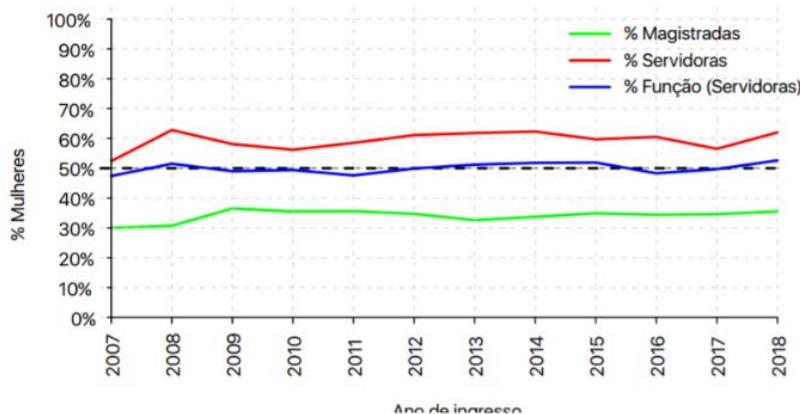
Fonte: Observatório da Estratégia da Justiça Federal.

No *Diagnóstico da participação feminina no Poder Judiciário*, de 2019, elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), podemos ver da série histórica de 2007-2018 que, embora a maioria das servidoras da JE sejam mulheres, o percentual de magistradas mulheres se mantém entre 30 e 40%.

Gráfico 2 – Séries históricas do percentual de magistradas, servidoras e funções por ano de ingresso na Justiça Eleitoral



Figura 19: Séries históricas do percentual de Magistradas, Servidoras e funções por ano de ingresso na Justiça Eleitoral.

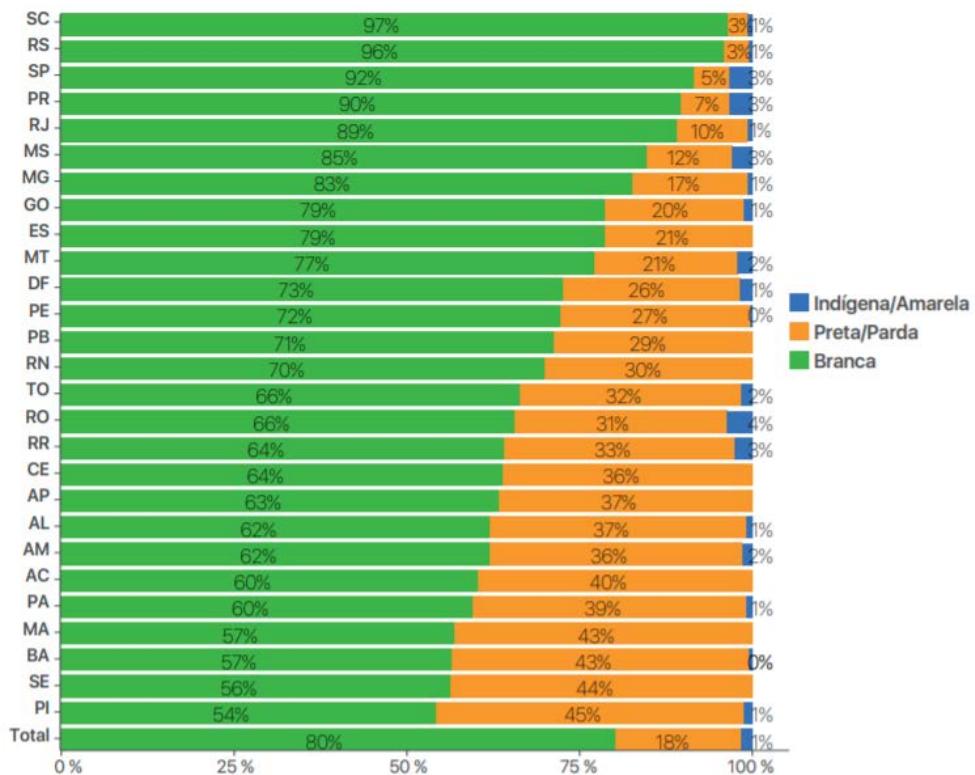


Fonte: CNJ (2019).

A pesquisa também mostra que as magistradas ativas à época (2019) eram 20% dos presidentes de Tribunais Regionais Eleitorais (TREs), 15,4% de vice-presidentes, e 23,1% dos corregedores (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2018, página 21). Embora esse diagnóstico não conte com informações sobre cor/raça, a Escola Nacional de Formação e de Aperfeiçoamento de Magistrados do Trabalho (Enamat) publicou o relatório *Dificuldades na carreira da magistrada*, que mostra que mais de 80% das respondentes (magistradas trabalhistas) eram brancas, apenas 2,2% pretas, 1,6% amarelas, 14,9% pardas e 0,3% indígenas (ESCOLA NACIONAL DE FORMAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO DE MAGISTRADOS DO TRABALHO, 2019, página 11).

O *Perfil sociodemográfico dos magistrados brasileiros* (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2018, página 14) mostra como, naquele ano, a maioria dos magistrados e das magistradas no Brasil se declarou branco, percentual que chega ao ponto máximo em Santa Catarina (97%), e mínimo no Piauí (54%).

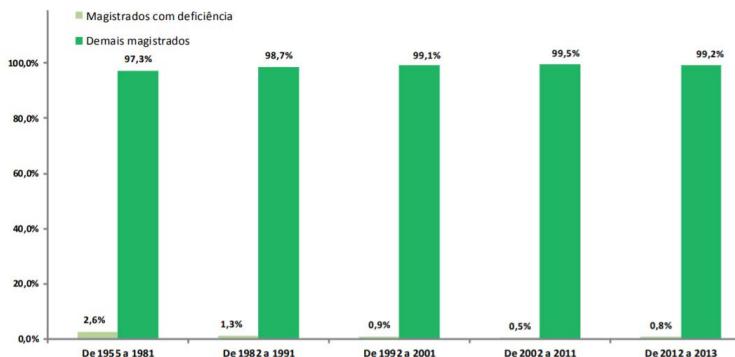
Gráfico 3 – Cor ou raça de acordo com a unidade federativa em que atua, em percentual



Fonte: CNJ (2018).

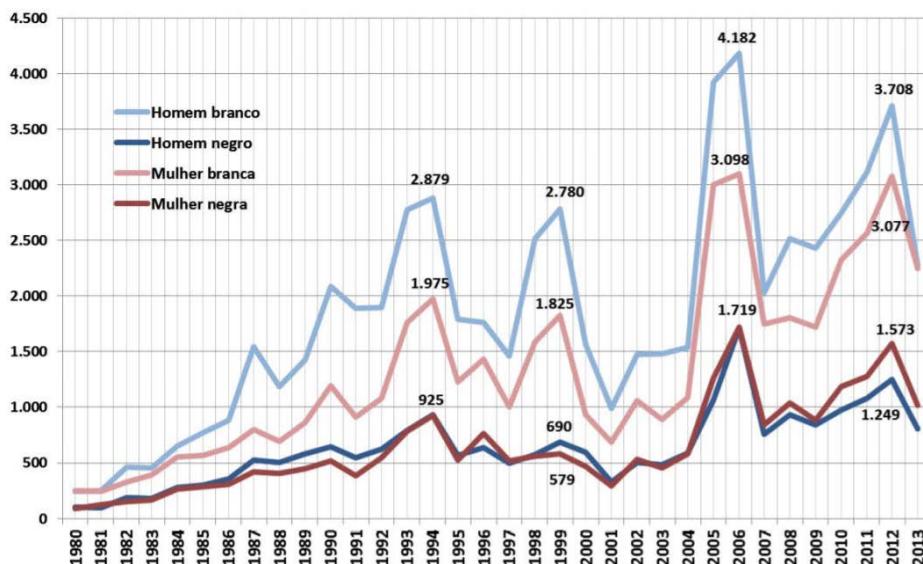
Podemos constatar que essa diferença não é novidade, sobretudo ao comparar os dados de 2018 com a série histórica sobre o percentual de magistrados no segundo ano de ingresso, por cor/raça no Brasil, de 1955 a 2013, apresentada pelo *Censo do Poder Judiciário* (BRASIL, 2014, página 40). Entre 2012 e 2013, observamos o mais baixo percentual de magistrados brancos: 80,9%. Em nenhum período computado, chegou-se a 1% de magistrados indígenas. O censo mostra também que, entre 1955 e 1981, tivemos o maior percentual de magistrados com deficiência: 2,6% do total. De 1992 a 2013, os magistrados com deficiência não chegaram a 1% (BRASIL, 2014, página 43).

Gráfico 4 – Percentual de magistrados com e sem deficiência, segundo ano de ingresso



Fonte: CNJ (2014).

Quando o *Censo do Poder Judiciário* de 2014 compara os servidores em cargos efetivos por grupos de sexo e cor/raça, a questão racial se sobrepõe ao gênero, e é possível identificar o peso da interseccionalidade sobre as mulheres negras (BRASIL, 2014, página 44).



Fonte: CNJ (2014).

Esses dados buscam ilustrar a desigualdade no Brasil, que dificilmente seria compreendida ignorando-se a história de nossa formação como nação⁹, como registra a publicação do IBGE de 2019, sobre desigualdades sociais no Brasil:

Entre as formas de manifestação dessas desigualdades, a por cor ou raça ocupa espaço central nesse debate, pois envolve aspectos relacionados às características do processo de desenvolvimento brasileiro, que produziu importantes clivagens ao longo da história do País. Como consequência, há maiores níveis de vulnerabilidade econômica e social nas populações de cor ou raça preta, parda e indígena, como demonstram diferentes indicadores sociais que vêm sendo divulgados nos últimos anos (SÍNTESE..., 2018; CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2012).

As diferenças entre homens e mulheres, pessoas brancas e não brancas, e pessoas com deficiência refletem em diversos aspectos da vida em sociedade, em relação à remuneração (MULHERES..., 2018), aos índices de violência e mortalidade (ATLAS DA VIOLÊNCIA, 2019), aos índices de encarceramento (BRASIL, 2019), à representatividade política (IPU PARLINE, 2021), entre outros.

É, portanto, essencial dizer: nada há de neutro em nossa composição social. O neutro, o normal e o ideal – ou idealizado – são imagens construídas a partir de um padrão que não representa, sequer, a maioria da população brasileira.

2. A falsa neutralidade e o ‘sujeito cidadão universal’

Rita Laura Segato obtempera que a perspectiva da inter-historicidade¹⁰ permite a leitura de povo como “um projeto de ser uma história” buscando reconhecer e afastar a noção de “sujeito cidadão universal”, por ela definido como aquele “que formulou a regra da cidadania à sua imagem e semelhança”,

⁹ Sobre o tema, indicamos a leitura de Aníbal Quijano (2005), que pondera que América e Europa produziram-se, historicamente, de forma mútua, como primeiras novas identidades geoculturais do mundo moderno. Essa compreensão é essencial em vista das características que surgem a partir das relações entre conquistados e conquistadores, e a nova tecnologia de dominação/exploração que se articulou para parecer naturalmente associada até os dias atuais, com base na compreensão de raça e identidade racial que surgem depois da América e que conduzem à elaboração de uma visão eurocêntrica de mundo.

¹⁰ Sobre o tema, indicamos a leitura de “História e colonialismo: por uma inter-historicidade”, de Catarina Antunes Gomes e Maria Paula Meneses.

e que surge a partir do “primeiro processo bélico e imediatamente ideológico que instalou a episteme colonial e moderna”.

O “sujeito cidadão universal” é, portanto, “homem, é branco, é *pater familiae* – portanto, é funcionalmente heterossexual –, é proprietário, e é letrado”, o que dificulta e, muitas vezes, impede – ou, se não de forma direta na atualidade, historicamente já impediu o exercício da capacidade cidadã daqueles que não se equiparam ao “sujeito cidadão universal” (SEGATO, 2012, página 112; 123).

Assim, há que se constatar a premência de afastar a imagem generalizada do “sujeito cidadão universal”, neutro, padrão, para compreender o que de fato constitui a nossa cidadania. Isso porque a neutralidade ou a perspectiva da normalização (o padrão, o “normal” masculino e branco) podem e são utilizadas como instrumento de exclusão. A ocupação dos espaços – todos os espaços, mas sobremaneira os espaços de poder e de tomada de decisão – é obstaculizada por diversas vias e formas para as pessoas que não se enquadram no padrão neutro de cidadania.

Nessa esteira, Adilson José Moreira pondera que “normas e práticas sociais moralmente neutras podem ter um impacto desproporcional entre grupos sociais” (MOREIRA, 2020, página 97). Richard Santos (2020) apresenta o constructo “maiorias minorizadas”, buscando explicitar que as relações constituídas em nossa sociedade fazem com que a população negra, apesar de numericamente representar uma maioria, seja percebida como minoria.

Susan Moller Okin, por sua vez, alerta sobre o fenômeno da “falsa neutralidade de gênero” (OKIN, 2008, página 309), e sobre as estruturas desiguais que pautam as distinções pressupostas e, em geral, não fundamentadas entre esfera pública e privada (ou dicotomia público/doméstico). A autora chama atenção para o fato de que os teóricos políticos usavam os termos masculinos de referência – “ele” e “homem” –, e ficava claro que os argumentos centrais eram de fato “sobre chefes de família masculinos”¹¹ (OKIN, 2008, página 309).

¹¹ Trazemos a colação a ponderação de Grada Kilomba (2019) que, citando feministas negras como Gloria Jean Watkins – mais conhecida como bell hooks (escrito em minúsculas mesmo) – e Patricia Hill Collins, adota a concepção de patriarcado branco, ou patriarcado racial, conceito mais complexo do que o modelo de patriarcado universal, por integrar a noção/ideia de raça a partir da premissa de que “o racismo assegura que homens negros não tenham as mesmas relações hierárquicas patriarcais/capitalistas como os homens brancos” (CARBY, 1997, página 46).

Ademais, cabe ponderar que, se temos como documentos históricos marcantes do surgimento dos direitos humanos aqueles produzidos na França e nos Estados Unidos, no contexto do sistema-mundo moderno, codificado na conjuntura do etnocentrismo colonial e na classificação racial universal, esses documentos precisam ser lidos e compreendidos dentro da perspectiva histórica de sua produção, que soma ao sentimento de empatia apresentado por Lyn Hunt¹², o sentimento de superioridade que a branquitude social (colonizadores/conquistadores/europeus) possui com relação aos dominados (colonizados/conquistados/índios/negros) (QUIJANO, 2005, página 117-118;120). É dizer que essa universalidade presente na afirmação inicial dos direitos humanos é uma universalidade produzida do Ocidente sob suas perspectivas, restrita aos seus iguais, que não são todos, e que não são necessariamente vistos com mesma humanidade.

Essa correlação nos remete a uma das críticas à concepção universal dos direitos humanos, ou mesmo da sua pretensão universalizante: monolitismo dessa leitura, que caracteriza até mesmo uma das ilusões sobre tais direitos apresentada por Boaventura de Sousa Santos, tanto no que concerne à ambivalência dos termos utilizados – direitos do homem e direitos do cidadão, que caracterizam coletividades distintas – quanto na tensão entre os direitos individuais e coletivos (SANTOS, 2013, página 20-22).

Hélio Gallardo (2014), na mesma linha, afirma que o tratamento formalmente igual conferido a sujeitos em situações de grande desigualdade socioeconômica implica institucionalizar a injustiça social. Tal problematização aplica-se, sobretudo, no contexto da América Latina, caracterizado pelo aparato patrimonial clientelista, agravado pelo neoliberalismo que leva ao extremo a polarização social e não reconhece as violações de direitos humanos decorrentes da miséria e pobreza – que até mesmo podem ser identificadas como produto de ações, omissões políticas e mesmo projetos econômicos – da mesma forma com que reconhece outras violações.

¹² Lynn Hunt nos apresenta uma perspectiva histórica do surgimento dos direitos humanos com raiz na segunda metade do séc. 18, relacionada à “percepção da separação e do autocontrole dos corpos individuais, junto com a possibilidade de empatia com os outros” (HUNT, 2009, página 29). Segundo a autora, o sentimento de empatia despertado pela leitura dos romances epistolares torna possível, dentre outras formas de desenvolvimento da habilidade de identificação social, concepções políticas e sociais novas. Assim, pontua, “os novos tipos de leitura (e de visão e de audição) criaram novas experiências individuais (empatia) que, por sua vez, tornaram possíveis novos conceitos sociais e políticos (os direitos humanos) (HUNT, 2009, página 32).

ESTUDOS ELEITORAIS | ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL

Essa perspectiva universal, transposta a nossa realidade sociocultural, nos remete à revisão da premissa da igualdade de todos perante a lei, e do próprio princípio da igualdade.

Robert Dahl (2001) observa que o princípio da igualdade é fundamento central para a opção pela democracia sobre os demais regimes, não só pelo direito de escolher quem governa, mas também pelo direito, extensível a todos, de poder ser escolhido e participar da tomada de decisões que afeta a si mesmo e a toda a sociedade (DAHL, 2001, página 83-94). O autor também pondera que, entre as razões para reconhecer a democracia como regime preferível, encontra-se o fato de ser este o único que assegura a liberdade geral dos cidadãos e garante os direitos fundamentais (DAHL, 2001, página 73-74).

Nas sociedades maiores e mais complexas, Dahl chama atenção para um fator importante: o “pluralismo social e organizacional” (DAHL, 2012, página 347), já que, “[...] à medida que crescem a diversidade e as cisões políticas e o conflito entre antagonistas políticos se torna um aspecto normal e aceito da vida política, os direitos individuais podem ser vistos como um substituto para o consenso político” (DAHL, 2012, página 349). Esses “direitos pessoais” englobam os direitos civis e políticos. Em uma democracia, é necessário reconhecer os diversos grupos que compõem essa sociedade, permitindo o acesso e a participação.

É premente, portanto, reconhecer as diferenças e assegurar cidadania plena para todos e todas. Os passos essenciais são, assim, reconhecer a ausência dessa alardeada neutralidade, identificar as estruturas de poder que perpetuam as desigualdades entre as pessoas e ouvir os que são invisibilizados nesse processo e nessa estrutura social.

Uma sociedade democrática integra os membros de sua comunidade como cidadãos e cidadãs, assegurando, garantindo e fornecendo instrumentos para corrigir as desigualdades existentes numa sociedade racista, misógina, homofóbica, transfóbica, capacitista.

Não é fácil reconhecer nosso papel nessa estrutura social. É, contudo, necessário. O racismo estrutural, muitas vezes, impede pessoas brancas de verem o privilégio inscrito em sua pele. A estrutura histórica do patriarcado impede os homens – sobretudo homens brancos, de ver o privilégio inscrito em seu gênero. O mesmo pode ser dito sobre pessoas cis, heterossexuais, sem deficiências. Esse espaço de debate, e sobretudo de escuta, é essencial para que possamos rever nosso papel social.

Isso porque, e não é demais repetir, os processos deliberativos no âmbito da democracia devem respeitar o princípio da igualdade, reconhecendo as desigualdades que estão na base da nossa construção social.

3. A construção de uma cidadania democrática

Roberta Maia Gresta problematiza a prevalência, no mundo ocidental no século 20, de uma concepção de democracia “liberal, representativa e partidária” que ainda “reduz a expressão Cidadania ativa praticamente ao exercício do voto” (GRESTA, 2014, página 35). Segundo a autora, “na concepção hegemônica de democracia, o espaço da cidadania é preponderantemente de receptáculo da atuação estatal e apenas ocasionalmente de decisão política” (GRESTA, 2014, página 39).

É essencial, contudo, afastar essa leitura, e reconhecer que a cidadania está diretamente associada à garantia e ao exercício dos direitos – todos os direitos, inclusive e sobretudo os direitos humanos e fundamentais. O exercício da cidadania está relacionado à qualidade da democracia, ou, ainda, seria possível afirmar que a cidadania possui uma relação de mútuo imbricamento e influência recíproca com a democracia e com o princípio da igualdade.

Desse modo, é necessário e oportuno repensar a concepção de cidadania sobre a qual se construiu o processo histórico democrático e que é utilizado como base nas interpretações jurídicas na leitura da Constituição da República que, não por acaso, é cognominada constituição cidadã, e de toda legislação dela decorrente. Para tanto, a questão da racialidade como “significante sociológico da diferença humana” (SILVA, 2014, página 81) não pode ser ignorada. Denise Ferreira da Silva propõe, ademais, a “leitura da diferença racial e cultural como significantes políticos, momentos de uso do poder na designação dos modos de ser humano – ou seja, na própria formulação da noção de humanidade” (SILVA, 2014, página 81).

Na mesma linha, Teresa Kleba Lisboa alerta que nos processos históricos de construção democrática foram adotadas perspectivas de gênero díspares para homens e mulheres na construção da cidadania e nas instituições democráticas do Estado, processo esse marcado pela divisão sexual do trabalho (LISBOA, 2016, página 24). Essa disparidade no tratamento, que privilegia o masculino em detrimento do feminino, impacta no reconhecimento – ou mesmo no não reconhecimento – como sujeitos de direito.

ESTUDOS ELEITORAIS | ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL

É necessário, portanto, repensar nosso pacto social para afastar ações baseadas na crença de que a ocupação dos espaços esteja de algum modo relacionada ao gênero (público – masculino/privado ou doméstico – feminino), raça ou sexualidade, e para construir um novo modelo que permita o aproveitamento das potencialidades por todos e todas, da mesma forma e sem pré-conceitos.

Esse olhar deve estar presente também, sobretudo, na produção e na interpretação das leis. Sobre o tema, Roberta Maia Gresta adverte:

Sem que sejam problematizados os pontos de partida do ordenamento jurídico, em especial as condições de produção e a aplicação das leis, a literatura permanecerá cúmplice da naturalização do manejo estratégico do Direito para fins de domínio e pacificação. (GRESTA, 2014, página 199.)

Para problematizar esses pontos de partida, sob uma perspectiva verdadeiramente inclusiva, é essencial dialogar com os diversos grupos sociais, ouvir, reconhecer as diferenças, buscar os pontos em comum e construir soluções para a integração, exercitando a própria cidadania democrática. Sem o diálogo, e, principalmente, sem um real processo de escuta, esse movimento fica prejudicado.

É premente recordar que a qualidade com que a forma democrática se mostra deve estar em constante processo de maximização. Aliás, dois dos pressupostos para a abordagem da qualidade da democracia são: o reconhecimento de que esta é uma obra aberta, supondo-se a possibilidade de expansão; bem como a finalidade de tornar o regime efetivo no cumprimento de suas promessas – por exemplo, a igualdade e a participação de todos e todas (MOISÉS, 2008).

Nessa linha de intelecção, cumpre citar o trabalho desenvolvido pelo Eixo Temático 7 – Participação das Minorias Políticas no Processo Eleitoral, do Grupo de Trabalho para Sistematização das Normas Eleitorais, na primeira fase, em 2019. O grupo, ao discorrer sobre a participação das minorias no processo democrático eleitoral, trouxe perspectivas plúrimas sobre os diversos temas das normas eleitorais que perpassam pela participação cidadã, informação e acessibilidade, trazendo propostas objetivas e diretas, em busca da inclusão contínua dos cidadãos e cidadãs.

O Grupo de Trabalho para a Sistematização das Normas Eleitorais Fase 2 buscou fundamentalmente desenvolver estudos analíticos com abordagens transversais e comprometidas com os direitos humanos e a cidadania. Nesse

sentido, a perspectiva histórico-sociológica que permeia esse projeto por meio da interseccionalidade permite dimensionar distintas formas de subordinação, tais como raça, gênero, classe e geração (GARCIA-FILICE; CARNAÚBA, 2019), assume caráter estratégico na diminuição das barreiras políticas de efetivação dos direitos fundamentais e contribui para a participação democrática ampla e igualitária.

As ações afirmativas são muito importantes nesse processo. Todavia é essencial que sejam revestidas de materialidade, que sejam eficazes.

Cito, por oportuno, o julgamento, pelo TSE, da Consulta n. 060030647 no dia 25/8/2020, no qual fixou-se que a distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e do tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão devem ser proporcionais ao total de candidatos negros e candidatas negras que o partido apresentar para a disputa eleitoral.

Apesar de o TSE, por maioria, ter definido que tal entendimento somente deveria ser observado pelos partidos políticos a partir das eleições de 2022, em 2/10/2020 o Plenário do STF referendou a medida cautelar concedida pelo Ministro Ricardo Lewandowski na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 738 para determinar a aplicação, nas eleições municipais deste ano, dos incentivos às candidaturas de pessoas negras.

A pesquisa desenvolvida por Osmar Teixeira Gaspar (2017) forneceu a fundamentação teórica para o questionamento formulado na Consulta n. 060030647, apresentando dados e informações essenciais para compreender o aspecto estrutural do racismo que opera para dificultar o acesso da população negra às esferas públicas e à política institucional. Infelizmente, Doutor Osmar Teixeira Gaspar faleceu em julho de 2020, sem ter a oportunidade de ver sua tese prevalecer e sem poder acompanhar as potenciais mudanças estruturais que essas decisões podem trazer para a população negra.

Cumpre, portanto, retomar o questionamento do início: toda pessoa; povo; todos; homens e mulheres. Qual seria o significado dessas palavras?

A resposta deve passar pelo compromisso com a proteção e garantia à cidadania plena, o que só pode ser verdadeiramente buscado a partir do inicial reconhecimento das desigualdades e dos privilégios sobre os quais está assentada a nossa estrutura social, somado ao processo dialógico para pensar, revisar e interpretar as leis vigentes.

Referências

BARBIERI, Catarina Helena Cortada; RAMOS, Luciana de Oliveira (coord.). **Democracia e representação nas eleições de 2018: campanhas eleitorais, financiamento e diversidade de gênero: relatório final (2018/2019)**. São Paulo: FGV Direito SP, 2019.

BRASIL. Conselho da Justiça Federal. Perfil sociodemográfico dos magistrados da JF. **Observatório da estratégia**, Brasília, DF, c2018. Disponível em: https://www.cjf.jus.br/observatorio2/estudos-e-analises/participacao_feminina. Acesso em: 28 jun. 2021.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Levantamento nacional de informações penitenciárias Infopen**: relatórios analíticos. Brasília, DF: Ministério da Justiça, dez. 2019. Disponível em: <http://antigo.depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen/relatorios-analiticos/br/br>. Acesso em: 28 jun. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Consulta n. 060025218. Brasília (DF). Processo 0600181-22.2017.6.19.0000. Acórdão. Consulta. Senadoras e deputadas federais. Incentivo à participação feminina na política. Distribuição dos recursos do fundo especial de financiamento de campanha (FEFC) e do tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na TV. Proporcionalidade. Art. 10, § 3º, da Lei n. 9.504/1997. Mínimo legal de 30% de candidaturas por gênero. Aplicabilidade. Fundamentos. ADI 5617. STF. Eficácia transcendente. Papel institucional da justiça eleitoral. Protagonismo. Práticas afirmativas. Fortalecimento. Democracia interna dos partidos. Quesitos respondidos afirmativamente. Relatora: Min. Rosa Weber, 22 de maio de 2018. **Diário da Justiça Eletrônico** [do Tribunal Superior Eleitoral], Brasília, DF, n. 163, 15 ago. 2018.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Cruzamento de dados por cor/raça e gênero. **Estatísticas eleitorais**. Disponível em: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwtse/f?p=1001:13:14198585737965>. Acesso em: 15 jun. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Ellen Gracie toma posse como primeira ministra do TSE. **Portal TSE**, Brasília, DF, 12 jun. 2001. Disponível em: <https://agenciaje.tse.jus.br/noticias/2001/dezembro/ellen-gracie-toma-posse-como-primeira-ministra-do>. Acesso em: 26 jun. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Eleições. **Estatísticas eleitorais**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>. Acesso em: 8 out. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. História da Justiça Eleitoral. **Portal TSE**, Brasília, DF, [20--?]. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/o-tse/cultura-e-historia/historia-do-tse>. Acesso em: 26 jun. 2021a.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Pela primeira vez na história, três mulheres integram lista tríplice para ocupar vaga no TSE: composição da lista valoriza papel e presença feminina na esfera eleitoral. **Portal TSE**, Brasília, DF, 2 jun. 2021. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2021/Junho/pela-primeira-vez-na-historia-tres-mulheres-integram-lista-triplice-para-ocupar-vaga-no-tse>. Acesso em: 26 jun. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Presidências e todos os ministros por período. **Portal TSE**, Brasília, DF, [2020]. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/o-tse/ministros/origem/por-presidencias/presidencias-e-ministros-do-periodo>. Acesso em: 26 jun. 2021b.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Sistematização das normas eleitorais: eixo temático VII: participação das minorias no processo eleitoral**. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 2019. 144 p. (Coleção SNE, 8). Disponível em: <https://www.tse.jus.br/o-tse/biblioteca-digital>. Acesso em: 8 out. 2021.

CARBY, Hazel V. White women listen! In: MIRZA, Heidi Safia (ed.). **Black British feminism: a reader**. London: Routledge, 1997.

CERQUEIRA, Daniel; BUENO, Samira (coord.) **Atlas da violência 2019**. Brasília, DF: Ipea; São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2019. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/download/19/atlas-da-violencia-2019>. Acesso em: 28 jun. 2021.

CHEIBUB, José Antonio; SIN, Gisela. **Order in chaos intra party coordination in open list PR systems**. [2014]. Trabalho apresentado no 72nd Annual Midwest Political Science Association Conference, 1-18. Disponível em: <http://publish.illinois.edu/giselasin/files/2014/08/Order-in-Chaos-Intra-Party-Coordination-in-Open-List-Proportional-Representation-Systems.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Perfil sociodemográfico dos magistrados brasileiros 2018**: relatórios por Tribunal. Brasília, DF, 2018. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/5d6083ec-f7b311a56eb12a6d9b79c625.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2021.

ESTUDOS ELEITORAIS | ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Censo do Poder Judiciário**: VIDE: Vetores iniciais e dados estatísticos. Brasília, DF: CNJ, 2014. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/CensoJudiciario.final.pdf>. Acesso em: 28 jun.2021.

DAHL, Robert Alan. **A democracia e seus críticos**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012.

DAHL, Robert Alan. **Sobre a democracia**. Tradução Beatriz Sidou. Brasília, DF: Editora UnB, 2001.

ESCOLA NACIONAL DE FORMAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO DE MAGISTRADOS DO TRABALHO (Brasil). **Dificuldades na carreira da magistrada**. Brasília, DF: Comissão de Estudos para o Incentivo à Participação Institucional Feminina, 2019. Disponível em: http://www.enamat.jus.br/wp-content/uploads/2019/06/Relatorio_Pesquisa_magistradas.pdf. Acesso em: 28 jun. 2021.

ESSED, Philomena. **Understanding everyday racism: an interdisciplinary theory**. London: Routledge, 1991.

GALLARDO, Hélio. **Teoria crítica: matriz e possibilidade de direitos humanos**. São Paulo: Editora UNESP, 2014.

GASPAR, Osmar Teixeira. **Direitos políticos e representatividade da população negra na assembleia legislativa do Estado de São Paulo e Câmara Municipal de São Paulo**. 2017. Tese (Doutorado em Direitos Humanos) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

GARCIA-FILICE, R.C.; CARNAÚBA, R.A. Metodologia interativa na gestão de políticas públicas: métodos combinados numa abordagem antissexista e antirracista. In: OLIVA, A.R.; CHAVES, M.N.; FILICE, R.C.G.; NASCIMENTO, W.F. **Tecendo redes antirracistas**: Africas, Brasis e Portugal. Belo Horizonte: Autêntica, 2019, v. 1, p. 109-132.

GOMES, C., MENESSES, M. P. História e colonialismo: por uma inter-historicidade. **Collections à traduire**, Paris, déc. 2011, Recueil Alexandries. Disponível em: <http://www.reseau-terra.eu/article1223.html>. Acesso em: 29 jun. 2021.

GRESTA, Roberta Maia. **Introdução aos fundamentos da processualidade democrática**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014. 199 p.

HUNT, Lynn. **Inventing human rights: a history**. London: W.W. Norton & Company, 2008.

IBGE. Tabela 136: população residente, por cor/raça. **Sidra IBGE**, 2010. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/136#resultado>. Acesso em: 8 out. 2021.

IPU PARLINE. Monthly ranking of women in national parliaments. **Parline database**, 2021. Disponível em: <https://data.ipu.org/women--ranking?month-6&year=2021>. Acesso em: 28 jun. 2021.

KILOMBA, Grada. **Memórias da plantação**: episódios de racismo cotidiano. Rio de Janeiro: Cobogó, 2019.

LISBOA, Teresa Kleba. Democracia de gênero: é possível um pacto entre as mulheres? **Revista Feminismos**, Salvador, v. 4, n. 1, 2016.

MOISÉS, José Álvaro. Cultura política, instituições e democracia: lições da experiência brasileira. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 23, n. 66, p. 11-43, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-69092008000100002>. Acesso em: 28 jun. 2021.

MOREIRA, Adilson José. **Tratado de direito antidiscriminatório**. São Paulo: Contracorrente, 2020. v. 1.

MULHERES no mercado de Trabalho. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**: divulgação especial. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html?=&t=estudos-espaciais>. Acesso em: 28 jun. 2021.

OKIN, Susan Moller. Gênero, o público e o privado. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 16, n. 2, p. 305-332, 2008.

QUIJANO, Anibal. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. In: LANDER, Edgardo (org.). **A colonialidade do saber**: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas. Buenos Aires, Clacso, 2005. p. 107-130. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2591382/mod_resource/content/1/colonialidade_do_saber_eurocentrismo_ciencias_sociais.pdf. Acesso em: 11 out. 2021.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Human rights: a fragile hegemony. In: CRÉPEAU, François; SHEPPARD, Colleen. **Human rights and diverse societies**: challenges and possibilities. Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholars Publishing, 2013. p. 17-25.

ESTUDOS ELEITORAIS | ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL

SANTOS, Polianna P. de; PORCARO, Nicole G. A importância da igualdade de gênero e dos instrumentos para a sua efetivação na democracia: análise sobre o financiamento e representação feminina no Brasil. In: SILVA, Christine O. Peter da; BARBOSA, Estefânia Maria de Q.; FACHIN, Melina Girardi (org.). **Constitucionalismo feminista: expressão das políticas públicas voltadas à igualdade de gênero**. Salvador: JusPODIVM, 2020. p. 285-305.

SANTOS, Richard. **Maioria minorizada**: um dispositivo da racialidade. Rio de Janeiro: Telha, 2020.

SEGATO, Rita Laura. Gênero e colonialidade: em busca de chaves de leitura e de um vocabulário estratégico descolonial. **e-cadernos CES**, Coimbra, n. 18, 2012. (Epistemologias femininas: ao encontro da crítica radical). Disponível em: <https://journals.openedition.org/eces/1533>. Acesso em: 11 out. 2021.

SILVA, Denise Ferreira da. Ninguém: direito, racialidade e violência. **Meritum**: revista de Direito da Universidade FUMEC, Belo Horizonte, v. 9, n. 1, 2014.

SÍNTESE de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira 2019. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. (Estudos e pesquisas. Informação demográfica e socioeconômica, n. 41). Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101681_informativo.pdf. Acesso em: 28 jun. 2021.

SÍNTESE de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira 2018. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. p. 143. (Estudos e pesquisas. Informação demográfica e socioeconômica, n. 39). Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101629.pdf>. Acesso em: 10 out. 2019.

Domicílio eleitoral e território: o acesso a direitos políticos para povos e comunidades tradicionais

Georgina Helena Lima Nunes (UFPel/Faculdade de Educação)

Luís Félix de Barros Vieira Rocha (UFPel/PPGE)

Mara Beatriz Nunes Gomes (UFPel/PPGS)

Renan Cardozo Gomes da Silva (UFPel/PPGE)

Simone Teixeira Barrios (UFPel/PPGE)

Introdução

A efetivação do exercício da democracia perpassa, entre outros fatores, pelo acesso à garantia da cidadania eleitoral (ativa e passiva), faculdade que será alcançada ao/à cidadão/ã brasileiro/a mediante a comprovação de um domicílio eleitoral, preceito formalmente delimitado pelo Código Eleitoral (CE) (Lei n. 4.737/1965):

Artigo 42. O alistamento se faz mediante a qualificação e inscrição do eleitor.

Parágrafo único. Para o efeito da inscrição, é *domicílio eleitoral o lugar de residência ou moradia do requerente*, e, verificado ter o alistando mais de uma, considerar-se-á domicílio qualquer delas. (Grifos nossos)¹.

Contudo, as contingências formais fixadas na idealização jurídica do instituto do domicílio eleitoral podem nuclar singularidades essenciais pertencentes aos distintos arranjos que compõem os grupos das minorias sociais no Brasil. A despeito disso, a rigidez do conceito legal de domicílio eleitoral, definido no CE/1965 como “[...] lugar de residência ou moradia do requerente”, o que, no decorrer do tempo, demandou uma evolução jurisprudencial do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

A fim de conferir maior flexibilidade ao disposto no artigo 42, parágrafo único, do CE/1965, e eliminar entraves formais que impediam o exercício do direito do voto e/ou de registro de candidaturas, ocorreu uma flexibilização jurisprudencial do conceito legislativo. Assim, para fins de domicílio eleitoral, as decisões do TSE consolidaram-se no sentido de reconhecer, para além da moradia ou residência, os vínculos políticos, sociais, afetivos, patrimoniais ou de negócios. Eis o conceito elástico de domicílio eleitoral adotado pelo Tribunal²:

¹ BRASIL, 1965.

² Precedentes no mesmo sentido: AI 7286 (AgR-AI)/PB, Ac. de 5/2/2013, relatora Min. Nancy Andrighi – domicílio eleitoral; REspe 23721/RJ, Ac. n. 23721, de 4/11/2004, relator Min. Gomes de Barros – domicílio eleitoral; REspe 18124 (Arespe)/RS, Ac. n. 18124, de 16/11/2000, relator Min. Garcia Vieira – domicílio eleitoral; REspe 16397/AL, Ac. n. 16397, de 29/8/2000, relator Min. Garcia Vieira – domicílio eleitoral; REspe 25015/SP, Ac. n. 25015, de 9/8/2005, relator Min. Gomes de Barros – legitimidade da coligação; REspe 15529/RR, Ac. n. 15529, de 29/9/1998, relator Min. Eduardo Alckmin – legitimidade da coligação; AI 7286 (AgR-AI)/PB, Ac. de 5/2/2013, Relatora Min. Nancy Andrighi; REspe 37481 (ED-REspe)/PB, Ac. de 5/3/2015, relator Min. Luiz Fux.

[...]

1) Na linha da jurisprudência do TSE, o conceito de domicílio eleitoral é mais elástico do que no Direito Civil e se satisfaz com a demonstração de vínculos políticos, econômicos, sociais ou familiares. Precedentes.

2) Recurso especial provido para deferir o registro de candidatura.

(REspe 37481, acórdão, relator Min. Marco Aurélio, relator designado Min. Dias Toffoli, publicação: Revista de jurisprudência do TSE (RJTSE), Volume 25, Tomo 3, Data 18/2/2014, página 518).

No que tange a este estudo, o grupo de pesquisadores³ orientou a sua base de trabalho no que foi proposto para esta etapa do processo da Sistematização das Normas Eleitorais (SNE)⁴, coordenado pelo TSE, frente ao Eixo Temático 1: Direitos Políticos e Temas Correlatos. Assim, apresentamos como objetivo discutir, a partir do conceito de domicílio eleitoral, perspectivas mais aproximadas da pluralidade de realidades vivenciadas pelas comunidades e povos tradicionais habitantes do território brasileiro⁵.

A elasticidade conferida pelo TSE ao artigo 42, parágrafo único, do CE/1965, nos leva a vislumbrar, dentro dos demarcadores ligados às minorias sociais, a eleição do grupamento dos remanescentes de quilombos como grupo de aproximação para alguns diálogos qualitativos referentes ao horizonte do *domicílio eleitoral*. Em específico, objetivamos abordar os principais impactos das eventuais ausências e incompatibilidades entre as disposições normativas eleitorais relativas a domicílio e minorias sociais sobre o exercício da

³ Grupo de Pesquisa Movimentos Sociais, Escola Pública e Educação Popular (MovSE), cadastrado no CNPq sob a coordenação da Professora Doutora Georgina Helena Lima Nunes, docente permanente do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFPel.

⁴ A iniciativa deriva do Grupo de Trabalho para Sistematização das Normas Eleitorais (SNE), o qual foi criado pela Presidência do TSE por meio da Portaria-TSE n. 115, de 13 de fevereiro de 2019. Esse grupo de trabalho tem por “finalidade colher contribuições de juristas, comunidade acadêmica e interessados na identificação de conflitos normativos, antinomias ou dispositivos da legislação eleitoral que estão tacitamente revogados para, ao final, elaborar relatório com minuta de sistematização das normas vigentes.” Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/legislacao/sne>>. Acesso em: 18 abr. 2021.

⁵ A partir do Decreto n. 6.040/2007, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT), são considerados povos e comunidades tradicionais “grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição [...]” Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm>. Acesso em: 15 abr. 2021.

atividade jurisdicional, com ênfase, em determinados momentos, nas comunidades tradicionais e, especificamente, nos quilombos brasileiros.

No relatório preliminar produzido na Fase 2 dos trabalhos desenvolvidos pelo Eixo Temático 1: Direitos Políticos e Temas Correlatos da SNE, com ênfase no item *domicílio eleitoral*, despontaram como emergenciais ao nosso sentir as seguintes possibilidades de aprofundamento:

1) Apurar como os descriptores utilizados para delimitar o tema Domicílio Eleitoral – *domicílio, democracia, cidadania, território e quilombolas* – são apresentados na Constituição Federal de 1988 (CF/1988).

2) Analisar os dados coletados pelo Eixo 1: Direitos Políticos e Temas Correlatos, em relação às normativas apresentadas pelo TSE frente às ausências e emergências que circundam o instituto do domicílio eleitoral. E, de modo a nos aproximarmos dos povos e comunidades tradicionais, com ênfase em quilombos, analisar, de igual forma o Eixo 7, referente à Participação das Minorias Sociais no Processo Eleitoral, em articulação com os Projetos de Lei (PLs) afetos às propostas de reformas eleitorais.

3) Pesquisar o acesso dos povos e comunidades tradicionais à Justiça Eleitoral no âmbito da jurisprudência dos 27 Tribunais Regionais Eleitorais (TREs).

4) Efetivar o contato junto à Coordenação Nacional da Articulação das comunidades Negras Quilombolas (Conaq), no sentido de dialogar com lideranças que foram candidatas ou não à prefeitura e vereança no pleito municipal de 2020, a fim de colher impressões desses sujeitos acerca da dinâmica do processo e a relação voto e território.

5) Aprofundar a hipótese acerca da falta do *éthos* jurisdicional eleitoral por parte dos juízes da Justiça Eleitoral que atuam nas instâncias inferiores como fator de distanciamento entre a percepção ampliada de domicílio eleitoral adotada no TSE e aquela meramente formal e restrita ao CE/1965 utilizada nas decisões de 1^a e 2^a instâncias.

Tais perspectivas, neste artigo final, apresentam alguns elementos no que tange à necessidade de compreender o Direito político atrelado a outras esferas de direitos que, em certa medida, concorrem para que determinados grupos sejam alijados de desfrutar a cidadania plena. Um estado de coisas que atesta, nesse sentido, o frágil Estado democrático de direito⁶ instituidor

⁶ Preâmbulo da CF/1988: “Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado

de normativas que desconsideram a diversidade presente no seu interior, à esteira de processos violentos de exclusão social, a exemplo dos povos e das comunidades tradicionais, entre eles, os remanescentes de quilombos.

Estes travam uma luta quase individual de reivindicação por regularização territorial como mecanismo de produção da vida, pautada, entre eles, em concepções mais ampliadas de território/domicílio, como sendo um espaço cujas relações se definem pelo uso comum da terra e, assim sendo, promotora de outras formas de relação social, entre si e com o meio que as circunda. Para tanto, a ocupação da esfera política se deslumbra como possibilidade emergente, na medida em que forem sendo vencidas as barreiras impostas pelos racismos de todas as ordens, dentre eles, o institucional, o qual se caracteriza pelo funcionamento de instituições frente a um patamar que, mesmo indiretamente, elas passam a conferir privilégios e desvantagens a determinados grupos em razão da raça (ALMEIDA, 2018).

1. Primeiras aproximações com o estudo, a transversalidade dos campos de estudo e a emergência de conceitos que se associam à concepção de direitos políticos

A defesa da democracia, historicamente, advém da reivindicação de diversos setores da sociedade brasileira, desde os movimentos sociais organizados até aqueles grupos cuja existência, por si só, já constitui imperativo de que garantias compatíveis com a dignidade humana sejam asseguradas e, para tanto, o Estado figura como a instância na qual tais aspirações se efetivam ou deveriam se efetivar.

Essa relação entre a sociedade civil e o Estado democrático de direito, mediada por instituições que, em diferentes esferas de intervenção na vida social, atuam para a efetivação de uma cidadania, que se deseja plena, inevitavelmente, caminha em direção a um “[...] lugar da heterogeneidade dos desejos e da

a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte *Constituição da República Federativa do Brasil.*” (Grifos nossos).

produção de um direito questionável, contraditório e imperfeito; um direito em permanente estado de conflito e transformação” (WARAT, 1997, página 98).

Mediante esse inevitável dinamismo, cabe às instituições, permanentemente, reavaliarem seus dispositivos de governabilidade, de modo a ir ao encontro desse binômio cidadania-democracia, o qual, em certa medida, é incorporado em um conjunto de normativas que orientam a Justiça Eleitoral brasileira.

Nesse sentido, em 13 de fevereiro de 2019, o TSE instituiu o Grupo de Trabalho (GT) para a Sistematização de Normas Eleitorais (SNE), por meio da Portaria n. 115, com o qual “[...] buscou-se por intermédio da cooperação, identificar consensos mínimos, respeitadas as pluralidades de concepções e as normas eleitorais estabelecidas e vigentes à luz da Constituição da República de 1988” (BRASIL, 2019a). Este trabalho denominado “Fase 1”, foi realizado ao longo de 2019 mediante subdivisão formada por oito eixos temáticos orientados por objetivos comuns aos mesmos. Frente aos resultados da Fase 1, uma outra etapa, Fase 2, foi projetada com o intuito de compartilhar os resultados com as comunidades acadêmicas e científicas, de modo a qualificar as normativas eleitorais em vigor por meio de contribuições críticas (BRASIL, 2020).

O Eixo Temático 1: Direitos Políticos e Temas Correlatos, referente à Fase 2, subdividiu-se em 7 tópicos: domicílio eleitoral (transferência), voto, justificativa, sanções pelo não comparecimento, quitação eleitoral, perda dos direitos políticos e suspensão dos mesmos. Fomos alocados no tópico “domicílio eleitoral” e procuramos, dentro do campo de estudos do grupo, fazer uma leitura atenta às concepções do tema presentes no âmbito da Justiça Eleitoral, subsidiados pelos dispositivos normativos, precedentes jurisprudenciais e os resultados decorrentes da Fase 1 do estudo produzido no âmbito da SNE.

O espectro acadêmico-científico ao qual nos filiamos tem vasta experiência no campo das relações étnico-raciais, com ênfase nas populações negras e quilombolas que, obstante suas especificidades sócio-históricas e culturais, cotidianamente, estabelecem relações sociais fronteiriças com outros grupos, o que nos impulsiona a estendermos um olhar para aqueles/as que se constituem como as minorias em termos de poder em sociedades multirraciais e pluriétnicas.

Em um primeiro momento, foi necessário estabelecer um diálogo entre a linguagem jurídica e outras linguagens que compõem o campo transdisciplinar da educação, no sentido de realizarmos a tradução anunciada por Bhabha (2001), que afirma ser imprescindível reconhecer a ligação histórica entre

sujeitos e objetos que estão em questão, pois estes explicitam os nossos referentes e prioridades políticas. Nesse processo de tradução,

[...] o povo, a comunidade, a luta de classes, o anti-racismo, a diferença de gêneros [...] não existem em um sentido primordial, naturalista. Eles só fazem sentido quando vêm a ser construídos nos discursos [...] cujos objetos de prioridade [...] estão sempre em tensão histórica e filosófica ou em referência cruzada com outros objetivos (BHABHA, 2001, página 52).

O conceito de domicílio eleitoral sofreu, desde a edição do CE/1965, algumas alterações interpretativas, consoante ao que foi abordado anteriormente. O TSE, por meio de sua jurisprudência, ampliou esse conceito ao designar que se constitui domicílio eleitoral, de igual forma, o local em que o requerente tenha vínculos políticos, sociais, afetivos, patrimoniais ou de negócios. Para além da elasticidade sofrida pela definição original, acreditamos que a barreira da distância física de acesso aos serviços eleitorais por parte de alguns grupos, a exemplo dos povos e comunidades tradicionais, representa um grande problema na medida em que o território brasileiro é o quinto maior país do Globo. A citar, “[...] aldeias indígenas localizadas em espaços ainda inexploreados e, portanto, afastadas do ordenamento positivo brasileiro em termos geográficos e culturais” (ECONOMIDES, 1997, página 66).

Esse afastamento abre um leque de suposições acerca de invisibilidades que possam estar incorporadas em aspectos normativos, os quais, possivelmente, desconhecem a dinâmica de ocupação espacial de eleitores/as, cuja noção de domicílio só pode ser compreendida à luz de modos de vida decorrentes de processos históricos de privação de direitos à propriedade, conciliada, inclusive, a humanidades negadas.

No início desta escrita, conciliávamos o direito à democracia como condição de cidadania. Trouxemos esses dois elementos, como um binômio complexo, tanto na sua unidade quanto na sua cisão. Soma-se ao direito de voto (ativo e passivo) uma série de outros direitos que devem ser conjugados para compreendermos os sentidos de democracia e cidadania. Holston (2013, página 23), afirma, por exemplo, ser a cidadania

[...] uma medida de diferença e uma forma de distanciar as pessoas umas das outras. O termo lembra as pessoas do que elas não são – embora, paradoxalmente, elas próprias sejam cidadãos – e define os cidadãos como outros. Chamo essa formulação de *cidadania diferenciada*, porque ela se funda na diferenciação e não na equiparação de tipos de cidadãos. Além disso, a cidadania diferenciada considera que o que esses outros merecem é a lei – não no sentido da lei como direitos, mas da lei como desvantagem e humilhação [...]. (Grifos nossos).

No que tange a direitos políticos, o autor afirma que,

A formulação brasileira iguala as diferenças sociais no que se refere à filiação nacional, porém legaliza algumas dessas diferenças como bases para distribuir de maneira diferenciada direitos e privilégios entre cidadãos. Assim, no início da República, ela negava a educação como um direito do cidadão e usava analfabetismo e o gênero para restringir a cidadania política. Ao legalizar essas diferenças, ela consolida suas desigualdades e as perpetua em outras formas por toda a sociedade. Devido a essa perpetuação, foram negados direitos políticos à maioria dos brasileiros, que tiveram seu acesso à propriedade fundiária limitado, foram forçados a condições de residência segregadas e muitas vezes ilegais, postos à margem da lei [...] (HOLSTON, 2013, página 29).

Frente a esse processo inicial de diálogo com os resultados da Fase 1, a princípio, fizemos uma exploração dos documentos que compuseram a trajetória e os relatórios da SNE e delineamos um percurso metodológico a partir das presenças mas também das ausências que foram percebidas a partir das nossas experiências investigativas no exercício de interseccionar o tópico domicílio eleitoral, do Eixo 1 – Direitos Políticos e Temas Correlatos, àqueles/as cuja *cidadania diferenciada*, no dizer de Holston (2013), situam-se no paradoxo sociológico de ausências e emergências (SANTOS, 2019).

Santos (2019) constrói a ideia de linhas abissais como sinônimo de um mundo fracionado que institui o Sul e Norte globais; estas distinções se apresentam mais como metáfora das mazelas do modo de produção capitalista conjugado ao patriarcado e colonialismo do que, necessariamente, uma representação meramente geográfica. Assim sendo, a sociologia das ausências e das emergências tem como objetivo primordial, respectivamente,

[...] as exclusões abissais e as resistências e as lutas a que dão origem [...], a sociologia das emergências dedica-se à positividade dessas exclusões, considerando as vítimas de exclusão no processo de rejeição da condição de vítimas, tornando-se pessoas resistentes que praticam formas de ser e conhecer na sua luta contra a dominação (SANTOS, 2019, página 53).

O trabalho produzido pela SNE, principalmente no seu Eixo 1, tende, nesse sentido, observar as ausências e as emergências frente aos dispositivos legais, principalmente na expectativa de tornar efetivo o direito à cidadania por meio de uma democracia que “[...] como sentido de uma forma de sociedade é precisamente o privilégio da invenção quotidiana, a exaltação de seus antagonismos e formas de resistência às práticas de dominação” (WARAT, 1997, página 102).

2. Percurso metodológico para análise dos resultados acerca do tópico Domicílio Eleitoral no Eixo 1 – Direitos Políticos e Temas Correlatos

Ao nos apropriarmos de toda a documentação que registra o percurso do projeto nas suas Fases 1 e 2 (projetos básicos, relatório finais dos eixos da Fase 1, *aidé-mémoire*, gravações de reuniões, materiais complementares), avaliamos que nossa contribuição no Eixo Temático 1 também implicaria recuperar algumas impressões presentes no Eixo Temático 7, referente à Participação das Minorias no Processo Eleitoral.

Valemo-nos do recurso de busca textual a partir de alguns descritores nos relatórios dos Eixos 1 e 7 e, igualmente, em um compilado de projeto de lei que tramita na Câmara dos Deputados, de modo a adquirir uma percepção acerca de quais fins, até o presente momento, motivaram as mudanças no CE/1965. Utilizamos, em um primeiro momento, apenas a palavra *domicílio* e, posteriormente, frente à compreensão de que as mudanças têm como pressuposto a consolidação da democracia e direitos à cidadania, agregamos esses dois conceitos à busca. E, considerando a dimensão do território como atinente ao conceito de domicílio, especialmente frente aos povos e comunidades tradicionais, que nesta análise observamos a partir do grupamento dos quilombolas, também agregamos esses dois elementos à investigação. Em síntese: *domicílio*, *democracia*, *cidadania*, *território* e *quilombolas* foram os descritores para a busca que, abaixo, será melhor detalhada.

Em reunião realizada em 8/4/2021, de forma virtual com o Coordenador do Eixo 1, Professor Doutor João Andrade Neto (TRE/MG), a Senhora Polianna Santos (TSE) e o grupo que viabiliza esta investigação, apresentamos nossos primeiros olhares sobre os trabalhos. Ali definimos que seria importante olharmos, para além da análise documental, os impactos da dimensão do domicílio eleitoral para um grupo populacional específico, os remanescentes de quilombos. Tal escolha se justifica por ser uma das ênfases de investigação da pesquisadora responsável e, também, porque concederia uma qualidade ao estudo. Uma vez que se buscava nas suas experiências como grupo étnico-racial, cujas identidades sociais e políticas são atreladas a um território com terras de uso comum, uma variante na concepção de *domicílio privado* (previsto no artigo 42, parágrafo único, do CE/1965) para *domicílio coletivo* e, para além dessa característica, são domicílios, muitas vezes, com dificuldades de mobilidade frente às suas localizações geográficas.

ESTUDOS ELEITORAIS | ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL

A definição de remanescentes de quilombos que utilizamos é a presente no Decreto n. 4.887/2003 (BRASIL, 2003b), que diz o seguinte:

Artigo 2º Consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos, para os fins deste Decreto, os grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto-atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida.

Cabe salientar que, segundo a Conaq, na atualidade, existem cerca de 6.340 comunidades identificadas em todo o Brasil. No entanto, os dados oficiais do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e da Fundação Cultural Palmares (FCP) apontam para a expedição de 2.807 certificações de territórios e o reconhecimento de 3.467 comunidades (PALMARES, s/d). O passo decisivo para a regularização das terras de quilombos se efetivou a partir do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) n. 68 da CF/1988, que traz a seguinte disposição: “Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras, é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes títulos respectivos”.

Frente a mais essa definição projetada, realizamos contatos telefônicos iniciais com lideranças comunitárias nacionais, de modo a introduzir a temática. Para a segunda etapa deste estudo, discutimos alguns dados com ênfase em depoimentos de lideranças que foram candidatas à prefeitura e vereança no pleito municipal de 2020. Tal conexão foi construída em colaboração com o advogado da Conaq e outros coordenadores que foram responsáveis pela articulação geral dos/as candidatos/as citados/as acima, de modo a estabelecer alguns eixos programáticos comuns, dentro da diversidade que compunha o grupo.

A questão domiciliar/territorial para quilombolas, como centralidade do estudo, em alguma medida, deve ser articulada a outras dimensões presentes nos demais tópicos do Eixo 1. Igualmente, outras dimensões de direitos não podem ser negligenciadas na condição do conjunto de necessidades que regulam e estruturam as relações de poder e conflitos latentes na questão agrária brasileira.

Frente às leituras dos aspectos voltados ao domicílio eleitoral do Eixo 1 e com enfoque neste grupamento étnico (quilombolas), efetuamos pesquisa no sítio eletrônico do TSE em busca de compreender os casos fáticos que ensejaram a consolidação do conceito elástico para o instituto do domicílio eleitoral. Os resultados mais expressivos em relação a seu conteúdo referem-se ao REspe 23721, Agravo Regimental no REspe 18124, Agravo Regimental no Agravo de Instrumento n. 72-86.2011.6.15.0062 e à Revisão de Eleitorado

n. 0600132-03.2020.6.18.0000). Todas essas jurisprudências desdobram-se em situações fáticas que deduzem pedidos de concorrentes a cargos eletivos e a um pedido de revisão de eleitorado em razão da discrepância entre o quantitativo do número de eleitores/as e de habitantes. Tal averiguação nos levou ao seguinte questionamento: *Qual o uso das medidas recursivas que grupos pertencentes às comunidades tradicionais, tais como os quilombolas, se utilizam para requerer seus direitos eleitorais quando estes lhes são negados ou impossibilitados por impeditivos de diferentes naturezas, principalmente, atinente à questão de domicílio eleitoral?*

Enfim, à medida que construímos uma familiarização com o material disponível, construiu-se uma rede metodológica que instava o diálogo com a revisão das normas eleitorais, trazendo como evidência o que está posto e o que está, igualmente, nas entrelinhas, pois entendemos que este trabalho demanda uma captura sensível e ao mesmo tempo radical, porque “[...] na sociedade há uma pluralidade de ordens jurídicas, de formas de poder e de formas de conhecimento” (SANTOS, 2007, página 262), que tramitam entre processos de regulação e emancipação, melhor definidos como “[...] no lado da regulação, a maximização do Estado, a maximização do mercado ou a maximização da comunidade; no lado da emancipação, a esteticização, a científicização ou a juridicização da *práxis social*” (SANTOS, 2007, página 51). A perspectiva da *práxis* nos é fundamental; aquilo que não está anunciado não implica que não esteja acontecendo e, nesse sentido, entre a análise documental e uma escuta a pessoas relegadas a outros patamares de direitos, muitas vezes suprimidos por contingências históricas, esperamos efetivar mudanças que confluam para sentidos mais largos de cidadania, democracia e justiça.

3. Descritores da pesquisa sob a perspectiva normativa

Aqui cabe trazermos breve discussão sobre o significado do termo *direito*. No âmbito histórico, a palavra *direito* advém do latim, *jus gentium*, ou seja, direito da gente, que de modo geral designava uma lei comum a todos. Na atualidade, o termo se expandiu e, conforme Silva (2014, página 3), passou a designar melhores condições sociais para a sociedade com vistas a “[...] estabelecer regras justas e equitativas de conduta”.

No que se refere ao Direito Eleitoral, que se encarrega, sobretudo, das regulamentações políticas e dos processos eleitorais, Alvim (2014, página 28), o caracteriza da seguinte maneira:

[...] categoria da ciência jurídica destinada à disciplina das mecânicas eletivas, constitui elemento fundamental para a sobrevivência do Estado democrático de direito, organização política em que a legítima assunção ao mandato representativo admite como uma única via a identificação com o substrato majoritário da vontade cidadã.

Dessa forma, vemos que uma das atribuições do Direito Eleitoral é legitimar a assunção ao mandato representativo a partir do substrato majoritário da vontade cidadã. No entanto, nos cabe olhar, especificamente, para aqueles povos e comunidades que ainda possuem dificuldades de acesso às urnas, principalmente, devido ao estranhamento entre a concepção legal e/ou jurisprudencial do domicílio eleitoral e as matrizes identitárias desses grupos étnicos e sociais, cujas bases epistemológicas, usualmente, não se encontram vertidas na retícula positivo-racionalista do Direito Brasileiro.

À vista disso, nesta seção buscamos alguns entendimentos jurídicos e legislativos sobre os descriptores *domicílio*, *território*, *cidadania*, *democracia*, *minorias* e *quilombolas*, os quais performam elementos singulares dentro da perspectiva em que discutimos o acesso dos povos e comunidades tradicionais aos direitos políticos. Tal busca se pautou na intenção de vislumbrar como esses termos são apresentados no texto da CF/1988, nos PLs relativos às propostas de reforma eleitoral e nos Eixos Temáticos 1 e 7 do relatório da SNE, cuja proposta visa “identificar conflitos normativos, antinomias (contradições entre quaisquer princípios, doutrinas ou prescrições) [...] para, ao final, elaborar relatório com minuta de sistematização das normas em vigor”.⁷

3.1. A CF/1988 É MESMO EMANCIPATÓRIA PARA AS COMUNIDADES E POVOS TRADICIONAIS?

A CF/1988, conhecida como *Constituição Cidadã*, traz em seu corpo normativo uma pluralidade de direitos individuais e sociais, bem como representa o momento de retomada do regime democrático no Brasil⁸ e “[...] a institucionalização

⁷ Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2021/Abril/parceria-entre-tse-e-instituicoes-abre-nova-etapa-de-projeto-para-a-sistematizacao-das-normas-eleitorais>>. Acesso em: 21 jun. 2021.

⁸ Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/a-camara/visiteacamara/cultura-na-camara/atividades-anteriores/exposicoes-2018/o-brasil-em-construcao-30-anos-da-constituicao-cidada>>. Acesso em: 21 jun. 2021.

dos direitos humanos no Brasil” (BRASIL, 2019c, página 6). Assim, inaugura “[...] uma nova dogmática constitucional que eleva a participação política ampla e igualitária ao direito fundamental”, fornecendo à sociedade uma compreensão mais ampla do conceito de democracia, o qual “[...] ganha densidade, concretude e profundidade” (BRASIL, 2019c, página 6).

Na concepção clássica, democracia é o “[...] arranjo institucional para se chegar a decisões políticas que realiza o bem comum fazendo o próprio povo decidir as questões através da eleição de indivíduos que devem reunir-se para realizar a vontade desse povo” (SCHUMPETER, 1961, página 313). Entretanto, no que diz respeito aos povos e comunidades tradicionais, podemos assumir que o método democrático se encontra perfectibilizado?

Na intencionalidade de responder a esse questionamento, efetuamos uma investigação no texto da CF/1988 em busca dos descritores *domicílio, democracia, cidadania, território, minorias e quilombolas* (este último representando o contingente dos povos e comunidades tradicionais brasileiros). Os resultados encontram-se sintetizados, a seguir, no Quadro 1:

Quadro 1 – Síntese dos descritores da pesquisa nos dispositivos da CF/1988

- Domicílio: 8 menções, com apenas 2 dispositivos sobre a dimensão eleitoral;
- Democracia: 0 menções;
- Cidadania: 7 menções, e nenhuma delas se refere especificamente a minorias sociais;
- Território: 89 menções, com a maior parte delas dedicada aos Territórios Federais e ao território nacional;
- Minorias: 0 menções;
- Quilombola: 2 menções, sendo uma delas no ADTC.

Fontes: CF/1988 e ADCT. Autoria própria.

Os resultados indicam que, no tocante aos povos e comunidades tradicionais, o texto constitucional não dedica uma atenção diferenciada para uma intersecção entre domicílio e minorias, nem mesmo no que se refere à participação destes grupos no rito cívico que se instaura frente ao exercício dos direitos políticos.

Já no que se refere ao demarcador *território*, verificamos expressiva presença com 89 entradas ao todo. Ocorre que, majoritariamente, a CF/1988

ESTUDOS ELEITORAIS | ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL

aborda o significante território na dimensão de espaços divididos e demarcados – cidades, estados e territórios federais (BRASIL, 1988). Essa concepção meramente geográfica engendra restrições ontológicas ao pleno exercício dos direitos políticos, mesmo quando se adota o conceito elástico conferido pelo TSE ao domicílio eleitoral, pois tal percepção nubla dimensões essenciais da identidade dos grupos étnicos e sociais que se constituem cultural e existencialmente a partir das simbologias insertas no território – os povos e comunidades tradicionais.

Para Haesbaert (2008), o território emerge de um sentido material e simbólico, ou seja, se relaciona com a dominação jurídico e política, como também com a extensão, especificamente daqueles que possuem a oportunidade de vivenciá-la. Segundo o autor,

Podemos então afirmar que o território, imerso em relações de dominação e/ou de apropriação sociedade-espacó, “desdobra-se ao longo de um continuum que vai da dominação político-econômica mais ‘concreta’ e ‘funcional’ à apropriação mais subjetiva e/ou ‘cultural-simbólica’” (HAESBAERT, 2008, s/p).

Juntamente com o território, devemos pensar sobre a territorialidade, visto que esse conceito incorpora aspectos políticos que dizem respeito às relações econômicas e culturais dos espaços (HAESBAERT, 2008). Para Sack *apud* Haesbaert (2008, s/p), a territorialidade, na dimensão de “[...] um componente do poder, não é apenas um meio para criar e manter a ordem, mas é uma estratégia para criar e manter grande parte do contexto geográfico através do qual nós experimentamos o mundo e o dotamos de significado”.

Para as comunidades quilombolas, na condição de representantes dos povos e comunidades tradicionais brasileiras, o território vai além do sentido material político. Conforme discute Nunes (2006, página 147), para os quilombolas “[...] a terra avança este caráter, não se constituindo apenas condição de fixação, sendo, sobretudo, condição para existência do grupo e de continuidade de referências simbólicas [...]”, nesse contexto a terra é um elemento de conexão com a sua ancestralidade, com a sua cultura e construção identitária.

Portanto, é sintomático que o texto constitucional dedique apenas duas menções ao demarcador *quilombolas*⁹, sendo que uma delas encon-

⁹ CF/1988: Artigo 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de refe-

tra-se inserida em dispositivo de caráter provisório, o ADCT. Diante disso, podemos inferir que as decisões políticas daqueles que foram eleitos para promover os *bem comum* do povo, o que inclui esses grupamentos étnicos-sociais usualmente invisibilizados (embora resistentes), não refletem, de fato, um procedimento democrático que instaura, sob o ponto de vista normativo, o pleno acesso ao *plexo* institucional dos direitos humanos, dentre eles, os direitos políticos.

Perante esse panorama de ausências, movemos nosso olhar em direção aos textos dos relatórios finais do Eixo Temático 1 (Direitos Políticos e Temas Correlatos) e Eixo Temático 7 (Participação das Minorias no Processo Eleitoral) produzidos no âmbito da Fase 1 da SNE (BRASIL, 2019a; 2019b). O objetivo deste movimento recai sobre o interesse em identificar, de modo panorâmico, o modo como a legislação eleitoral se debruça e mobiliza (ou não) diante das contingências e especificidades dos povos e comunidades tradicionais.

3.2. DIREITOS POLÍTICOS E MINORIAS SOCIAIS NA SISTEMATIZAÇÃO DAS NORMAS ELEITORAIS (SNE)

3.2.1. Compilação dos dados

A partir das palavras-chave que orientam a análise desta seção – *domicílio, democracia, território, cidadania, minorias e quilombolas* –, efetuamos uma busca nos relatórios finais produzidos pelos Eixos 1 e 7 da SNE, a fim de observar em qual dimensão as disposições normativas eleitorais posicionam esses demarcadores. Eis a distribuição dos achados:

rência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

[...]

Parágrafo 5º Ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos.

ADCT da CF/1988: Artigo 68. Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos.

Quadro 2 – Síntese dos descritores da pesquisa na SNE

Relatório Final do Eixo Temático 1: Direitos Políticos e Temas Correlatos:
Domicílio eleitoral: 46 menções (para o termo “domicílio” foram 86 entradas);
Democracia: 0 menções;
Território: 13 menções;
Cidadania: 11 menções;
Minorias: 0 menções;
Quilombola(s): 0 menções.
Relatório Final do Eixo Temático 7: Participação das Minorias no Processo Eleitoral:
Domicílio eleitoral: 4 menções (para o termo “domicílio” foram 8 entradas);
Democracia: 11 menções;
Território: 6 menções;
Cidadania: 14 menções;
Minorias: 17 menções;
Quilombola(s): 7 menções.

Fonte: Relatórios Finais dos Eixos Temáticos I e VII da SNE. Autoria própria.

Sob a perspectiva de uma abordagem qualitativa, nos itens subsequentes, apresentamos nossas opiniões em relação a esses achados.

3.2.2. Os achados

Com relação ao Eixo Temático I, frente ao descritor *domicílio*, o relatório aponta que o TSE conferiu uma concepção mais ampla ao domicílio eleitoral¹⁰ do que aquela restritiva prevista no artigo 42, parágrafo único, do CE/1965 (BRASIL, 2019a, página 9). No entanto, embora haja uma abrangência no que se refere ao termo, há, ainda, um modelo de domicílio que, de alguma forma, deve ser comprovado. A teor do artigo 65 da Resolução-TSE n. 21.538/2003, dentre outros documentos, serão aceitos para comprovação domicílio eleitoral contas de luz, água ou telefone, nota fiscal ou envelopes de correspondência, cheque bancário e demais “documentos dos quais se infira ser o eleitor residente ou ter vínculo profissional, patrimonial ou comunitário no município a abonar a residência exigida” (BRASIL, 2003a).

Sobre o segundo descritor, *território*, o Eixo 1 não apresentou abordagens, salvo uma visão de território como um espaço de delimitação geográfica

¹⁰ Moreira (2013, página 11) registra que dentre “[...] outras finalidades, o domicílio eleitoral serve para organizar todo o conjunto de eleitores (o eleitorado), o que permite à Justiça Eleitoral organizar as eleições em todo o país”.

nacional, em consonância ao já identificado frente ao exame dos dispositivos referentes a esse demarcador inseridos no texto da CF/1988. Também não identificamos menções ao descritor *democracia* no relatório do Eixo 1.

Referente ao descritor *cidadania*, o supracitado relatório atrela o termo a um exercício (BRASIL, 2019b). O documento ressalta que “[...] a noção de cidadania que inspirou o CE/1965 é consideravelmente mais restritiva do que a concepção pluralista trazida pela CF/1988” (BRASIL, 2019b, página 15), evidenciando a assincronia de desígnios entre os textos da Constituição Cidadã e do CE/1965 vigente, cujas disposições foram construídas durante o regime militar.

Quando tratamos do descritor *minorias*, nos referimos, principalmente, aos deficientes, quilombolas, indígenas, negros, transexuais, o que aciona a intersecção com os apontamentos deduzidos no relatório Eixo Temático VII da SNE. No decorrer desse relatório, ao discorrer sobre a participação das minorias no processo democrático eleitoral, emergem perspectivas plurais sobre os diversos temas das normas eleitorais que perpassam a participação cidadã, a informação e a acessibilidade. Eis algumas delas:

- estabelecer diretrizes comuns para o tratamento inclusivo das minorias no processo eleitoral;
- sistematizar as diversas disposições esparsas, procurando, sempre que possível, inserir o tratamento das minorias eleitorais nas próprias resoluções temáticas (alistamento, registro, propaganda etc.). (BRASIL, 2019b, página 8).

A maior recorrência de achados dos termos de busca no Relatório Final do Eixo Temático 7 não causou, em si, maiores surpresas, tendo em vista que esse GT transversal elencou como categorias de análise, para emitir as suas recomendações, os subtemas Mulheres, Indígenas, Pessoas Trans, Jovens, Negros, Acessibilidade Eleitoral às Pessoas com Deficiência, Presos Provisórios e Adolescentes Internados. Por sua vez, os resultados das buscas das palavras-chave no Relatório Final do Eixo Temático 1 são compatíveis com os ambientes de produção dos dispositivos normativos ali analisados: CF/1988, legislação infraconstitucional e projeto de lei sobre reforma eleitoral, sendo que em relação a estes últimos lançamos nossas considerações no item a seguir.

3.3. SOBRE OS PROJETOS DE LEI QUE TRAMITAM NA CÂMARA DE DEPUTADOS

A coordenação do GT articulador da SNE disponibilizou material composto de três documentos que continham compilado de informações sobre PLs relativos à matéria eleitoral que tramitam na Câmara de Deputados. Dentre esses materiais, há planilha em Excel que separa os PLs por eixos temáticos e um relatório final que detalha cada projeto, trazendo a ementa, a data de apresentação, a situação (tramitação do PL), a autoria e o partido político (do autor da proposição).

Para fins desta análise, foi realizada uma busca no relatório final da pesquisa a partir da palavra “domicílio”. Encontramos um número de 10 PLs, entre os anos de 2000 a 2014, com as ementas orientadas pelo verbo *acrescentar* ou *alterar*, cujo teor das mudanças visam à garantia do voto em situação de viagem e no exterior, em serviço militar, transferência de endereço, perpetuação de residência durante o mandato e filiação partidária. Tais argumentos para alterar/acrescentar o CE/1965 apresentam uma apreensão bastante pontual dos partidos políticos, no sentido da preocupação em validação do voto, não tendo sido detectada uma inquietação no que permita assegurar a garantia da cidadania aos grupos que corporificam as minorias sociais.

Com base no resultado da investigação deduzida nesta seção, vemos que a questão dos direitos políticos e da participação das minorias sociais no processo eleitoral ainda merece ser posta em discussão, o que efetivamos a seguir, focando nos povos e comunidades tradicionais.

4. A jurisprudência eleitoral na relação povos e comunidades tradicionais no TSE e TREs

4.1. A OCORRÊNCIA OU NÃO DE RECURSOS DE COMUNIDADES E POVOS TRADICIONAIS NO TSE

Na esteira de problematizar as emergências que despontam em face das invisibilidades, decidimos observar a jurisprudência do TSE¹¹ relativa ao

¹¹ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. *Decisões de Jurisprudência*. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/jurisprudencia/decisoes/jurisprudencia>>. Acesso em: 15 abr. 2021.

grupamento étnico dos quilombolas, a partir dos códigos de busca “quilombolas” e, também, “quilombos”. Depois, ainda que não tenhamos a possibilidade de discorrer sobre todos os povos e comunidades tradicionais, utilizamos como descritor todos os grupos que, a partir do Decreto n. 6.040/2007, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT), são considerados povos e comunidades tradicionais no Brasil¹². São eles: quilombolas, ciganos, matriz africana, seringueiros, castanheiros, quebradeiras de coco-de-babaçu, comunidades de fundo de pasto, faxinalenses, pescadores artesanais, marisqueiras, ribeirinhos, varjeiros, caiçaras, praieiros, sertanejos, jangadeiros, açorianos, campeiros, varzanteiros, pantaneiros, caatingueiros, dentre outros. Tal iniciativa visa, a partir dessa informação preliminar, deixar uma brecha para que outros estudos possam aprofundar a relação dessa diversidade para com os direitos políticos em questão, visto que todos possuem relações diferenciadas com o território, o que implica construir políticas que os olhem de forma menos homogênea e para tanto a representatividade nos processos eleitorais é primordial.

O resultado dessa pesquisa jurisprudencial, realizada com base nos descritores supramencionados, reportou cenário de nenhuma identificação de casos concretos em que os referidos grupos sociais e pluriétnicos (povos e comunidades tradicionais) figuram como titulares de direitos no que tange ao elemento do domicílio eleitoral, conforme detalhado no Apêndice 2. Tal ausência causa estranhamento, à medida em que o território, nos termos do Decreto n. 6.040/2007, configura elemento definidor da matriz que orienta a constituição e preservação desses grupos étnicos e sociais. Vejamos:

Artigo 3º Para os fins deste Decreto e do seu Anexo compreende-se por:

1 - Povos e Comunidades Tradicionais: grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e **usam territórios** e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição;

2 - Territórios Tradicionais: os espaços necessários a reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária, observado, no que diz respeito aos povos indígenas e quilombolas, respectivamente, o que dispõem os artigos 231 da Constituição e 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e demais regulamentações; [...] (Grifos nossos).

¹² BRASIL. s/n.

Assim, entendemos que essa pesquisa jurisprudencial potencializa uma análise mais criteriosa, focada em uma busca aprofundada acerca de um possível não reconhecimento desses grupos a partir de sua identidade social/territorial em âmbito de recursos no TSE. E, na mesma dimensão, entendemos importante construir uma metodologia que buscassem averiguar essas ausências ou presenças em âmbito dos 27 TREs, o que se encontra deduzido no item a seguir.

4.2. O PANORAMA DOS 27 TREs EM RELAÇÃO AOS POVOS TRADICIONAIS

4.2.1. Metodologia da busca

Com o intuito de analisar a relação dos povos e comunidades tradicionais com o direito ao domicílio eleitoral sob a perspectiva da jurisprudência dos 27 TREs, realizamos uma compilação de dados, no período de 8/6/2021 a 15/6/2021, a partir do seguinte sítio eletrônico: <https://www.tse.jus.br/jurisprudencia/decisoes/jurisprudencia> (que confere acesso ao site de todos os 27 TREs).

A busca foi aglutinada em razão dos seguintes descritores: *comunidades tradicionais, povos indígenas, quilombolas, seringueiros, castanheiros, quebra-deiras de coco de babaçu, comunidades de fundo de pasto, catadoras de mangaba, faxinalenses, pescadores artesanais, marisqueiras, ribeirinhos, varjeiros, caiçaras, povos de terreiro, praeiros, sertanejos, jangadeiros, ciganos, pomeranos, açorianos, campeiros, varzanteiros, pantaneiros, geraizeiros, veredeiros, catingueiros, retireiros do araguaia* (BRASIL, s/d).

A ordem de distribuição para a execução da pesquisa entre os membros do grupo de pesquisa e de apresentação dos resultados segue a sequência alfabética. Assim, começamos pelos julgados dos TREs de Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará e Distrito Federal. Após, passamos às jurisprudências do Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais e Pará. Na sequência examinamos os pronunciamentos dos TREs de Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte e Rio Grande do Sul. E, por fim, chegamos aos julgados de Rondônia, Roraima, Santa Catarina, São Paulo, Sergipe e Tocantins.

Durante a realização dos trabalhos, alguns sites de TREs apresentaram instabilidades, gerando resultados preliminares de baixa densidade. Contudo, mesmo após repetir o procedimento de busca, no geral, assim como verificado na esfera do TSE, os dados reproduzidos a seguir informam um cenário de

inexpressivo acesso dos povos e comunidades tradicionais ao Judiciário Eleitoral no âmbito regional.

4.2.2. Dados obtidos

Inicialmente identificamos problemas de disponibilização/aparência no *layout* do *site* do TRE do Acre, porém não encontramos nenhum documento que mencionasse *domicílio eleitoral* para as minorias pesquisadas; o mesmo ocorreu com o *site* do TRE de Alagoas.

Por sua vez, no TRE do Amapá identificamos um julgado para a categoria dos *povos indígenas*, que se refere à desobrigatoriedade de comprovação de quitação militar para os indígenas (Consulta Eleitoral n. 238); e no tocante a ribeirinhos, a menção remonta ao abuso de poder político (Recurso Eleitoral n. 36842). Em ambos os documentos supracitados, não há referência ao domicílio eleitoral.

No *site* do TRE do Amazonas, na categoria *ribeirinhos* encontramos um documento que se refere ao domicílio eleitoral (Petição n. 060014764); o texto dá orientações acerca dos procedimentos legais a serem adotados para promover o transporte rural gratuito, fluvial ou terrestre para os eleitores ribeirinhos deslocarem-se das suas comunidades, onde não haja local de votação, para suas seções de votação.

Entretanto, nos TREs dos Estados da Bahia e do Distrito Federal, não foram encontrados julgados relativos aos descriptores pesquisados nesta seção. No âmbito do TRE de Minas Gerais, com relação ao eixo domicílio, foram encontrados dois documentos relacionados ao demarcador *ciganos*. O primeiro, Recurso Eleitoral n. 9012004, se refere a um recurso de impugnação à transferência eleitoral devido à improcedência de comprovação do domicílio eleitoral, perante o qual prevaleceu o entendimento de que “[...] o cidadão cigano tem seu domicílio no lugar em que eleger para permanecer, mesmo que seja por pouco tempo. Há de haver enlevo e respeito a esse grupo étnico, mesmo em minoria”. O segundo, Recurso Eleitoral n. 9002004, alude a um recurso de transferência eleitoral, no qual o eleitor alega ser cigano e, por isso, não possui residência fixa.

No TRE da Paraíba, foram achados cinco documentos relacionados ao termo *quilombolas*¹³, todos eles relacionados a contestações partidárias frente

¹³ Mandado de Segurança (MS) n. 060026444; MS n. 06002618990; MS n. 060025752; MS n. 060025837; MS n. 060026007.

ESTUDOS ELEITORAIS | ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL

à determinação do juízo eleitoral de realização de convenções partidárias em formato virtual em razão da vigência de bandeiras sanitárias impostas pela pandemia da Covid-19. Nessa busca nada foi encontrado em relação ao domicílio eleitoral. Ainda no TRE da Paraíba, apareceu um julgado relacionado à categoria *sertanejos*, no escopo de decisão monocrática terminativa para a remoção de propaganda eleitoral indevida (Representação n. 75173). Quanto aos demais descriptores, nada foi encontrado nesse TRE.

No Estado do Paraná, no desritor *povos indígenas*, encontramos um recurso eleitoral sobre a mudança do endereço de seções eleitorais indígenas para o centro da cidade, processo em que foi determinada a “restauração das zonas eleitorais para a área de reserva indígena” (Processo n. 7854). Portanto, pode-se considerar este achado relacionado ao *domicílio eleitoral*. E o segundo achado, concernente a esse desritor, encontra-se relacionado à infidelidade partidária (Requerimento n. 1182).

Ao iniciarmos a abordagem das jurisprudências dos TREs de Rondônia, Roraima, Santa Catarina, São Paulo, Sergipe e Tocantins, verificamos que os julgados com alguma espécie de menção aos povos indígenas apresentaram um extrato significativo em termos quantitativos. Eis o resumo dos julgados: Rondônia, 7; Santa Catarina, 10 (sendo metade deles relativos ao cancelamento de alistamento eleitoral em face do não reconhecimento de vínculo indígena¹⁴, e 1 deles referente à realização de procedimento correcional no cartório eleitoral em face da “existência de eleitores nômades [silvícolas] no território do município a justificar eventual movimentação eleitoral”¹⁵); São Paulo, 3; Sergipe, 1; Tocantins, 38 (com destaque para 2 deles relativos à transferência de domicílio eleitoral entre aldeias¹⁶ e, surpreendentemente, 14 julgados referentes à requisição de força pública federal para atuar nas seções eleitorais localizadas em aldeias indígenas, situações em que a Justiça Eleitoral deferiu o uso de contingente policial a fim de garantir a ordem e a realização do processo eleitoral frente ao perigo de incidentes).

Entretanto, nessa compilação de dados concernentes ao ajuizamento de ações judiciais pelos povos indígenas perante o Judiciário Eleitoral, sob o ponto de vista qualitativo, há uma baixa incidência de demandas, assumindo, pelo

¹⁴ Recurso Contra Decisões de Juízes Eleitorais n. 1925; Tipo de Processo não Informado n. 598; Tipo de Processo não Informado n. 599; Tipo de Processo não Informado n. 600; Tipo de Processo não Informado n. 1473.

¹⁵ Matéria Administrativa n. 331.

¹⁶ Adequação de Zonas Eleitorais n. 4046; MS n. 4075.

contrário, grande preponderância as ações judiciais eleitorais que envolvem a captação ilícita de sufrágio em aldeias indígenas.

Para o demarcador *quilombolas* encontramos apenas um julgado (Instrução n. 0600087-13.2021.6.27.0000) no TRE de Tocantins alusivo à adição de “comunidades quilombolas nos programas permanentes de Inclusão Sociopolítica do Tribunal Regional Eleitoral”. No que se refere a *pescadores artesanais*, encontramos quatro julgados no TRE de Santa Catarina, um processo em São Paulo e um em Sergipe; contudo, todas essas jurisprudências não apresentam conexão com o tema da pesquisa, pois a menção ao demarcador foi realizada de modo meramente circunstancial no corpo dos referidos documentos.

Em relação ao demarcador *ribeirinhos*, detectamos menção apenas no TRE de São Paulo, com um julgado sobre a desincompatibilização/afastamento de cargo público por candidata que pretendia disputar eleições; contudo, neste caso a expressão *ribeirinhos* aparece apenas de modo adjacente, sem assumir centralidade na discussão¹⁷. O TRE de São Paulo também apresentou resultados para o demarcador *caiçaras*, com a ocorrência de seis achados; entretanto, a exemplo da tipologia *ribeirinhos*, a menção foi meramente circunstancial. O mesmo evento repetiu-se frente ao demarcador *comunidades tradicionais*¹⁸ e *sertanejos* (as duas únicas menções eram referentes a demandas circunscritas a cantores sertanejos).

Já em relação ao demarcador *ciganos*, encontramos apenas no TRE de São Paulo um processo, referente a uma sentença em que foi julgada procedente denúncia por infringência ao tipo penal descrito no artigo 289 do CE/1965¹⁹. No caso em referência, grupos de ciganos “obtinham registros de nascimento ideologicamente falsos nos Estados de Goiás e Minas Gerais”, que, entregues a terceiros, subsidiavam requerimentos de alistamento eleitoral (Processo n. 128-81.2012.6.26.0029).

Os demais grupos étnicos e sociais que compõem o *corpus* da pesquisa empreendida nesta seção não foram encontrados resultados ou inferências nos sites dos TREs de Rondônia, Roraima, Santa Catarina, São Paulo, Sergipe e Tocantins.

¹⁷ Recurso n. 29931.

¹⁸ Medida Cautelar n. 16555 – Ministério Público Eleitoral impugnou o pedido de registro de candidatura dos cargos de prefeito e vice-prefeito.

¹⁹ Artigo 289. Inscrever-se fraudulentamente eleitor: Pena – Reclusão até cinco anos e pagamento de cinco a 15 dias-multa.

4.2.3. Questionamentos emergentes

Frente a esse panorama geral, que toca, especificamente, ao domicílio eleitoral e direitos políticos adjacentes, detectamos um estado de coisas que caminham na direção de um horizonte que instaura questões a serem refletidas futuramente:

1) De que forma as questões relativas ao território, estas como essência da identidade coletiva desses grupos étnicos e sociais, detentores da terra por direito, mas, contraditoriamente, sem o direito formal de propriedade, produzem nuances sobre o conceito de domicílio eleitoral? Ou seja, a compreensão de domicílio territorial amplia-se para além do território físico, mas como elemento que conflui para um conjunto de problemas relativos ao Direito político de voto que, em determinadas situações, é alvo de coerções sobre as populações que se encontram imersas em vulnerabilidades socioeconômicas.

2) Por qual motivo esses grupos, usualmente, não acionam o Judiciário na condição de sujeitos ativos de direitos frente ao domicílio eleitoral e direitos políticos correlatos? Constitui-se um abismo entre a esfera jurisdicional e essas populações cujo direito ao voto deveria subentender outras esferas do Direito, como questionar tudo que a ele diz respeito.

3) A ausência de demandas judiciais eleitorais dos povos e comunidades tradicionais pode ser lida como um possível signo de apagamento desses corpos e identidades frente à estrutura formal do Estado de direito, o qual, dentro de uma tradição liberal, conforme pontua Dorlin (2020), costuma reservar o direito de disposição da vida e sua defesa aos detentores do direito de propriedade? Frente a isso, quais imbricações entre democracia e cidadania precisam se efetivar de modo que àqueles/as que, historicamente, estão presentes nas disputas territoriais em desvantagens de poder econômico, político e social, ocupem um lugar de destaque na agenda dos direitos políticos? Tais grupos podem, de fato, acessar os direitos políticos, vinculados aos demais direitos negados, em especial, à vida digna nos seus lugares de domicílio como signo de uma luta coletiva ainda invisibilizada pelas instituições representantes do Estado brasileiro?

Na busca de horizontes menos turvos, pois, talvez, não seja possível traçar respostas rígidas para tais questionamentos, nas próximas seções apresentamos alguns argumentos de causalidade que acreditamos estarem relacionados com esse estado de coisas.

5. A relação voto, domicílio e território

Ao nos situarmos no Eixo 1, Direitos Políticos, do grupo de trabalho que foi instituído com a finalidade de operacionalizar a SNE, ao nos atermos no item *domicílio eleitoral*, em certa medida, compreendemos ser importante estabelecer um diálogo, dentro dos limites de um contexto pandêmico, com algumas representações dos remanescentes de quilombo. Tal grupo se constituiu como prioritário dentro das populações pertencentes às comunidades tradicionais, a quem fixamos, de forma mais acentuada, a discussão em face da proximidade com o campo acadêmico ao qual nos filiamos.

As comunidades quilombolas construíram, ao longo dos tempos, um sistema de organização política que possibilita o diálogo, independente das diversidades regionais e locais que não as afastam, que reedita a sua gênese quando, em períodos coloniais, valeram-se da diversidade negra, indígena e pobre para aquilombarem-se e se contraporem ao sistema. Essa disposição em unificar as pautas de luta supera muitas dificuldades em relação a uma comunicação mais efetiva, prejudicada, principalmente, pela distância geográfica que inviabiliza, em alguns locais, a utilização dos meios de comunicação de forma mais eficiente. Mesmo com o avanço dos sistemas de telefonia, o usufruto da tecnologia, dentre muitas razões, ainda é entrave para grupos cuja energia elétrica, em alguns territórios, por exemplo, é realidade recente.

Tais impeditivos, sob alguns aspectos, são superados por meio de formas peculiares de sobrevivência produzidas pelas populações negras, desde as pessoas desencadeadas pelo tráfico negreiro. Elas construíram redes interculturais de dialogicidade e, pode-se dizer, de solidariedade, que tornam seus territórios locais extremamente enriquecedores no que tange às alternativas engendradas frente à ausência de direitos no espaço em que vivem, dimensão de existência que vai, também, ao encontro do que se atribui, cotidianamente, ao direito à cidade²⁰.

²⁰ Para Tumelero e Oliveira (2021, página 12), o “[...] direito à cidade é eminentemente, a luta pela defesa da construção de um modo de viver com ética pautado na igualdade e liberdade substantivas e na equidade social. O direito à cidade é a luta para romper com a desigualdade social. É também, sobretudo, o sentimento de pertencer, de ter vínculos orgânicos com um território, uma comunidade, ter participação na vida social e sentir-se sujeito de sua edificação. Mas do contrário, o que se vislumbra contemporaneamente é a acentuação de processos de segregação que se configuram não apenas como a separação de grupos sociais em territórios distintos e que se pode visualizar imediatamente, a exemplo dos centros-periferias, mas a segregação que porta determinantes sociais e políticas de ordem estrutural - desigualdades de classe, raça, etnia, gênero, demarcando territórios permitidos e negados”.

ESTUDOS ELEITORAIS | ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL

O primeiro contato com os/as quilombolas que se dispuseram a contribuir com a expansão do nosso olhar acerca dos direitos políticos concernentes ao domicílio eleitoral, se deu mediante contato com dois membros da Conaq; posteriormente, ampliamos nosso diálogo e chegamos a conversar com outras seis lideranças, dentre elas duas vereadoras. É importante frisar que esses diálogos não se constituem uma opinião hegemônica do diverso pensamento das comunidades quilombolas; é, sim, um imprescindível exercício de escuta que deveria ser rotina quando se almeja legislar para uma maioria.

Os membros da Conaq que colaboraram foram, primeiramente, Senhor Oriel R. Moares, morador da comunidade Quilombola de Ivaporunduva/SP, que concorreu à prefeitura municipal e é coordenador da área jurídica e das candidaturas ao pleito eleitoral de 2020; o segundo membro foi Sr. Antônio Mendes, da comunidade Quilombola Conceição de Crioulas, que teve um envolvimento no pleito eleitoral por meio de acompanhamento e coordenação das mais de 500 candidaturas em âmbito nacional. Ambos contribuíram, efetivamente para esta construção, tanto a partir dos lugares de luta que ocupam na Conaq, quanto a partir de suas próprias experiências nos seus quilombos e em suas recentes participações nas eleições do ano de 2020.

Tais aproximações nos ajudaram a estabelecer uma rede de contatos e realizar as comunicações, conforme as dificuldades citadas recentemente, dentro das alternativas possíveis. As formas de comunicação foram: ligações telefônicas, conversas por WhatsApp (em grupo e individual) e WebConf (sistema de webconferências institucional da UFPel). O sinal telefônico, em alguns casos, impossibilitou um diálogo mais fluido e nessas ocasiões, quando a comunicação simultânea não era possível, logo, enviávamos as mensagens pelo WhatsApp e estas eram respondidas via áudio quando o sinal se reestabelecia.

Ao total, para além dos dois coordenadores da Conaq, dialogamos com outras seis lideranças: duas vereadoras de Pernambuco e quatro lideranças do Estado do Paraná. As escolhas dessas pessoas se efetivaram por indicações da articulação nacional, conforme referido anteriormente, e as demais, pelo conhecimento prévio decorrente de outros estudos já efetuados neste campo empírico.

O diálogo foi estabelecido a partir de duas questões, para além dos dados de identificação dos/as depoentes. Para os/as candidatos/as à cargos políticos as questões foram as seguintes: a) Descreva como foi o processo eleitoral com o qual você esteve envolvido como candidato/a? b) Quais seriam os elementos fundamentais para que os direitos políticos sejam exercidos pelas comunidades

quilombolas? Para os/as que não foram candidatos/as, foi realizada apenas a segunda pergunta e, a partir desses dois questionamentos, a conversa se desdobrou e demos ênfase a alguns aspectos que são importantes para o tema que está sendo tratado.

Assim sendo, apresentamos, a seguir, os dados obtidos, de forma bastante sucinta, principalmente em termos da análise do apreendido durante as entrevistas. Organizamos sob a forma de três momentos que descrevem a trajetória dos diálogos que partem do aspecto relativo ao *domicílio eleitoral*, mas que também apontam que os direitos políticos, em tese, estão imbricados entre si, ou seja, não podem ser observados de forma segmentada.

5.1. DIÁLOGO 1: ENTREVISTA COM O COORDENADOR DA CONAQ SOBRE DIREITOS, DOMICÍLIOS E ELEIÇÕES

[...] a casa não é uma “estrutura”, apenas, mas algo mais extenso no qual é abarcado todo o seu entorno, as árvores, a roça, a mata, o rio. A casa é fora e dentro – é um amplo e um tudo. (Eliane Brum sobre Ribeirinhos do Xingu).

Frente à necessidade de potencializarmos as sistematizações nas normas eleitorais sob exame, nos propomos a expandir o olhar para as condições emergentes, embora invisibilizadas, que circundam o domicílio eleitoral. Fora do alcance da Justiça e do Direito, o sentido de domicílio não sofre transformações apenas para as adequações na legislação jurídico-eleitoral; ele modifica-se na medida em que o mesmo é sinônimo de território, coletividade e, igualmente, de casa.

Nesse sentido, nos direcionarmos para alguns grupos que, em função da sua territorialidade que se soma radicalmente às formas para engendrar as suas existências, muitas vezes acabam por ocupar aquela zona que Fanon (2008, página 26) considera a “zona do não ser”.

Na tentativa de ouvir algumas pessoas que, de um outro posto de observação, poderiam contribuir na reflexão acerca de mudanças eleitorais, iniciamos pelo Senhor Antônio Mendes. Ao buscarmos outros nomes em documentos e noticiários que envolviam o processo eleitoral de 2020 referentes à participação de quilombolas, nos deparamos com o nome de uma pessoa, “Antônio Crioulo”.

Até o momento, conhecíamos apenas algumas professoras de uma comunidade quilombola chamada Conceição de Crioulas, localizada em Salgueiro, no sertão pernambucano, que adicionavam a seus sobrenomes a palavra “Crioula”, visto que carregá-la é pertencer a um território cujas identidades,

inclusive as civis, são constituídas de história, ancestralidade e luta como *sobre/oJnome*. Logo, a correlação do nome do Sr. Antônio com a comunidade quilombola supracitada foi inevitável e certeira.

Em diálogo com o Sr. Antônio, lançamos a hipótese da dificuldade em termos de mobilidade para as populações quilombolas irem até às urnas e feito isso, de início ao fim da conversa, fomos questionados/as acerca do conceito de *direito, direito político, de direito a voto*. Os questionamentos começaram a partir de um ponto de vista que se torna inquestionável: o Direito Eleitoral só pode ser compreendido em relação a outros tantos direitos. Nesse sentido, direito a voto para quê? Para quem? Para alguns grupos a interdição é histórica, independentemente de um escopo legal. Existe um *continuum* entre passado e presente que não é linear, mas persistente e este diz respeito a resistentes processos de racialização de corpos e culturas que inviabiliza o usufruto pleno de direitos.

A grande maioria das comunidades quilombolas, de norte a sul do país, estão localizadas em espaços rurais, sendo que as formas – vias terrestres e marítimas – e dificuldades de acesso aos mesmos também são distintas. A questão da mobilidade, a princípio, é um elemento fundamental para que as pessoas possam se deslocar, ou não, para o efetivo exercício do voto.

Nesse sentido, em um primeiro momento, o acesso à urna poderia ser uma solução imediata; ao citar o território de Conceição de Crioulas, existe escola (estrutura mínima para alocar uma urna). Contudo, o entrevistado afirmou que não se pode pensar em condições eleitorais apartadas de um conjunto de outras políticas públicas. O primeiro passo para diminuir a distância entre eleitor e urna é ter escola e, nesse caso, não apenas para recepcionar o voto, mas para ampliar a espiral de direito: direito a voto, a vez, a voz e à vida.

Veementemente, o coordenador afirma que o direito ao voto é um direito não efetivado na esfera da disputa; de 500 candidaturas à vereança e prefeitura em 2020, 80 quilombolas se elegeram, um indiscutível ganho político assentado em concretas condições de desvantagem. O coordenador fez críticas às estruturas partidárias sem vislumbrar uma alternativa concreta ou uma discussão mais ampla, visto que precisaria se contrapor a essa entidade de difícil delimitação que “Antônio Crioulo” chama de *sistema*.

Frente às questões acerca do *direito ao voto*, ao perguntarmos como ocorria quando as pessoas não votavam pela dificuldade de acesso, obtivemos a informação de que algumas pessoas não votam e *outras nunca votaram*, pois o

ato de votar estaria ligado a pretensões que lhes seriam distantes; para eles/as a roça é a sua vida. Nesse sentido, a epígrafe que abre esta seção, escrito pela jornalista Eliane Brum sobre populações ribeirinhas que foram expatriadas de seu território para a construção da hidroelétrica Belo Monte, no Xingu, no Estado do Pará, vai ao encontro do que muitas pessoas entendem como casa e como domicílio porque, embora não seja eleitoral, é referência na medida em que “[...] a casa não é uma ‘estrutura’, apenas, mas algo mais extenso no qual é abarcado todo o seu entorno, as árvores, a roça, a mata, o rio. A casa é fora e dentro – é um amplo e um tudo” (Ribeirinhos do Xingu)²¹.

A roça se constitui, metaforicamente, a casa de fora, o lugar ocupado pelas subcidadanias negras. No sertão árido de Pernambuco, os/as sujeitos/as resistem e, nesse interdito entre, casa de dentro e casa de fora, abre-se um terceiro espaço para que haja mudanças. Enseja-se que sejam àquelas que desestabilizam as práticas normativas a partir do que não é capturado pela letra fria da lei: um domicílio coletivo, designado quilombo, pertencente a um rol de comunidades tradicionais.

5.2. DIÁLOGO 2: AS MULHERES NA VEREANÇA: POR DENTRO DO DIREITO ELEITORAL, NA CASA DO Povo, PELO Povo

[...] Foram muitos os que fizeram política contra mim porque no meu primeiro mandato, graças a Deus eu fiz um trabalho ao lado do povo, nunca saí de dentro da comunidade, sempre tentando responder e sempre [...] exercei o meu papel de representação do povo. (Vereadora Espedita).

Espedita Maria dos Santos, da comunidade Quilombola Sítio dos Baixos/PE, e Jacielma da Silva Santos, da comunidade Quilombola Umburana/PE, são duas mulheres negras, quilombolas, professoras e líderes comunitárias que se elegeram como vereadoras, representando o seu território que agrupa outras comunidades quilombolas no sertão pernambucano, respectivamente, o território Quilombos do Sertão Moxotó (Arcoverde/PE) e o território Águas do Velho Chico (Orocó/PE), que reúnem cinco comunidades quilombolas (Remanso, Vitorino, Caatinga, Umburana e Mata de São José). A Vereadora Espedita se encontra no segundo mandato, e a Vereadora Jacielma, no primeiro; para ambas o processo de inserção na política emerge de uma decisão coletiva dos territórios que elas representam, de modo a fortalecer, em âmbito local, um conjunto de

²¹ Disponível em: <<https://racismoambiental.net.br/2016/07/18/casa-e-onde-nao-tem-fome-por-eliane-brum/>>. Acesso em: 19 abr. 2021.

ESTUDOS ELEITORAIS | ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL

reivindicações que dizem respeito à supressão das necessidades básicas da população em geral, mas que se agrava quando se refere às comunidades rurais e negras, os quilombos.

Em relação à questão do domicílio eleitoral, no que tange ao acesso à urna, no território de Sertão de Moxotó, os/as eleitores/as precisam se deslocar a um vilarejo próximo ou à cidade e, para tal mobilidade, existem apenas dois horários para o transporte; tais deslocamentos oscilam entre 4 e 14 km. Para as comunidades do território do Velho Chico as urnas são alocadas nas escolas que se tornaram realidade por demanda da própria comunidade que aumentou o número de votantes em virtude do regresso de pessoas que retornaram à comunidade como consequência das conquistas no território em torno da educação e da produção agrícola familiar.

Em relação à educação, conquistaram a garantia de Diretrizes Curriculares Municipais para a Educação Escolar Quilombola e para a agricultura as comunidades se inseriram em uma iniciativa chamada Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que foi implantado no Município de Orocó/PE, a fim de propiciar que a pequena produção excedente das roças seja dinamizada. Tal conquista é fruto de um esforço coletivo das associações que tiveram como consequência a possibilidade de conseguir escoar os alimentos para dois municípios vizinhos por meio de mutirões que envolvem pessoas de todas as gerações:

[...] mamão, macaxeira, abóbora, cebola, você não imagina, o povo todo feliz [...] que a gente via, as mulheres, as famílias carregando os caminhões com os produtos tirados da roça, é de arrepia, eu emocionei de ver as coisas dando certo, a alegria das famílias poderem ter seu alimento, entendeu? (Vereadora Jacielma, 14/6/2021).

A presença das mulheres na política fortalece as lutas internas do grupo, ainda que elas atuem em *prol do povo*, demarcando, assim, o compromisso com as lutas específicas e gerais caracterizadas pelo viés da classe social, da raça e do gênero.

Um dos grandes problemas enfrentados pelas vereadoras foi o financiamento de suas campanhas que, geralmente, enfrentam o contraste em relação àqueles/as candidatos/as cujo poder político é repassado quase como se fosse parte de uma tradição familiar. O fator econômico faz um diferencial não apenas no alcance que a campanha poderia obter na distribuição de material impresso ou para o próprio deslocamento dos/as candidatos/as que não contavam com veículos mas também nas práticas de persuasão ao voto, estimulada por trocas de favores ou, melhor, de necessidades que passam a ser barganhadas:

trabalho, moradia, alimentação e até auxílio-funerário, porque a realidade das comunidades quilombolas brasileiras é perpassada por estágios de miserabilidade extrema que atinge cerca de 75% do contingente quilombola²².

Os demais impeditivos dizem respeito aos processos históricos de rebaixamento das populações negras, consequências nefastas dos efeitos do racismo. As vereadoras durante a campanha sofrem violentos processos de inferiorização porque “[...] nós quilombolas, nós que somos filhos de agricultores da zona rural, nós negros, então as pessoas não olham para a gente como um perfil para ser votado/a, então a gente é considerado aquela pessoa que só pode ser empregado, que nasceu para ser dominado” (Vereadora Espedita, 20/6/2021).

Neste sentido, é importante que o conceito de domicílio eleitoral abranja a perspectiva de abarcar domicílios coletivos, porque essas identidades marcam e demarcam possibilidades de acesso ao direito político de votar e ser votado/a. A Vereadora Jacielma acentua a necessidade de que seja estendido um olhar às mulheres, às negras e quilombolas. No conjunto das intersecções a que estão submetidas, a possibilidade de acesso a direitos é dificultada, porque o corpo é um domicílio, um território, uma geografia que transcende às normativas eleitorais que fixam o domicílio tão somente como um lugar que, objetivamente, determina um escopo legal. Torna-se muito difícil acessar direitos políticos quando o ponto de partida é sair da condição *do não ser* para passar a de ser *sujeitos/as de direito*: “[...] muitas pessoas fazendo política contra, dizendo que eu não tinha nada, que não era para votar em mim, porque eu não tinha nada para oferecer, e que eu era pobre [...]” (Vereadora Espedita, 20/6/2021).

5.3. DIÁLOGO 3: LIDERANÇAS QUILOMBOLAS E AS TERRITORIALIDADES COMO MATRIZES DE MUDANÇAS

[...] caberiam mais campanhas sobre o sistema político eleitoral brasileiro: o que é a democracia, teremos que desdobrar isso [...] a população negra não vive num Estado democrático a gente vive numa ditadura [...] e quem de fato ouve isso, ouve como uma crítica leve e isso não é uma crítica leve; é algo constitutivo desse país, a gente ainda está embasado, a gente tem as raízes, a estrutura, o esqueleto desse país está baseado na escravidão. (Isabela Cruz, C. Paiol de Telha, 19/6/2021).

²² Disponível em: <<https://www.ufjf.br/ladem/2013/01/07/quilombolas-expoem-miseria-brasileira-75-vivem-em-situacao-de-extrema-pobreza/>>. Acesso em: 20 jun. 2021.

ESTUDOS ELEITORAIS | ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL

Nesta última seção, reunimos lideranças comunitárias do chamado Vale do Ribeira, região que faz divisa entre os Estados de São Paulo e Paraná, por ter sido esta região um dos nossos campos de pesquisa, entre os anos de 2004 a 2009, com ações voltadas à educação escolar quilombola. E, dessa forma, frente às limitações de deslocamento em virtude da pandemia da Covid-19, já se tendo algumas familiarizações com os territórios, houve um favorecimento que resultou em uma interlocução mais incisiva.

Foram contatadas quatro lideranças: duas lideranças pertencem ao território de Paiol de Telha/PR, localizada em Guarapuava/PR, que se subdivide em quatro comunidades denominadas *núcleos* (Entre Rios, Guarapuava, Pinhão e Reserva do Iguaçu); uma liderança da comunidade Quilombola João Surá e outra do Quilombo Córrego do Franco, ambas localizadas em Adrianópolis/PR.

A interlocução teve como ponto de partida o questionamento acerca de quais seriam os elementos fundamentais para que o direito ao voto se efetive para as comunidades quilombolas. Frente a isso, muitos dos depoimentos convergiram; desde a questão mais tangível referenciada pelas localizações geográficas do território, o acesso às urnas e o alistamento eleitoral. A necessidade de um longo processo educativo que foi caracterizado como uma *educação política popular* foi ressaltada; esta educação não deve se restringir aos remanescentes de quilombos. Deve, sobretudo, reeducar a cultura política brasileira, fortemente arraigada a pensamentos e posturas que reproduzem as hierarquias sociorraciais vigentes de uma sociedade cuja escravidão é um dos pilares de fundação do Estado não democrático brasileiro (Isabela Cruz, 19/6/2021).

A quilombola Isabela Patricia Camargo Soares da Cunha (Núcleo Guarapuava) é Secretária da Associação Quilombola Paiol de Telha e Djankaw Matheus Marques (Núcleo Entre Rios) é Coordenadora do Coletivo Artístico e Cultural Paiol das Artes e integrante do conselho fiscal da mesma associação da qual Isabela também participa.

No território de Paiol de Telha, o acesso às urnas já está consolidado no sentido de que alguns núcleos votam em locais próximos, e nos núcleos de difícil acesso as urnas vão até o local ou então os grupos são transportados por carros subsidiados por candidatos/as ao pleito, o que para Isabela Cruz já se constituem formas de indução ao voto como decorrência de limitações estruturais. O território de Paiol de Telha é cindido em núcleos como decorrência da luta secular desse grupo (HARTUNG, 2004; ITCG, 2008), que acabou sendo dividido. Porém, ainda assim, para os lugares possíveis onde os/as remanescentes

se deslocaram, mantiveram-se unidos/as pelos fios da ancestralidade que, apesar das dificuldades, asseguram uma identidade coletiva.

Segundo avaliação de Djankaw, inexiste o acesso a algumas questões básicas como as relativas a documentações tais como título eleitoral, Cadastro de Pessoa Física (CPF), carteira de identidade, enfim documentos que, a princípio, os certificariam para o usufruto de direitos sociais e políticos. Por sua vez, Isabela Cruz faz uma extensa e rigorosa análise da forma como a relação território e política se desdobra em fases que partem, desde a concepção de política dos/as quilombolas até o formato ou a fase em que a política é instituída e institucionalizada em âmbito nacional.

A fase que diz respeito ao processo interno do território quilombola remete a pressupostos distintos, a saber:

1) O território, ainda que disperso por força dos processos violentos de expropriações a que foram submetidos ao longo da história, se vincula por força de *valores comunitários* e, assim sendo, tudo que for feito leva o nome da família. Isso para os mais velhos possui um grande peso, pois impacta, decisivamente, nas escolhas de apoios políticos e representatividade quilombola nos pleitos: qualquer opção individual carrega o nome do coletivo.

2) A concepção vigente de política é aquela que é sinônimo de *corrupção*. Assim sendo, uma comunidade tão estigmatizada, cujo capital cultural e econômico não corresponde ao perfil “[...] engravatado, de família nobre e coronelista” (Isabela, 18/6/2021), que representa os políticos tradicionais da região, retarda a inserção e o depósito de crença nesse ambiente político. Enfim, este visto como um espaço propício à pouca confiabilidade e um lugar de disputa desigual.

3) As aproximações por parte de candidatos/as aos núcleos da comunidade, ocorrem, sempre, movidas por interesses restritos aos períodos eleitorais. Em vista disso, o território/domicílio acaba compreendido como um espaço daqueles/as cujas vulnerabilidades são exploradas numa perspectiva de reprodução e manutenção das mesmas, porque o voto disputado corresponde, em igual proporção, aos interesses daqueles/as cujo sobrenome de família sempre está no cenário político, no seio do poder.

4) Por fim, a liderança Isabela (2021) nomeia como um processo de *educação política popular*, uma ação pedagógica a ser desenvolvida, permanentemente, pelo TSE, valendo-se de modo a esclarecer e municiar as populações – povo – por

meio de compreensões essenciais sobre a forma de efetivação da política que respalda uma democracia representativa instrumentalizada pelo voto.

Sem dúvida alguma, as comunidades tradicionais negras fazem uma política efetiva de governo das suas dificuldades e expectativas por meio de um conjunto de alternativas que possibilitaram às mesmas a sobreviverem e resistirem até os dias de hoje. A comunidade Paiol de Telha é o primeiro e único território quilombola do Paraná que teve parte de sua terra titulada²³ e, assim sendo, a *educação popular* talvez implique um conjunto de informações que devem ser encontradas para, futuramente, as normas que regem o processo eleitoral serem mais aderentes à diversidade populacional brasileira.

Por fim, as duas outras lideranças quilombolas que contatamos foram Carla Fernanda Galvão Pereira, Tesoureira da Associação dos Remanescentes de Quilombo João Surá, e Nilton Morato dos Santos, Conselheiro fiscal da Associação do Quilombo Córrego do Franco. Ambas as lideranças relataram o processo político que trouxe as urnas de volta às suas comunidades. Houve uma grande mobilização para que as mesmas retornassem ao local visto que estas haviam sido removidas quando as eleições se tornaram informatizadas e, em um dos casos, também pela ausência de local adequado para acomodação. Essa movimentação implicou uma mobilização conjunta das duas comunidades que enviaram um abaixo-assinado e ofícios ao juiz que atende o Município de Adrianópolis/PR. Conforme apontamos no Diálogo 1 (item 5.1), para o Coordenador da Conaq, Antônio Mendes, as escolas já são realidade em algumas comunidades quilombolas, ainda que muitos direitos não sejam alcançados pela simples possibilidade de comparecer ao pleito, porque o *votar e o ser votado/a* não podem ser compreendidos isolados do feixe de relações de poder, abissais, assimétricas e que atuam sobre a dinâmica do território.

Para Nilton Moreto (23/6/2021), que foi candidato a vereador, a comunidade Quilombo Córrego do Franco ainda perde parte de seus 128 votos em virtude de que a transferência do título eleitoral é inacessível, à medida que a comarca eleitoral se localiza no Município de Bocaiúva do Sul/PR, a 250 km de um território de difícil circulação pela topografia do terreno, o que torna a atualização do domicílio eleitoral financeiramente impossível. Realizar uma viagem até o

²³ Mais informações disponíveis em: <<https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/por-que-a-titulacao-do-quilombo-invernada-paiol-de-telha-e-tao-emblematica/23074>>. Acesso em: 18 jun. 2021.

local despende em torno de R\$ 950,00 para o pagamento do táxi, visto que não há transporte público que conduza os/as eleitores até Bocaiúva do Sul.

Frente a isso, os/as quilombolas do Córrego do Franco são votantes no Município de Barra do Turvo, um pequeno município paulista que se torna mais perto para irem fazer o título eleitoral e estabelecerem vínculo eleitoral. Como proposta, as lideranças apontam a necessidade de que a Junta Eleitoral vá até o território quilombola e promova tais regularizações, algo que poderia ser instrumentalizado, por exemplo, via mutirão da Justiça Eleitoral em parceria com demais órgãos públicos.

Na sequência das perdas de votos do Quilombo Córrego do Franco para a cidade paulista de Bocaiúva do Sul, outra parte da dispersão eleitoral se dá em virtude da exigência de comprovação documental do domicílio para fins de transferência do título eleitoral. Neste caso, o Sr. Nilton refere-se à confirmação por intermédio da conta de energia elétrica, sendo que muitas residências da região ainda não possuem acesso a esse serviço. Se não há, ao menos energia elétrica ostensiva na comunidade quilombola de Córrego do Franco, indubitavelmente os outros meios de comprovação documental de domicílio eleitoral previstos no artigo 65 da Resolução-TSE n. 21.538/2003 (contas de água ou telefone, nota fiscal ou envelopes de correspondência, cheque bancário e outros dessa espécie) encontram-se igualmente inacessíveis aos moradores dessa localidade. Tal exemplo se torna revelador à medida que passamos a desconsiderar o descompasso entre um regime de comprovação documental que pretende garantir a lisura de um processo eleitoral por meio de uma concepção abstrata de domicílio em que, aparentemente, as condições estruturais estão disponíveis a todos/as, a partir da pré-condição estabelecida como uma regra que não possibilita espaço para exceção.

Essa perspectiva, em verdade, é uma reificação daquilo que Giorgio Agamben (2004) teoriza acerca do conceito de *Estado de exceção*; o autor assevera que a exceção se mostra como regra em sociedades modernas, sendo usada como ferramentas políticas, não exatamente jurídicas, mas, todavia, com o poder de exercer um poder de governo sobre corpos, sobre vidas.

Esse poder político que regula as vidas das pessoas é denunciado pelo Sr. Nilton, ao descrever o que ele chama de *perseguição política*, relatando a forma como são operadas as tentativas de desarticulação das lutas por meio de impeditivos de direitos fundamentais que só são garantidos por intervenção do Ministério Público Federal.

Mas o prefeito que acaba ganhando nunca dá atenção à comunidade, praticamente todas as ações que a gente teve, de obras e benefícios que teve na comunidade foi em parceria com Ministério Público, em ação direta do Ministério Público dentro dessa luta e, a gente que foi candidato, o prefeito que ganhou parece que a gente se torna inimigo público número um. (Sr. Nilton, 23/6/2021).

O alvo são aqueles/as encarregados/as de organizar a luta – as lideranças – que, geralmente, o fazem a partir de um pressuposto comum de quem vive em comunidade: produzir uma dialogicidade que é muito peculiar, visto que se realiza não só entre as pessoas mas também a partir de uma memória ancestral. Esta revitaliza os sentidos para permanecer em um território que, ainda que não garanta a totalidade do sustento material, produz outras formas de estar no mundo que são catalisadoras de projetos que, até então, resistem sem esmorecer:

A gente que é liderança, que se destaca nas reuniões e outras participações tem uma grande dificuldade que até os políticos interferem, como diz, nessa questão, até para você conseguir emprego, não consegue trabalho em lugar nenhum , nem para carpir quintal se depender deles, eles tentam que você saia do território de qualquer jeito para não dar trabalho para eles [...] essa é uma das questões que mais pesa e acaba [...] você sem trabalho, sem os seus negócios, acaba tendo sair da comunidade e para eles isso é benéfico. Isso para as lideranças é um prejuízo lascado, por isso a dificuldade em eleger novas lideranças. (Sr. Nilton, 23/6/2021).

Tal exercício arbitrário da estrutura econômica e social para fins de influência no campo da representatividade política lembra a lógica do coronelismo, termo criado pelo jurista Victor Nunes Leal na obra *Coronelismo, Enxada e Voto* (1948) para designar as reminiscências políticas no interior do Brasil dos legatários da extinta Guarda Nacional (1831-1922) sobre os territórios rurais por eles “chefiados”²⁴. Em sua origem, o coronelismo pode ser compreendido como

[...] um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais, notadamente os senhores de terra [...] Desse compromisso fundamental resulta as características secundárias do sistema “coronelista”, como sejam, entre outras, o mandonismo, o filhotismo, o falseamento do voto, a desorganização dos serviços públicos locais.” (LEAL, 2012, página 22).

Portanto, quando os relatos da atualidade evidenciam tal nível de ingerência sobre a livre disposição da vida política dentro das comunidades quilombolas, podemos inferir que, em certa medida, a estrutura do

²⁴ Disponível em: https://www.politize.com.br/coronelismo-entenda-o-conceito/?https://www.politize.com.br/&gclid=Cj0KCQjw_dWGBhDAARIsAMcYuJzaisulF2yPIXsGgnFU-HyDEZtA2WNTjkF8rYywbQ64CC-BgAcxMx4aAmrpEALw_wcB. Acesso em: 24 jun. 2021.

coronelismo ainda possui ramificações. Para além disso, a agência do medo que imobiliza a construção de novas lideranças é algo problemático porque é preciso, sempre, de uma renovação dos lugares em que a luta se torna mais densa. Principalmente quando se estabelece, a excepcionalidade, obstante o canal por onde, em última instância, demandam seus direitos. Logo, de acordo com Santos (2010, página 44), quando a “[...] erosão dos direitos civis e políticos ocorre abaixo do radar da Constituição, isto é, sem a suspensão desses direitos, como acontece quando é declarado o Estado de emergência” (SANTOS, 2010, página 44).

Enfim, Sr. Nilton Moreto (21/6/2018) repete algumas das dificuldades já elencadas pelas vereadoras Benedita e Jacielma no que diz respeito à falta de recursos para a campanha e, em seu caso, acrescenta a baixa valorização dos partidos políticos, e até mesmo a ojeriza em relação às suas candidaturas e ao abuso de poder daqueles/as que já são candidatos/as pela tradição familiar. Este último elemento veicula-se, reiteradamente, pelo dado da condição de propriedade exclusiva de direitos na correlação com a propriedade dos bens materiais (terra e capital), mecanismo que estrutura essa sociedade estratificada pelos demarcadores de *raça, classe, gênero, geração*, enfim, descriptores da diferença que classificam e segregam.

Seria possível o verdadeiro direito político frente a esse cenário? Denúncias são tão contundentes e decorrentes do ser, estar, viver e lutar a partir de um território-domicílio cuja história é marcada pela constante busca de uma liberdade que se vê, ainda, ameaçada pela persistência de um capital econômico que “[...] se torna cada dia mais concentrado e é transmitido ‘pelo sangue’- a marca mais perfeita do privilégio injusto -, como ele o foi desde os tempos imemoriais” (SOUZA, 2017, página 95). Contra privilégios injustos, a resistência desmedida! Assim se constituem, senão como sujeitos de legítimos direitos, os sujeitos legitimados pela força com que reivindicam a sua história, o seu lugar que é o *domicílio de si*: comunidades quilombolas, comunidades e povos tradicionais brasileiros.

6. *Éthos jurisdiccional eleitoral*

Os achados evidenciados nas seções anteriores nos levaram a refletir sobre as possíveis causalidades relativas a esse cenário de afastamento entre as esferas jurídica, jurisdiccional eleitoral e as demandas dos povos e comunidades tradicionais. Tal distanciamento assume sinais de alerta especialmente

no que diz respeito ao tema do domicílio eleitoral, pois o território constitui elemento fundante na matriz identitária desses grupos étnicos e sociais em contornos materiais que, ordinariamente, não se limitam nem se encaixam na concepção liberal de propriedade consolidada pela tradição do *contrato social* como *lei natural*. Noções presentes nas formulações de Thomas Hobbes e John Locke (BUTTLER, 2020).

Consoante o que foi apresentado anteriormente, até mesmo a CF/1988, considerada emancipatória da cidadania, não dedicou maiores garantias aos povos e comunidades tradicionais. Por exemplo, o direito ao reconhecimento da propriedade das comunidades quilombolas foi regulado por um único dispositivo, inserido meramente no ADCT (ver item 3.1). Essa opção política evidencia a *ordem de grandes* (BOLTANSKI, 2016) dedicada a esse grupo étnico pelo legislador constitucional, mostrando como essa e as demais minorias sociais costumam ser despojadas no jogo de disputas que constituem os acordos e consensos políticos dos quais as normas jurídicas se originam. Esse horizonte normativo encontra-se muito afastado da prática diária dos povos e comunidades tradicionais brasileiras.

Esses grupos, apesar da habitação coletiva e efetiva das terras por eles cultivadas no decorrer dos séculos, majoritariamente não são guarnecidos de arcabouço jurídico que lhes assegure a propriedade formal desses territórios na celeridade desejada. Isso se justifica pela visão de propriedade presente no Direito Civil Brasileiro, a qual atende a uma concepção individualista, própria de um “direito natural e inato” retida na perspectiva de Thomas Hobbes, tal como fora citado por Buttler no prefácio da obra *Autodefesa: uma filosofia da violência* de Dorlin (2021). E tal retícula de “direito inato” também vigora na propriedade de corpos sociais, e mesmo biológicos, daqueles/as outros/as considerados/as legalmente como não proprietários/as e, assim sendo, instaura-se um hiato entre tais grupos e os campos jurídico e jurisdicional. Segundo Thomas Hobbes e John Locke, por exemplo, a autodefesa se associa ao direito de propriedade, “sendo o corpo igualmente concedido como propriedade legítima de uma pessoa jurídica” (DORLIN, 2020, página 5).

Nesse sentido, apesar dos avanços democráticos oriundos da CF/1988, responsável por também oxigenar os quadros de pessoal nas carreiras da magistratura e do Ministério Público (ENGELMANN, 2005), vivemos sob a égide de um arcabouço jurídico no âmbito eleitoral cujas bases epistemológicas encontram-se em rota de tensão com as pluralidades de existência dos povos

e comunidades tradicionais brasileiras. Tais normas refletem, dentre outros elementos, em geral:

1) Os momentos históricos de tensionamentos do conteúdo formal e procedimental da democracia (vide o emblemático ano de 1965, quando foi produzido o atual CE/1965).

2) O interesse de grupos específicos com maior ascendência no espaço político e acesso facilitado ao legislativo e aos sistemas de justiça, vide, respectivamente, os PLs de reforma eleitoral e as jurisprudências que reivindicam os direitos políticos.

3) O ideal do *homem médio* construído sob um padrão de homogeneidade em descompasso com as pluralidades do cotidiano social, étnico, racial e cultural brasileiro.

4) A ausência de reflexão sobre a “[...] democracia como sentido de uma forma de sociedade” (WARAT, 1997, página 99), o que obstaculiza a possibilidade de percebê-la como “[...] o conteúdo de uma determinada ordem social e econômica que se propaga com o melhor e com o mais justo” (WARAT, 1997, página 100).

Um exemplo dessa relação assíncrona entre fato e norma encontra-se apontado no Relatório Final do Eixo Temático 1 da SNE. O documento destaca que, no dia a dia de funcionamento da Justiça Eleitoral²⁵, as instâncias inferiores – TREs, juízes eleitorais e juntas eleitorais – emitem decisões em desacordo com o conceito elástico de domicílio eleitoral adotado pelo TSE, pois

[...] muitos cidadãos ainda são impedidos de transferir seu domicílio eleitoral para localidades em que tenham os mencionados vínculos, não sendo raros, inclusive, os casos em que os próprios cidadãos, ao solicitar o alistamento ou a transferência com base nas hipóteses já admitidas na jurisprudência, mas que extrapolam o disposto no CE, passam a ser processados por suposta fraude (BRASIL, 2019, página 9).

Possivelmente, essa ambivalência de posicionamentos jurisprudenciais entre TSE e instâncias inferiores da Justiça Eleitoral possua raiz no elemento que *a priori* deveria proporcionar maior fluidez e oxigenação ao funcionamento da Justiça Eleitoral: o caráter transitório das atividades

²⁵ Conforme prevê o artigo 118 da Constituição Federal, a Justiça Eleitoral estrutura-se da seguinte forma: Tribunal Superior Eleitoral; Tribunais Regionais Eleitorais; Juízes Eleitorais; e Juntas Eleitorais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.html>. Acesso em: 15 abr. 2021.

desenvolvidas pelos membros desse ramo do Poder Judiciário²⁶. A teor dos artigos 119 a 121 da CF/1988, os quais explicitam o funcionamento da Justiça Eleitoral, os juízes eleitorais, que são oriundos de distintas instituições (Tribunais de Justiça, Tribunais Regionais Federais e Advocacia), prestam serviço provisório no exercício da atividade jurisdicional eleitoral. Dito de outro modo, diferentemente das magistraturas estadual, federal e do trabalho, não há uma carreira da magistratura eleitoral, pois seus membros são recrutados entre outras instituições com vistas ao exercício provisório da atividade jurisdicional e, nesse estado de transitoriedade o *habitus*²⁷ de origem, dificilmente se reconfigura de modo a incorporar a multiplicidade de nuances que uma eleição depreende. Não está *dado* sem questionamento o direito de votar e ser votado/a sem que se analise, a exemplo do que as falas das lideranças e vereanças quilombolas trouxeram, o *perfil* do candidato e as condições sócio-históricas e sociais em um país cujo esqueleto é a escravização de corpos negros e indígenas (*Quilombola de Paiol de Telha*, Isabela Cruz, 2021).

A partir da perspectiva de Oliveira (2018, página 317), que, ao examinar os “interesses, comportamentos e *habitus de classe*” dos membros do Tribunal Regional Federal da 4^a Região (TRF4), concluiu pela existência de uma “prosopografia familiar conservadora e corporativista”, poderíamos imaginar que a pluralidade de vínculos institucionais e o caráter transitório da atuação dos operadores jurídicos das 1^a e 2^a instâncias da Justiça Eleitoral impediriam que esse ambiente fosse acometido por um engessamento no âmbito do exercício da atividade jurisdicional.

Contudo, ao mesmo tempo em que a origem diversa dos julgadores possui o condão de agregar distintas concepções institucionais e tornar heterogêneo o quadro jurisprudencial eleitoral, a seu turno, a ausência de um vínculo permanente desses operadores jurídicos com a Justiça Eleitoral obstaculiza a sedimentação de um *éthos* jurisdicional próprio deste braço do Poder Judiciário, responsável por potencializar direta e indiretamente as formas de cidadania ativa e passiva.

²⁶ Artigo 121, parágrafo 2º, da CF/1988): “Os juízes dos Tribunais Eleitorais, salvo motivo justificado, servirão por dois anos, no mínimo, e nunca por mais de dois biênios consecutivos, sendo os substitutos escolhidos na mesma ocasião e pelo mesmo processo, em número igual para cada categoria.” Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.html>. Acesso em: 15 abr. 2021.

²⁷ “[...] um sistema de disposições duráveis e transponíveis que, integrando todas as experiências passadas, *funciona a cada momento como uma matriz de percepções*, de aprenciações e de ações - e torna possível a realização de tarefas infinitamente diferenciadas, graças às transferências analógicas de esquemas [...]” (BOURDIEU, 1983, página 65)

Segundo Baptista (2012, página 19), a concepção do *éthos*, “[...] ao nível do discurso [...] manifesta-se através das escolhas feitas pelo orador [...]”, portanto esta dimensão aciona a perspectiva aristotélica, que concebe o *éthos* “[...] como o caráter moral que o orador deve apresentar no próprio discurso” (HABIB, 2008, página 21), ou seja, “[...] a imagem de confiabilidade que o orador inspira por meio do discurso, a confiança que ele transmite aos ouvintes” (SILVA, 2010, página 61).

Já na perspectiva estruturalista de Pierre Bourdieu, “[...] o *éthos* é o conjunto de princípios interiorizados que guiam a conduta do indivíduo de forma inconsciente e que permite a adesão aos valores partilhados por determinado grupo social” (BAPTISTA, 2012, p.19). Assim, Bourdieu (1998, página 49) caracteriza o *éthos* ou a ética da classe como a “[...] lógica do processo de interiorização ao final do qual as oportunidades objetivas e subjetivas se encontram transformadas em esperanças ou desesperanças subjetivas [...] é a atitude com relação ao futuro [...]”.

Em leitura conjunta com tais empreendimentos teóricos, aqui propomos a noção de *éthos* jurisdicional eleitoral a partir da dimensão referida por Merton (2013), portanto como o conjunto de valores e costumes assentidos, familiarizados e reproduzidos pelos membros de determinada instituição ou comunidade, no caso, a Justiça Eleitoral. Em outras palavras: a despeito das resoluções e decisões emitidas pelo seu órgão de cúpula (o TSE), a falta de um *éthos* jurisdicional eleitoral nas instâncias inferiores da Justiça Eleitoral contribui para o afastamento entre a percepção ampliada de domicílio eleitoral adotada no TSE e aquela meramente formal e restrita ao CE/1965 utilizada nas decisões de 1^a e 2^a instâncias, entre outras incompatibilidades e assincronias hermenêuticas no que diz respeito à aplicação da legislação eleitoral.

Isso porque, em face da ausência de compartilhamento desse elemento de classe profissional (o *éthos* jurisdicional), os membros das esferas inferiores do Judiciário Eleitoral não comungam do mesmo conjunto de valores e costumes sedimentados na prática jurisdicional do TSE. Entendemos que essa falta se origina da pluralidade dos vínculos institucionais daqueles operadores jurídicos – os juízos das instâncias inferiores –, impedindo a formação de um *corpus* ético-hermenêutico mais aproximado dos movimentos de vanguarda protagonizados pelo TSE, no sentido de aproximar os cidadãos do uso e fruição da plenitude de seus direitos políticos.

Esse hiato de percepções e dimensões, para além da inflexão imposta pelo *éthos* jurisdicional, também movimenta a abrupta separação entre *fatos* e *direito*

ESTUDOS ELEITORAIS | ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL

que se disseminou nos cursos e faculdades de Direito no Brasil. Ao dialogar com Silva (2006, página 36), percebemos, no perfil e na composição dos currículos dos cursos jurídicos do país, uma hegemonia do racionalismo que separa *fatos e direitos*, ou seja, se configura em um fenômeno que o jurista denomina de “[...] anacronismo do ensino universitário do Direito [...]”. Tal segmentação vem corroborar o adágio de que “[...] a universidade funciona como um dos pilares do paradigma racionalista”, o qual tenta compreender a ciência jurídica sob as mesmas premissas dos teoremas geométricos (SILVA, 2006).

Entendemos que, na dimensão dos direitos políticos, especialmente no que se relaciona aos povos e comunidades tradicionais, não se pode conceber uma noção de domicílio eleitoral que exclui aqueles/as que não têm residência fixa, aqueles/as que não possuem acesso a serviço postal, aqueles/as que moram nos rincões do Brasil em que o *Estado não chega*, e tantas outras situações similares vivenciadas cotidianamente por aqueles/as desabrigados/as da cidadania liberal.

Nesse sentido, é preciso incorporar que *fatos e direitos* se complementam e se retroalimentam rotineiramente, o que insta o ensino jurídico brasileiro fundado na tradição do *civil law*²⁸ a uma quebra de paradigma metodológico, que venha posicionar a importância do estudo da norma abstrata (o *direito*) em pé de igualdade com o caso concreto (os *fatos*), pois “[...] o conhecimento consiste em *fazer*. Não em apenas ouvir o que outros fazem.” (SILVA, 2006, página 51)

Portanto, no que tange à aplicação da legislação eleitoral, frente às pluralidades das realidades das minorias raciais, étnicas e sociais existentes no Brasil, entendemos que a atuação jurisdicional demanda do julgador um exercício hermenêutico que promova uma busca pelo “[...] significado fundamentalmente original do escrito que se ocupa” (GADAMER, 2006, página 57), de tal forma que não se utilize a norma para obliterar fatos e, tampouco, impedir que arranjos sociais que não se enquadram na logística do *homem médio* do CE/1965 exerçam o seu direito de votar e/ou ser votado/a.

Essa percepção aciona a necessidade de que a atuação jurisdicional aglutine também a retícula do dever ético do profissional jurídico, nos termos propostos por Economides (1999), autor que, ao trazer para centro do debate a formação e a atuação dos operadores do Direito, vislumbra na chamada 4^a

²⁸ “Enquanto o *common law* é um sistema baseado em decisões proferidas pelos Tribunais, o *civil law* é um sistema onde a codificação do Direito e a interpretação da lei orientam a atuação do operador do Direito.” (BEVILACQUA, 2021).

onda renovatória do acesso à justiça,²⁹ o caminho para a *virada da chave* no acesso ao Poder Judiciário.

Assim, projetamos na mobilização dos operadores jurídicos da Justiça Eleitoral a partir de um senso ético e hermenêutico que reconheça a isonomia da importância entre *fatos* e *direito*, bem como as insuficiências deste diante dos casos concretos, uma potencialidade para a superação das antinomias e incompatibilidades que pululam frente à ausência do *éthos* jurisdicional eleitoral entre os membros das instâncias inferiores desse braço do Poder Judiciário. À vista disso, para além da emissão de resolução e outras normativas de caráter obrigatório e vinculante que estendam a noção de domicílio eleitoral à pluralidade de realidades dos povos e comunidades tradicionais, também nos parece urgente que o TSE invista em formações com foco no letramento étnico, social e racial dos membros das instâncias de 1º e 2º graus da Justiça Eleitoral.

Considerações finais

Ao concluirmos este artigo, observamos que, ao longo dele, deixamos muitas questões em aberto. Mais do que questões, são desafios que se instauram para o TSE a partir de diferentes etapas em que nos debruçamos a estudar, rever e dialogar sobre a temática do Eixo 1, na especificidade do Domicílio Eleitoral. Responder essas questões talvez não apenas exigisse um tempo maior para refleti-las como também exigiria algumas mudanças indo ao encontro do que a SNE coloca como horizonte.

Nos preocupamos, para além de revisar o documento da Fase 1, em criar percursos metodológicos que permitissem, em alguma medida, aproximar os resultados teóricos encontrados à dinâmica da vida social por meio da escuta de uma pequena amostra do diverso contingente populacional brasileiro, neste momento representado por remanescentes de quilombos. Na pauta histórica de luta deste grupamento, o direito ao voto é intrinsecamente atrelado a outros tantos direitos, em especial a uma vida digna, feliz e peculiar, a partir do modo como secularmente se constituem sujeitos coletivos, frente a uma

²⁹ De modo sucinto, as ondas renovatórias do acesso à justiça dividem-se em: primeira, focada na discussão sobre a necessidade assistência judiciária em razão da vulnerabilidade socioeconômica; segunda, relativa à promoção de interesses difusos e tutela coletiva; terceira, em busca da efetivação dos direitos sociais através da tutela jurisdicional; quarta, com foco no profissional jurídico (ECONOMIDES, 1999).

ESTUDOS ELEITORAIS | ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL

concepção de território cuja terra, se tiver partilha, é no sentido da comunidade e coletividade, não do privado e individualista.

Não foi por escolha e nem ao acaso que grande parte das lideranças quilombolas que se propuseram a dialogar conosco são mulheres. Esse é um dado que se soma ao direito do voto que, em princípio, deve garantir o direito à cidadania e democracia, binômio representativo dos caminhos que levam à supressão das violências impostas por uma sociedade cujos corpos, principalmente femininos e negros, são classificados, muitas vezes, em linhas tênues entre o viver e o morrer de forma física ou simbólica.

A dimensão de analisarmos o domicílio eleitoral, a partir da *instituição*, e como as pessoas se autonomeiam, a partir do *povo*, não apenas se expande conceitualmente como permite averiguar qual *éthos* está incorporado em sistemas de justiça que, em certa medida, é a representatividade dos sistemas de valores tão distantes, que desenham linhas abissais entre o *fato* e a *norma* pela incapacidade de legislar e julgar não apenas *para e sobre* o outro, mas sim *com* o outro. Esse *estar com* é desaprender e repreender outros senso de direito, portanto outros senso justiça.

Modelos de democracia e cidadania são construções sociopolíticas que não são exclusividade de um Direito moderno que se funda numa matriz epistêmica que desconsidera que, a partir de determinados lugares/domicílios, emergem concepções embrionárias de mundo que podem reconfigurar decisões não apenas para a pessoa, mas para coletividades que habitam originariamente esta parte do globo e que reivindicam “[...] um tipo de cidadania global. Nós somos os povos da floresta, exercemos uma florestania. Onde tiver floresta no planeta, somos nós. A gente expande o nosso mundo”³⁰ (KRENAK, 2021, s/n).

A ampliação do conceito de domicílio expande o conceito de morar e viver que não se restringe a um *endereçamento*, mas que, de alguma forma, movimenta sistemas normativos para que, na sua concepção e julgamento, os critérios de fazê-lo sejam múltiplos tais quais a multiplicidade de existências que aguardam sem o sentido da espera, mas da luta política, formas de governo que possam oportunizar a todos/as, por meio do direito do voto e de ser votado/a, *cidadanias ou florestanias*.

Entre leis, documentos e pessoas, encontramos – nos povos e nas comunidades tradicionais, em especial as comunidades quilombolas – a subtração de

³⁰ Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/humanidade-vive-div%C3%B3rcio-da-vida-na-terra-diz-ailton-kenak/a-57015686>. Acesso em: 19 jun. 2021.

suas cidadanias e subcidadanias, o que corresponde à subtração de seus direitos. No entanto, conforme apontamos acima, não daremos respostas às questões dispersas ao longo do texto, porque, ao mesmo tempo em que encontramos a ausência de acesso à justiça a partir das falas da vereadora eleita Jocielma (14/6/2021), encontramos a assertiva de que as comunidades do território do Velho Chico *não irão parar mais!* Não param mais porque continuarão na luta e, mesmo quando não são eleitos, se sentem fazendo parte e, por isso, correlatas às *ausências* se apresentam as femininas *emergências*. Aguardemos os melhores resultados destes apontamentos!

Referências

- AGAMBEN, Giorgio. **Estado de exceção**. São Paulo: Ed. Boitempo, 2004.
- ALMEIDA, Silvio Luiz de. **O que é racismo estrutural?** Belo Horizonte: Letramento, 2018.
- ALVIM, Frederico Franco. O direito eleitoral como elo entre a democracia e a representação política. **Revista Eletrônica da EJE**, Brasília, ano 4, n. 4, p. 27-31, jun./jul. 2014.
- BAPTISTA, Maria Margarida Mascarenhas. **Habitus e ethos**: tempo e espaço em exames de Português. 2012. Dissertação (Mestrado em Ciências da Educação) – Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa, Lisboa. S/L, 2012. 79 f.
- BEVILACQUA, Helga. **Civil law e common law**: a diferença entre os sistemas jurídicos. Disponível em: <<https://blog.sajadv.com.br/civil-law-e-common-law-a-diferenca-entre-os-sistemas-juridicos/>>. Acesso em: 28 jul. 2021.
- BHABHA, Homi. **O local da cultura**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2001.
- BOLTANSKI, Luc. Sociologia crítica ou sociologia da crítica. In: VANDENBERGHE, F.; VÉRAN, J. **Além do habitus**: teoria social pós-bourdieuiana. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2016. p. 129-154.
- BOURDIEU, Pierre. **Questões de sociologia**. Rio de Janeiro: Marco Zero, 1983. p. 65.

ESTUDOS ELEITORAIS | ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL

BOURDIEU, Pierre. A escola conservadora. In: BOURDIEU, P. **Escritos de educação.** (NOGUEIRA, M. A; CATANI, A. (Orgs). Petrópolis (RJ): Editora Vozes, 1998. pp. 39-64.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **O Brasil em construção:** 30 anos da Constituição Cidadã. Brasília: Câmara dos Deputados, 22 out. 2018. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/visiteacamara/cultura-na-camara/atividades-anteriores/exposicoes-2018/o-brasil-em-construcao-30-anos-da-constituicao-cidada>. Acesso em: 21 jun. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao>. Acesso em: 20 jul. 2021.

BRASIL. **Decreto n. 4.887, de 20 de novembro de 2003b.** Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4887.htm>. Acesso em: 19 abr. 2021.

BRASIL. **Decreto n. 6.040, de 07 de fevereiro de 2007.** Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm>. Acesso em: 15 abr. 2021.

BRASIL. Lei n. 4.737, de 15 julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF: Presidência da República, [1965]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737compilado.htm>. Acesso em: 15 abr. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Decisões de Jurisprudência. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/jurisprudencia/decisoes/jurisprudencia>. Acesso em: 28 jul. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Legislação. **Grupo de trabalho para Sistematização das Normas Eleitorais** _____. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 05.10.1988. Brasília, 1988. (SNE).** Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/sne>. Acesso em: 28 jul. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Parceria entre TSE e instituições abre nova etapa de projeto para a sistematização das normas eleitorais. **Comunicação**, 12 abr. 2021. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2021/Abril/parceria-entre-tse-e-instituicoes-abre-nova-eta-pa-de-projeto-para-a-sistematizacao-das-normas-eleitorais>. Acesso em: 28 jul. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução n. 21.538, de 14 de outubro de 2003a**. Dispõe sobre o alistamento e serviços eleitorais mediante processamento eletrônico de dados, a regularização de situação de eleitor, a administração e a manutenção do cadastro eleitoral, o sistema de alistamento eleitoral, a revisão do eleitorado e a fiscalização dos partidos políticos, entre outros. Brasília: Sala de Sessões, 2003. Disponível em: < <https://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2003/RES215382003.htm>>. Acesso em: 21 jun. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Portaria n. 115, de 13 de fevereiro de 2019a**. Institui grupo de trabalho incumbido de realizar estudos para identificar os conflitos na norma vigente decorrentes das reformas eleitorais e propor a respectiva sistematização. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2020. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/prt/2020/portaria-no-609-de-21-de-agosto-de-2020>. Acesso em: 21 jul. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Sistematização das normas eleitorais**: eixo temático I: direitos políticos e correlatos. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2019b. 223 p. (Coleção SNE, 2). Disponível em: <https://www.tse.jus.br/o-tse/biblioteca-digital>. Acesso em: 28 jul. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Sistematização das normas eleitorais**: eixo temático VII: participação das minorias no processo eleitoral. Tribunal Superior Eleitoral. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2019c. 164 p. (Coleção SNE, 8). Disponível em: <https://www.tse.jus.br/o-tse/biblioteca-digital>. Acesso em: 28 jul. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Portaria n. 609, de 20 de agosto de 2020**. Institui grupo de trabalho GT SNE Fase 2 incumbido de promover o desenvolvimento e aprofundamento dos estudos e debates a partir dos relatórios finais elaborados pelo GT-SNE. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2020. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/prt/2020/portaria-no-609-de-21-de-agosto-de-2020>. Acesso em: 21 jul. 2021.

BRUM, Eliane. **El País Brasil**. Disponível em: <https://racismoambiental.net.br/2016/07/18/casa-e-onde-nao-tem-fome-por-eliane-brum/>. Acesso em: 19 abr. 2021.

ESTUDOS ELEITORAIS | ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL

BUTTLER, Judith. Prefácio. In: **Autodefesa**: uma filosofia da violência. Tradução. Jamille Pinheiro Dias, Raquel Camargo. OnlineSão Paulo: Editora Ubu, 2020.

CORONELISMO: entenda o conceito. **Politize!**, 27 fev. 2017. Disponível em: <https://www.politize.com.br/coronelismo-entenda-o-conceito/?>. Acesso em: 28 jul. 2021.

CURITIBA (PR). Secretaria da Justiça, Trabalho e Direitos Humanos. **Povos e Comunidades Tradicionais**. Disponível em: <http://www.dedihc.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=156>. Acesso em: 15 abr. 2021.

DORLIN, Elsa. **Autodefesa**: uma filosofia da violência. Tradução. Jamille Pinheiro Dias, Raquel Camargo. *Online* São Paulo: Editora Ubu, 2021.

ECONOMIDES, Kim. Lendo as ondas do “movimento de acesso à justiça”: epistemologia versus metodologia? In: PANDOLFI, Dulce (org.), [et al]. (orgs). **Cidadania, justiça e violência**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999. p. 61-76.

ENGELMANN, Fabiano. Ensino jurídico e legitimação de definições do direito: elementos para uma sociologia da expansão da pós-graduação em direito no Rio Grande do Sul. **Campos**: revista de Aantropologia, [S.I.] Curitiba, v. 6, p. 139-161, dez. 2005. ISSN 2317-6830. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/campos/article/view/4510>>. Acesso em: 28 jul. 2021.

FANON, Frantz. **Peles negras, máscaras brancas**. Tradução. Renato Silveira. Salvador: EDUFBA, 2008.

FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES. **Quadro geral por estados e regiões 05.02.2021**: quadro geral de comunidades remanescentes de Quilombos. Disponível em: <<http://www.palmares.gov.br/wp-content/uploads/2015/07/quadro-geral-por-estados-e-regioes-05-02-2021.pdf>>. Acesso em: 19 abr. 2021.

GADAMER, Hans Georg. Esboços dos fundamentos de uma hermenêutica. In: **O problema da consciência histórica**. Organizador: Pierre Fruchon; Tradução: Paulo Duque Estrada. 3. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006.

HABIB, Paulo Paulinelli. **O Ethos na argumentação**: análise discursiva de uma carta-protesto de Sobral Pinto ao Presidente Costa e Silva. 2008. Dissertação (Mestrado em Estudos Lingüísticos) - Faculdade de Letras da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2008, 183 f.

HAESBAERT, R. Dos múltiplos territórios a multiterritorialidade. In: HEIDRICH, A.; COSTA, B.; PIRES, C.; UEDA, V. (org.) **A emergência da multiterritorialidade: a ressignificação da relação do humano com o espaço**. Canoas/Porto Alegre: ULBRA; Porto Alegre: UFRGS, 2008.

HARTUNG, Miriam Furtado. **O sangue e o espírito dos antepassados: escravidão, herança e expropriação no grupo negro Invernada Paiol de Telha-PR**. Florianópolis: NUER/UFSC, 2004.

HOLSTON, James. **Cidadania insurgente**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

INSTITUTO DE CARTOGRAFIA E GEOGRAFIA (ITCG). **Terra e cidadania**. Curitiba: ITCG, 2008.

MERTON, Robert. 2013[1973]. A ciência e a estrutura social democrática. In: **Ensaios de sociologia da ciência**. São Paulo: Editora 34, 2013. p. 181-198.

MOREIRA, Rodrigo. Domicílio eleitoral. **Revista Eletrônica da EJE**, Brasília, ano 3, n. 5, p. 11-14, ago./set. 2013.

NUNES, Georgina Helena Lima. Educação Quilombola. In: BRASIL. Ministério da Educação. **Orientações e ações para a educação das relações étnico-raciais**. Brasília: SECAD, 2006. p. 141-163.

OLIVEIRA, Ricardo Costa de. Genealogias políticas do Judiciário. **Revista NEP: núcleo de estudos paranaenses**, v. 4, n. 1, 2018, pp. 317-330. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/nep/issue/view/2559/showToc>>. Acesso em: 28 jul. 2021.

POR QUE a titulação do quilombo invernada paiol de telha é tão emblemática? **Terra de Direitos**, 13 maio 2019. Disponível em:<https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/por-que-a-titulacao-do-quilombo-invernada-paiol-de-telha-e-tao-emblematica/23074>. Acesso em: 28 jul. 2021.

QUILOMBOLAS expõem miséria brasileira: 75% vivem em situação de extrema pobreza. Laboratório de demografia e estudos populacionais. 7 jan. 2013. Disponível em: <https://www.ufjf.br/ladem/2013/01/07/quilombolas-expoem-misera-brasileira-75-vivem-em-situacao-de-extrema-pobreza/>. Acesso em: 20 jun. 2021.

SANTOS, Boaventura de Souza. **A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência**. São Paulo: Editora Cortez, 2007.

ESTUDOS ELEITORAIS | ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL

____ SANTOS, Boaventura de Souza. **O fim do império cognitivo:** a afirmação das epistemologias do Sul. Belo Horizonte: Authentica, 2019.

SANTOS, Suzy; CAPPARELLI, Sérgio. Coronelismo, radiodifusão e voto: a nova face de um velho conceito. In: BRITTOS, Valério Cruz; BOLAÑO, César Ricardo Siqueira (org.). **Rede Globo:** 40 anos de poder e hegemonia. 1. ed. São Paulo: Paulus, 2005, v. 1, p. 77101.

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, socialismo e democracia.** Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SILVA, Ovídio A. Baptista da. Os juristas e o poder. In: **Processo e ideologia:** o paradigma racionalista. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

SILVA, Jeanny Meiry Sombra. **O ethos do professor como agente de mudanças de situações de conflito em sala de aula.** 2010. Dissertação (Mestrado em Letras) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2010, 229 f.

SILVA, Jean P. **Manual de Introdução ao Direito.** Paraíba: Cabedelo, 2014.

SOUZA, Jessé. **A elite do atraso:** da escravidão à lava jato. Rio de Janeiro: Leya, 2017.

TUMELERO, Silvana Marta; OLIVEIRA, Robson de. Direito ao território, à moradia, à acolhida e ao pertencimento sob a perspectiva do direito à cidade. **CRESS-PR – em Movimento.**, Curitiba, v. 5, Fev. 2021, p. 1-42, mar. 2021.

WARAT, Luis Alberto. **Introdução Geral ao Direito III. O direito não estudado pela teoria jurídica moderna.** Porto Alegre: Fabris Editor, 1997. (Introdução Geral ao Direito, v. 2).

Justiça Eleitoral e (des)igualdade de gênero: uma análise feminista do Tribunal Superior Eleitoral brasileiro

Salete Maria da Silva¹

¹ Advogada feminista, mestra em Direito Constitucional, doutora em Estudos de Gênero e Feminismo, com pós-doutorado em estudos de Gênero e Direito. Professora do Departamento de Estudos de Gênero e Feminismo da Universidade Federal da Bahia (Ufba), coordenadora e pesquisadora do grupo de pesquisa e extensão Jusfemina.

Resumo

Este texto apresenta reflexões analítico-críticas sobre a Justiça Eleitoral brasileira, focando, especialmente, no Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Trata-se de uma contribuição ao debate em torno da (des)igualdade de gênero no Poder Judiciário e da luta pela reparação de injustiças históricas, observando, a partir de lentes feministas, o lugar das mulheres na composição do referido Tribunal, o tratamento dado às questões de gênero em suas normativas internas e em suas campanhas, cursos, eventos e publicações com vistas à ampliação da participação feminina e à concretização da justiça de gênero no âmbito do TSE. Os resultados apontam que importantes iniciativas têm sido adotadas no sentido de incluir as agendas de gênero, com ênfase nos direitos das mulheres, nas práticas e discursos desta Justiça Especializada, porém, apesar dos importantes e tímidos avanços, ainda existem inúmeras e lamentáveis permanências, especialmente no que tange à prevalência masculina na ocupação dos cargos de ministros, na direção da Escola Judiciária Eleitoral (EJE) e na adoção de linguagem androcêntrica não somente nos comunicados oficiais, mas nos materiais de (in)formação e divulgação científica, sem olvidar dos riscos de uso retórico e meramente instrumental das temáticas em apreço. Por fim, algumas considerações e sugestões são apresentadas, visando incrementar as discussões sobre o tema, mas sem qualquer pretensão de oferecimento de receitas e/ou de esgotamento do debate.

Palavras-chave: Justiça Eleitoral. Igualdade de gênero. Análise feminista.

Introdução

A luta das mulheres brasileiras em prol de seus direitos, notadamente dos direitos políticos e eleitorais, constitui uma longa jornada que, apesar de alguns avanços, ainda está longe de alcançar os níveis minimamente desejáveis, haja vista que, na atualidade, não passamos de 15% dos membros da Câmara dos Deputados e de 14,8% dos membros do Senado Federal², sem olvidar que somente em 2010 tivemos a primeira eleição de uma mulher à presidência da República e, tudo isso, num contexto em que a parcela feminina soma mais 50% da população do país, mais de 50% do eleitorado nacional e mais de 45% das pessoas filiadas aos partidos políticos.³

Ou seja, somos uma sociedade que ainda está longe de se afirmar democrática em termos de gênero, uma vez que o voto feminino, alcançado a duras penas, conta apenas com 89 anos de existência, e o direito de ser candidata, de ser eleita e de participar ativamente das decisões institucionais desta nação ainda é um desafio gigantesco para as mulheres brasileiras, sobretudo para as oriundas de grupos sociais historicamente discriminados e excluídos – como as pobres, negras, indígenas, campesinas, deficientes, trans, dentre outras – em face dos inúmeros obstáculos impostos pelas discriminações, interdições, opressões e violências sobrepostas a que estão permanentemente submetidas (ARAÚJO, 2001, 2009, 2010; CAVALCANTI, 2018; LIMA, 2015; REZENDE, 2017; SILVA, 2018).

Diante desse quadro, e após anos de lutas e demandas históricas formuladas pelos movimentos feministas e de mulheres ante ao Estado (ALVAREZ, 2004; AVELAR, 2013; COSTA, 2005), coube a este, por meio de suas inúmeras instituições, incluindo-se aí a Justiça Eleitoral, criar condições favoráveis à participação das mulheres no mundo da política e nos espaços decisórios, haja vista que a igualdade de gênero está explicitamente inscrita não somente no texto constitucional, mas em diversos outros marcos normativos que estabelecem compromissos internacionalmente assumidos pelo Brasil (BARSTED; PITANGUY, 2011; PIOVESAN, 2014, 2016; SILVA, 2012; 2016; SILVA; WRIGHT, 2015).

² Em 2021, são 77 deputadas federais, num universo de 513 cadeiras, e 12 senadoras, num universo de 81 cadeiras.

³ As mulheres constituem 51,8% da população e 52% do eleitorado brasileiro, segundo dados do IBGE e também do próprio TSE. Cf. <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18320-quantidade-de-homens-e-mulheres.html> e <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Marco/mulheres-representam-52-do-eleitorado-brasileiro?SearchableText=mulheres>.

No entanto, apesar da existência de normativas constitucionais e infraconstitucionais referentes à igualdade de gênero de um modo geral e, em especial, às cotas de gênero na política, isto é, as ações afirmativas (DIAS, 2016; MACEDO, 2014; PRÁ, 2013; QUINTELA;), muito ainda há que se fazer a fim de que a presença das mulheres, assim como suas especificidades e necessidades jurídico-políticas, sejam observadas e contempladas não somente em termos de candidaturas a cargos políticos eletivos, mas na própria composição e caracterização dos diversos tribunais, instâncias e/ou órgãos jurisdicionais, a fim de, ao fazerem a lição de casa, possam passar para a sociedade, de maneira expressa e inequívoca, a mensagem de que, de fato, tem compromisso com a democracia inclusiva e com a *justiça de gênero*,⁴ uma vez que os indicadores oficiais têm demonstrado lamentáveis e persistentes *brechas de gênero*⁵ que somente podem ser compreendidas a partir dos estudos feministas em torno da *divisão sexual do trabalho*, do chamado *teto de vidro*⁶ e de suas barreiras patriarcas, responsáveis tanto

⁴ Conforme já destacamos alhures, “o conceito de justiça de gênero tem sido utilizado em diversos documentos e projetos disseminados em escala internacional. Tais documentos, não raro, são lavrados pelas Nações Unidas e/ou por entidades de mulheres dedicadas às O conceito de justiça de gênero tem sido utilizado em diversos documentos e projetos disseminados em escala internacional. Tais documentos, não raro, são lavrados pelas Nações Unidas e/ou por entidades de mulheres dedicadas às questões de gênero e desenvolvimento” (SILVA; WRIGHT, 2016, página 2). Em síntese, pode-se dizer que o conteúdo desse conceito está relacionado à ideia de justiça social, observado o enfoque gênero, já que o mesmo objetiva identificar o progresso das mulheres no mundo, estabelecendo uma relação entre as demandas das mulheres e as respostas do Estado. Trata-se, portanto, de uma noção que articula perfeitamente as ideias de paridade e equidade em todas as esferas da vida social.

⁵ O conceito de brecha de gênero se refere a uma forma de demonstrar disparidades entre homens e mulheres relacionadas ao acesso a direitos, recursos e oportunidades. Foi criado precisamente para medir e evidenciar, de maneira quantitativa, as desigualdades de gênero em determinadas sociedades, regiões ou mesmo instituições específicas, podendo ser aplicado ao campo do trabalho, da educação, da política, dentre outros. Assim, quanto maiores forem as brechas, indicadas percentualmente, mais distantes estaremos da igualdade de gênero. Por exemplo, no que tange à igualdade salarial entre homens e mulheres que exercem a mesma função, o Brasil, em 2019, encontrava-se na 130^a posição, num universo de 153 países. Essa posição é obtida por meio de cálculos que analisam as brechas de gênero realizados pelo Fórum Econômico Mundial (WEF, na sigla em inglês), que divulga, anualmente, um informe de brecha global de gênero, denominado *Global Gender Gap Report*, disponível em <https://www.weforum.org/reports/gender-gap-2020-report-100-years-pay-equality>.

⁶ A expressão *teto de vidro*, também conhecida como *teto de cristal* ou, no inglês, *glass ceiling barriers*, tem sido utilizada pelo campo dos estudos feministas desde que foi cunhada em meados da década de 1980. Esse termo está relacionado às barreiras invisíveis – e, portanto, difíceis de serem detectadas – que dificultam, limitam ou mesmo impedem as mulheres de acessarem os mais elevados cargos das carreiras

pela *segregação de gênero vertical* como pela *horizontal*⁷, em diversos espaços de poder, incluindo-se aí o próprio sistema de justiça.

Assim, a *sub-representação* feminina na cúpula do Judiciário indica não somente um *continuum* de desequilíbrios e desigualdades em termos de gênero, mas a histórica falta de uma política institucional igualitária ampla, efetiva, eficiente e eficaz⁸ capaz de enfrentar toda essa problemática, uma vez que, conforme indicam os dados oficiais⁹, quanto mais alto o cargo, em termos de hierarquia, de privilégios, de simbologia, de remuneração e de atribuições,

profissionais, seja no âmbito público ou privado, assim como de ocupar as instâncias mais prestigiosas dos espaços decisórios no âmbito estatal. Em várias partes do mundo, incluindo no Brasil, diversas pesquisas são realizadas com foco na compreensão desse fenômeno (COTTER, HERMESEN, OVADIA, VANNEMAN, 2001; MARTINEZ, 2018; PAIVA, 2017), que, embora não seja novo, ainda é bastante forte nas sociedades patriarcais, articulando-se, contemporaneamente, com outros elementos decorrentes dos diversos sistemas de opressão e discriminação, tais como o racismo, o capitalismo, o capacitismo, a lgbtfobia, dentre outros.

⁷ As segregações vertical e horizontal decorrem da ordem de gênero patriarcal e da cultura correspondente, que operam a partir de estereótipos de gênero que orientam, de forma sutil ou explícita, quais são os espaços e as funções que devem ser ocupados por homens e mulheres. No mundo do trabalho, de um modo geral, é possível observar que os homens ainda ocupam, majoritariamente, não somente determinados postos, mas, sobretudo, os cargos de comando e de direção, mantendo-se nos de maior prestígio e remuneração, ao passo que as mulheres, em sua maioria, estão em posições e funções de menor prestígio e poder, quando não estão concentradas em atividades consideradas femininas ou em ocupações que supostamente deveriam interessar “naturalmente” ao seu gênero. Isso tem gerado dois tipos de separação: a de natureza vertical, quando um dos gêneros (geralmente o masculino) está no topo da pirâmide hierárquica e o outro (geralmente o feminino) está na base da referida escala; e a de natureza horizontal, caracterizada pela ocupação gendrada em nichos de um mesmo nível laboral ou em atribuições não hierarquizadas consideradas mais compatíveis com o sexo/gênero de determinadas pessoas. Em ambos os casos, estaremos diante de expressões de desigualdades, haja vista que a ausência de equilíbrio na ocupação dos postos, notadamente os de comando, gera mais exclusões e discriminações, fortalecendo a manutenção do injusto *status quo* social em termos de gênero e diversidade. Assim, ainda que as mulheres tenham, já há algumas décadas, logrado adentrar certos espaços laborais anteriormente ocupados apenas por homens, como o Poder Judiciário, por exemplo, o fato é que o acesso à cúpula desse poder continua sendo desigual, visto que há muita concentração de poder em mãos masculinas, além de muito controle e muita resistência para mudar esse fenômeno.

⁸ Somente em 2018, o Poder Judiciário brasileiro começou a instituir uma política nacional de incentivo à participação institucional feminina no Poder Judiciário, adotada por meio da Resolução-CNJ n. 255/2018.

⁹ Conforme dados do Diagnóstico da Participação Feminina no Poder Judiciário, apresentado pelo Departamento de Pesquisas Judicárias do Conselho Nacional de Justiça (DPJ/CNJ), disponíveis em <https://www.tjpr.jus.br/documents/18319/17932066/Diagnóstico+feminino/13a68e86-b069-4440-6b94-9acce5ba28c0>.

menor o acesso das mulheres, o que gera uma bola de neve de desigualdades. Ao contrário do que muitas e muitos pensam e afirmam, essa realidade não muda somente com o decorrer do tempo, mas sim mediante sérios e públicos questionamentos, acompanhados de proposições de políticas para a igualdade, dentre as quais a luta pela paridade deve ser uma constante, até porque a realidade tem demonstrado não somente o déficit democrático em termos de gênero, mas a própria falta de reconhecimento das contribuições femininas nos diversos âmbitos da vida social, já que a ausência de redistribuição equitativa do poder entre os gêneros no âmbito do Judiciário, mormente no seio do Tribunal Eleitoral, pode gerar desconfiança e crise de legitimidade e respeitabilidade a quem compete julgar questões relativas a violações aos direitos políticos e eleitorais, assim como às leis e ao texto constitucional, além de organizar, periodicamente, os pleitos e regulamentar os processos de escolha das e dos futuras(os) representantes e dirigentes do país.

Destarte, e com vistas a contribuir com o debate em torno da temática, este texto apresenta reflexões analítico-críticas sobre o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), observando, a partir das lentes feministas, o lugar das mulheres na sua composição, as questões de gênero no âmbito de suas normativas internas, campanhas, cursos e eventos promovidos nesse sentido, incluindo-se aí as ações da Escola Judiciária Eleitoral (EJE) e a linguagem adotada pelos meios de comunicação institucional, tudo com vistas a evidenciar e refletir sobre avanços e permanências relacionadas à concretização da igualdade de gênero no seio deste Tribunal. Ao final, e a título de considerações finais, apresento algumas sugestões, mas sem qualquer pretensão de oferecimento de receita e/ou de esgotamento do debate.

Para os fins dessa reflexão, que é fruto de uma pesquisa mais ampla¹⁰, amparei-me nos seguintes recursos metodológicos: pesquisa bibliográfica¹¹, pesquisa *online* (levantamento eletrônico de dados)¹² e análise de documentos¹³, a partir dos quais,

¹⁰ Sobre empoderamento jurídico das mulheres com vistas a contribuir para o fortalecimento do acesso à Justiça e ampliação da cidadania, cujos resultados parciais foram publicados no artigo homônimo, disponível em <https://periodicos.set.edu.br/direito/article/view/7675>.

¹¹ Revisitei a literatura especializada, focando em artigos e livros sobre a Justiça Eleitoral brasileira e sobre a incorporação do enfoque de gênero na Justiça, especialmente a Justiça Eleitoral.

¹² Pesquisei no site oficial do TSE e em notícias sobre o tema.

¹³ Tomei como fonte as normais supraconstitucionais (convenções e tratados), assim como as normas constitucionais e infraconstitucionais sobre igualdade de gênero, cotas de gênero e paridade, assim normativas como resoluções, decretos e portarias

e com base no enfoque de gênero, feminista e interseccional, articulei teoria e empiria (cotejando realidade fática e lentes conceituais) com vistas a organizar um pensamento crítico, conforme passo a expor nos tópicos a seguir.

1. A perspectiva de gênero como lente analítica

Em consonância com diversas autoras (BRUNET ICART, 2008; GALLARDO, 2012; NICHNIG, 2019), tenho tratado, em inúmeras ocasiões (SILVA, 2008; 2012, 2015; 2019; 2021), sobre a importância da adoção da perspectiva de gênero na análise das questões jurídicas e judiciárias de um modo geral, assim como no debate acerca da (des)igualdade de gênero no sistema de Justiça, haja vista que somente esse enfoque nos permite enxergar aquilo que para nós, feministas, constitui o óbvio ululante das sociedades patriarcais, isto é, a prevalência do masculino nos espaços de poder e decisão em detrimento da presença (e/ou representação) feminina que, não raro, costuma ser tímida (quando não inexistente) nas cúpulas dos espaços decisórios, mormente onde e quando estão em jogo a elaboração, a interpretação e a aplicação das leis que visam organizar a vida em sociedade, assim como a distribuição dos recursos (materiais e simbólicos) e a produção dos saberes que significam e valoram a realidade social, bem como o papel e o lugar das pessoas nas mais distintas estruturas sociais.

Destarte, a perspectiva de gênero, que constitui uma mirada reveladora e desveladora do que se encontra encoberto, pode e deve ser incorporada à análise das instituições, dos órgãos e das funções estatais, dentre elas a própria Justiça em seus diversos níveis, instâncias, competências e especialidades, haja vista que o *olhar gendrado* busca colocar em relevo e analisar, criticamente, as desigualdades sociais entre homes e mulheres, argumentando que as mesmas não são naturais, mas resultantes de acordos e convenções sociais que valorizam de maneira diferenciada e hierarquizada as expressões das masculinidades e das feminilidades, com prejuízo para as mulheres na maioria das sociedades.

Com base nessas reflexões, pode-se dizer que a perspectiva ou o enfoque de gênero é, antes de tudo, uma ferramenta analítico-crítica e metodológica que permite exibir o quanto e o como as desigualdades estabelecidas entre homens e mulheres têm prejudicado o exercício dos direitos humanos e a

acerca dos assuntos emanados pelo TSE e por estruturas a ele vinculados, como a EJE e comissões específicas sobre política de gênero.

própria cidadania feminina, gerando impactos no desenvolvimento social e nas próprias noções de justiça e democracia (TELES, 2006).

Assim, a adoção ou a incorporação das referidas lentes no exercício de qualquer atividade analítica corresponde à identificação – e problematização – da situação das mulheres (e dos homens também) em determinado contexto, considerando sua condição e posição social, com vistas a elaborar decisões mais justas, via legislações e/ou políticas institucionais que contribuam para um enfrentamento eficaz dos diversos problemas relacionados ao gênero e às suas interseccionalidades (AKOTIRENE, 2018).

Além disso, quando se adota a perspectiva em apreço, seja no estudo de um caso concreto, seja na análise de uma realidade social mais ampla e complexa, ou mesmo na interpretação de uma norma constitucional ou ordinária, faz-se necessária uma criteriosa contextualização histórica, cultural e geográfica não só do fato ou fenômeno a ser analisado, mas da própria norma em si, a fim de perceber os elementos que orientaram sua criação, o contexto em que foi construída, assim como o momento em que está sendo apreciada e/ou reivindicada, pois isso também permite perceber se há permanências ou deslocamentos quanto às demandas e aos fundamentos que justificaram/justificam a sua existência e se os argumentos para sua existência ainda são válidos no contexto de sua aplicação (SILVA, 2019b; 2021).

Destarte, é possível ter uma visão panorâmica da realidade onde as mulheres se inserem, pois é através de lentes de gênero que se pode enxergar a construção social das diferenças sexuais e seus reflexos negativos no seio da sociedade. Essa perspectiva, portanto, corresponde a uma espécie de método que pode e deve ser utilizado em todas as situações e por profissionais de todas as áreas, mormente do campo jurídico, com vistas a garantir o direito à igualdade e à não discriminação para todas as pessoas, especialmente para as mulheres historicamente oprimidas e discriminadas por conta do gênero e de outros marcadores sociais.

Assim, não resta dúvida de que a perspectiva de gênero constitui uma verdadeira ferramenta analítica que pode contribuir não somente para uma abordagem feminista de qualquer fenômeno, mas, especialmente, para uma discussão acerca do lugar das mulheres no Poder Judiciário, uma vez que as questões que essa mirada levanta – assim como as respostas/proposições que dela podem emergir – contribuem, sobremaneira, para o enfrentamento das injustiças de gênero em diversos contextos e realidades.

Por isso, e em consonância com as orientações de Menache (2005), uma “pergunta de partida” que pode e deve ser feita diante de situações, normas, projetos, programas e políticas que afetam negativamente a vida das mulheres – e eu acrescentaria, diante de práticas, discursos e tradições institucionais – seria a seguinte: “[tal costume, tal norma, tal projeto ou tal programa] leva em conta que a sociedade se organiza mediante uma ordem de gênero patriarcal, isto é, em que homens e mulheres vivenciam relações de poder desiguais, onde as últimas são historicamente prejudicadas no acesso a bens, serviços, recursos, direitos e poder?”¹⁴

A questão colocada permite pensar diversas realidades e problemáticas sociais, dentre elas a própria composição da Justiça brasileira, mormente a ocupação, em termos de gênero e raça/etnia, dos Tribunais Superiores e, em especial, o TSE, objeto de reflexão no presente texto. Além disso, convém articular tais contribuições com os conceitos de *brecha de gênero* e *teto de vidro*, anteriormente mencionados, sem olvidar de outras metodologias produzidas pelos *feminismos jurídicos* (SILVA, 2018; 2019a; 2021) – autodenominadas de *métodos jurídicos feministas* – que, em conjunto, permitem realizar reflexões e formular questões bastante específicas para o campo do Direito e da administração da Justiça em particular, inspiradas no acúmulo político, epistêmico e teórico de caráter feminista disponíveis nos estudos das ciências humanas e sociais.

Os conceitos mencionados, desenvolvidos a partir da década de 1980 no âmbito das teorias feministas, assim como os métodos feministas de análise do fenômeno Jurídico¹⁵ também adotam, como ponto de partida, experiências e reflexões em torno da tomada de *consciência de gênero*, a ser desenvolvida tanto pelas mulheres quanto pelos homens, assim como a formulação de questões críticas, tais como a clássica “pergunta pela mulher”(sic), que eu, particularmente, sugiro ampliar e/ou articular com outras indagações igualmente fundamentais, denominadas por mim de “pergunta para as mulheres” e/ou “pergunta sobre quais mulheres”, diante de qualquer situação, norma, decisão ou instância

¹⁴ Esta pergunta é parte de uma lista que contém inúmeras outras interrogações relacionadas às questões de gênero e cujos conteúdos são parte das anotações realizadas durante um curso ministrado pelo professor Cazés Menache em 2010, no México. Para maior aprofundamento, sugiro consultar sua obra intitulada *La Perspectiva de Género: guía para diseñar, poner en marcha, dar seguimiento y evaluar proyectos de investigación y acciones públicas y civiles* (MENACHE, 2005).

¹⁵ Os primeiros métodos feministas voltados ao estudo do fenômeno legal – e que podem e devem ser utilizados para a análise das estruturas dos órgãos de Justiça – começaram a ser delineados em meados dos anos 1990, tanto por autoras norte-americanas como por autoras latinas, a exemplo de Katherine Bartlett (1991) e de Alda Facio (1999).

jurídica, pois, no meu entender, formular perguntas “sobre as mulheres, para as mulheres ou sobre quais mulheres” nos ajuda a enxergar, com maior clareza e facilidade, a ausência e/ou sub-representação feminina nas diversas instâncias de poder, assim como a refletir sobre quando as mulheres passaram a acessar os Tribunais Superiores, como o fizeram e quem são essas mulheres, considerando o enfoque interseccional de gênero, a fim de possibilitar uma compreensão mais profunda e mais ampla das desigualdades que impedem a chegada, o acesso e a permanência das pessoas do gênero feminino nos espaços decisórios, inclusive nos Tribunais Superiores.

Além da pergunta pela mulher e do método que indica a criação da chamada consciência de gênero, Katherine Bartlett (1991) aconselha a adoção de outro “método” (*sic*), denominado de *raciocínio prático feminista*, cujo cerne consiste em realizar uma análise contextual da realidade prática das mulheres, levando em conta diversas variáveis e também as estratégias por elas utilizadas para sobreviver em estruturas hierarquizantes, hostis ou explicitamente patriarcais. Isso exige análises críticas, reflexivas e criativas diante de inúmeras situações, especialmente aquelas em que as mulheres se encontram desprovidas de influência, de capital social, capital político ou mesmo capital econômico capazes de se fazerem percebidas e/ou de serem consideradas como suficientemente “competentes” para se tornarem “concorrentes” à ocupação de determinado cargos e espaços.

O método do *raciocínio prático feminista*, portanto, coincide com as questões levantadas por outros métodos que também adotam o enfoque de gênero na análise da realidade social em geral, pois também põe ênfase nas experiências, necessidades e contextos em que vivem as mulheres, e cujas consequências devem ser apreciadas em consonância com questionamentos sobre a cultura patriarcal, sobre sua moral sexista, velada ou explícita, presentes em normas, práticas e discursos jurídicos e políticos, em que também imperam afirmações sobre a suposta neutralidade, imparcialidade e objetividade de quem indica, de quem sabatina e de quem decide sobre qual o perfil das pessoas que podem ou não ocuparem determinados cargos e se tornarem autoridades em determinados lugares.

A adoção deste tipo de raciocínio permite enxergar a realidade histórica das mulheres brasileiras, observando, com especial atenção, o contexto e o lugar social daquelas que advêm dos grupos socialmente discriminados e excluídos, assim como as experiências, as trajetórias e a existência (ou não) de redes de contato e de apoio que facilitam ou dificultam o acesso a determinados postos,

cargos e funções institucionais. São, portanto, expressões das desigualdades sociais que precisam ser conhecidas em suas macro e micro manifestações, pois se relacionam, se interconectam e se retroalimentam o tempo todo, inclusive nos contextos de deliberação política acerca da ocupação dos cargos e dos espaços decisórios, sem olvidar que o processo histórico de invisibilidade, inclusive em termos de linguagem, concorre para o fortalecimento e a manutenção das inúmeras desigualdades e seus processos de exclusão.

2. O lugar das mulheres na composição do TSE

O texto constitucional em vigor, no seu artigo 119, diz o seguinte acerca da composição do TSE:

Artigo 119. O Tribunal Superior Eleitoral compor-se-á, no mínimo, de sete membros, escolhidos:

1 - mediante eleição, pelo voto secreto: *a) três juízes dentre os Ministros do Supremo Tribunal Federal; b) dois juízes dentre os Ministros do Superior Tribunal de Justiça;*

2 - por nomeação do Presidente da República, *dois juízes dentre seis advogados de notável saber jurídico e idoneidade moral, indicados pelo Supremo Tribunal Federal. Parágrafo único.* O Tribunal Superior Eleitoral elegerá *seu Presidente e o Vice-Presidente dentre os Ministros do Supremo Tribunal Federal, e o corregedor eleitoral dentre os Ministros do Superior Tribunal de Justiça* (grifos meus).

A mencionada redação foi produzida no contexto Constituinte de 1987, sendo que o texto constitucional, em sua integralidade, foi promulgado em 1988. Porém, em razão da ordem patriarcal de gênero que organiza nossa sociedade desde os seus primórdios e, mais especificamente, em face do seu sexismo e androcentrismo linguístico, a escrita desse texto se assemelha a outros produzidos nos séculos anteriores, e reiterados na década de 1930 do século 20, quando a Justiça Eleitoral brasileira foi criada, visto que, em qualquer deles, as leis eram elaboradas exclusiva ou majoritariamente por homens e para homens e, por conseguinte, não havia – como ainda há muito pouco – qualquer preocupação com a inclusão – ainda que idiomática – das mulheres não somente como juízas e, portanto, membros das Cortes jurisdicionais, mas também como pessoas dignas de serem nomeadas nos textos escritos ou mesmo nas comunicações orais. Até porque, no caso brasileiro, a Justiça Eleitoral já soma mais de nove décadas e a atual Constituição/1988 já tem mais de 32 anos de vigência, mas a nomeação da primeira mulher como ministra

do TSE – a Doutora Ellen Gracie Northfleet¹⁶ – somente aconteceu em de 2001, primeiramente como suplente e, posteriormente, como efetiva, vindo a ocupar a vice-presidência do referido Tribunal no biênio 2003/2005.

Portanto, como bem evidencia não somente a redação do texto acima mencionado, ainda em vigor, mas as análises feministas sobre gênero e poder (MARQUES JR, 2014; REZENDE, 2017; GONÇALVES, 2020), o Estado brasileiro tem uma longa tradição em conceder cargos, prestígio e honrarias aos seres humanos do sexo/gênero masculino, cujas nomeações se dão efetivamente *inter e intra gênero*, pois, conforme dita a norma, “o presidente”¹⁷ nomeia “os ministros”, que, por sua vez, indicam “os advogados”¹⁸, que, por sua vez, são escolhidos “pelo presidente”. E estes, “os ministros”, uma vez integrados ao Tribunal, elegem “seu presidente” e “vice-presidente” dentre oriundos do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ)¹⁹, que, por sua vez, também são compostos majoritariamente por homens. Isso acontece não somente porque assim diz o texto constitucional, mas porque o texto *in casu* reflete (e também reproduz) o contexto social, isto é, a realidade fática caracterizada por históricas e injustas desigualdades de gênero, haja vista que, até o presente momento, a Justiça Eleitoral brasileira só teve nove ministras²⁰ – entre efetivas e substitutas – em sua composição, sendo que apenas duas delas ocuparam a presidência do TSE, já que essa função, por prerrogativa constitucional, é privativa de membros do STF e, neste último Tribunal, somente três mulheres tiveram assento como ministras, não havendo, portanto, como mais mulheres ocuparem, nem mesmo via eleição, a presidência do TSE em outros momentos históricos.

O quadro abaixo, baseado em dados do próprio TSE, ilustra melhor a tímida presença feminina, na condição de ministras, no referido Tribunal:

¹⁶ Visto que era ministra do STF desde novembro do ano 2000, quando foi nomeada pelo então Presidente Fernando Henrique Cardoso como a primeira mulher a ocupar a cúpula do Judiciário brasileiro.

Cf. <http://www.stf.jus.br/portal/ministro/presidente.asp?periodo=stf&id=35>

¹⁷ Parágrafo único do artigo 101 da Constituição Federal/1988.

¹⁸ Artigo 19, inciso 2, da Constituição Federal/1988.

¹⁹ Parágrafo único do artigo 19 da Constituição Federal/1988.

²⁰ A entrada da primeira ministra no TSE somente aconteceu a partir do início do século 21, posto que a primeira delas, no caso a Ministra Ellen Gracie, só teve acesso em 2001, e como substituta.

Quadro 1 – Ministras do/no TSE

Nome da ministra	Função/posição/ano	Procedência
Ellen Gracie Northfleet	Ministra substituta/2001 Ministra efetiva/2001 Vice-presidenta/2003 Ministra substituta/2009	STF
Cármem Lúcia Antunes Rocha	Ministra substituta/2008 Ministra efetiva/2009/2011 Vice-presidenta/2010 Presidenta do TSE/2012 Ministra substituta/2020	STF
Rosa Maria Pires Weber	Presidenta do TSE/2018 a 2020 Vice-presidenta do TSE/2018 Ministra efetiva/2016 Ministra substituta/2012	STF
Laurita Hilário Vaz	Ministra substituta/2011 Ministra efetiva/2012 Corregedora-geral eleitoral/2011	STJ
Fátima Nancy Andrichi	Ministra substituta/2010 Ministra efetiva/2011 Corregedora-geral eleitoral/2013	STJ
Eliane Calmon	Ministra substituta/2008	STJ
Maria Thereza Rocha de Assis Moura	Corregedora-geral eleitoral/2015 Ministra efetiva/2016 Ministra substituta/2014	STJ
Luciana Christina Guimarães Lóssio ²¹	Ministra substituta/2011 Ministra efetiva/2013 Ministra efetiva/2015	Jurista

²¹ Com larga experiência na seara eleitoral, atuou como advogada na campanha da candidata Dilma Rousseff, vindo a ser a primeira mulher a ocupar a vaga destinadas à advocacia no TSE, por meio de lista tríplice composta pelo STF e nomeada pela Presidenta Dilma.

Nome da ministra	Função/posição/ano	Procedência
Maria Cláudia Bucchianeri	Ministra substituta/2021 ²²	Jurista ²³

Fonte: elaboração própria baseada em dados do TSE.

Como se pode ver, das nove ministras que tiveram assento no TSE até o presente momento, apenas sete atuaram como efetivas, já que duas estão registradas na condição de substitutas: a Ministra Eliane Calmon, empossada em 2008, e a recém-nomeada Maria Cláudia Bucchianerei. No entanto, segundo dados do próprio TSE, o referido Tribunal, desde sua criação, já contou com quase trezentos membros efetivos, o que significa que a Justiça Eleitoral no Brasil, ao longo de todos estes anos, foi ocupada exclusivamente por homens e, portanto, consolidou uma tradição de que o “arquétipo viril é – de fato – o protagonista de sua história”²⁴.

Ademais, quando se trata de presidência do referido Tribunal, os números evidenciam não somente a inequívoca manifestação do *teto de vidro*, já que as mulheres constituem 38,8% dos membros da magistratura brasileira, mas aquilo que o pensamento feminista tem chamado de *contrato sexual* (PATEMAN, 1988, 1993), isto é, uma espécie de *pacto patriarcal* estabelecido entre membros da parcela masculina da sociedade, notadamente da sua elite política e econômica que, através dos costumes e tradições, muitas vezes ancorados em normas jurídicas, institui os acordos que legitimam e legalizam a prevalência masculina e a exclusão feminina das esferas de poder. Destarte, não é preciso elucubrar muito para admitir que não existe outra explicação para o fato de que, em oitenta e nove anos de Justiça Eleitoral no Brasil, apenas duas mulheres assumiram a presidência do referido Tribunal, e isso num universo de cinquenta e quatro legislaturas, em que cinquenta e duas delas foram presididas por ministros homens.

Ademais, se agregarmos às reflexões sobre desigualdade gênero alguns elementos relacionados às questões de raça/cor, etnia, classe, territorialidade, dentre outros (IPEA, 2011), a fim de considerarmos a diversidade social,

²² Nomeada pelo Presidente Jair Bolsonaro em junho de 2021. Informações disponíveis em <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2021/junho/advogada-maria-claudia-bucchianeri-e-nomeada-ministra-substituta-do-tse>.

²³ Compôs a lista tríplice formada pelo STF com os nomes de duas outras advogadas, conforme a seguinte ordem: Ângela Baeta Neves, Marilda Silveira e Maria Cláudia Bucchianeri, sendo nomeada pelo Presidente Jair Bolsonaro.

²⁴ Para usar uma expressão que intitula a obra de Amparo Moreno Sardá (1986), que contém excelente crítica feminista ao androcentrismo da história.

cultural e regional que caracteriza a sociedade brasileira, veremos que nem mesmo as poucas mulheres que, a duras penas e tardiamente, adentraram como ministras no referido espaço decisório representam o universo feminino brasileiro, dado o caráter multiétnico e multifacetado da nossa realidade, marcada por inúmeras e profundas desigualdades sociais que, alimentadas pelo racismo e por preconceitos regionais e sociais, impedem que mulheres pretas, pardas e indígenas, mesmo sendo a maioria da nossa população, ocupem esses espaços e/ou se sintam representadas pelas poucas ministras que ali se encontram ou que por ali já passaram. Afinal, uma abordagem de gênero interseccional permite perceber que, até o presente momento, somente mulheres brancas, sudestinas e/ou sulistas²⁵ tomaram assento no TSE, conforme atesta a imagem a seguir.

Figura 1 – Ministras do TSE



Fonte: TSE (2021)²⁶.

²⁵ À exceção da Ministra Eliane Calmon, que é nordestina, nascida em Salvador/BA, todas as demais ministras são oriundas das regiões sul, sudeste ou, no máximo, centro-oeste, o que indica que a questão da territorialidade, incluindo aí o debate da desigualdade regional, constitui também um importante elemento de caráter interseccional para o debate, visto que o local de origem, de formação acadêmica, de desenvolvimento profissional, assim como a trajetória e as condições de vida, pessoal e laboral, em consonância com as redes de contato e de apoio social e político, que formam o chamado capital social e capital cultural, influenciam, sobremaneira, para fins de indicação e nomeação em determinadas esferas da carreira jurídica que não dependam direta ou exclusivamente de concurso público de provas e títulos.

²⁶ <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2021/Julho/mulheres-no-tse-saiba-mais-sobre-aquelas-que-ajudaram-a-construir-a-historia-da-justica-eleitoral>.

Diante disso, é importante destacar que, para além das desigualdades entre homens e mulheres na ocupação dos postos mais destacados da cúpula judiciária, a desigualdade entre as próprias mulheres também se faz sentir, visto que, num país majoritariamente feminino e negro, a ausência de mulheres pretas, pardas e indígenas nas instâncias decisórias dificulta a incorporação das demandas e necessidades jurídicas da maioria das mulheres, sem considerar que empobrece o debate e as perspectivas jurídicas em torno de questões que envolvem a representação feminina no âmbito das eleições, por mais compromisso e boa vontade que mulheres brancas – e homens brancos – possam ter com as questões de gênero e diversidade. Trata-se de questões que envolvem não somente representatividade mas também reconhecimento e redistribuição do poder entre homens e mulheres e entre as próprias mulheres.

3. As questões de gênero nas normas internas, campanhas e eventos do TSE

Há alguns anos, o TSE, ainda que de maneira pontual e demonstrando compromisso com a temática dos direitos políticos das mulheres, tem divulgado inúmeras informações²⁷ sobre o voto feminino no Brasil, além de promover iniciativas diversas sobre a importância da participação política das mulheres na sociedade brasileira.²⁸ Todavia, somente no ano de 2019, por intermédio da Portaria-TSE n. 791²⁹, este Tribunal, à época presidido pela Ministra Rosa Weber, instituiu uma política específica para tratar das questões de gênero de maneira mais sistemática, por meio da Comissão Gestora da Política de Gênero do referido Tribunal, denominada TSE Mulheres, cujos objetivos estão discriminados em dois eixos centrais, constantes do seu artigo 1º, incisos 1 e 2, a saber: incentivo à participação feminina na política; e incentivo à participação institucional feminina na Justiça Eleitoral.

²⁷ <https://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/mulheres-brasil-voto-feminino.pdf>.

²⁸ A exemplo de matérias sobre voto feminino, disponíveis em <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2013/Abril/serie-inclusao-a-conquista-do-voto-feminino-no-brasil> ou em <https://www.tre-es.jus.br/imprensa/noticias-tre-es/2014/Fevereiro/82-anos-da-conquista-do-voto-feminino-no-brasil> ou em <https://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/termos/voto-da-mulher>. E outras sobre candidaturas femininas, disponíveis em <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2012/Agosto/mulheres-somam-mais-de-30-do-total-de-candidatos>.

²⁹ <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/prt/2019/portaria-no-791-de-10-de-outubro-de-2019>.

No que tange ao primeiro eixo, pode-se dizer que o TSE vem desenvolvendo importantes iniciativas, haja vista que, já ano de 2020, a TV TSE lançou uma série de pequenos vídeos intitulados *Mulheres*, versando sobre a participação feminina na política, que foram exibidos pelo canal do TSE no YouTube e na TV Justiça. O primeiro vídeo contou com a participação de Maria da Penha, conhecida ativista pelos direitos das mulheres e contra a violência de gênero, cujo nome inspirou a Lei Federal n. 11.340/2006. Em sua participação, ela falou sobre a importância das mulheres se envolverem na vida pública da nação a fim de fortalecer os direitos das mulheres e ampliar a democracia.

Além disso, campanhas específicas foram veiculadas nas redes sociais do TSE, a exemplo da campanha *Mais Mulheres na Política: a Gente Pode, o Brasil Precisa*³⁰, realizada em 2020, tendo como protagonista a atriz Camila Pitanga, dentre outras mulheres de variadas idades, raça, etnia, identidade de gênero e orientação sexual.

Ainda em 2020, o TSE *Mulheres* preparou uma homenagem à Ministra Carmem Lúcia – primeira mulher a presidir este Tribunal – por meio de um site com publicações específicas denominado *#ParticipaMulher*: por uma Cidadania Feminina Plena³¹, já que os eventos presenciais programados foram todos cancelados em razão da pandemia da Covid-19.

Na referida publicação, diversas autoras e autores apresentam reflexões acerca da participação feminina no Judiciário Federal, destacando as pioneiras nesse âmbito. Ao longo do texto, também foram mencionadas a participação das mulheres no Parlamento, assim como a contribuição feminina para a construção da democracia, agregando-se, ainda, reflexões sobre as regras das eleições de 2020. A apresentação dessa obra ficou a cargo da própria Ministra Rosa Weber, então presidente do referido Tribunal. Além disto, uma homenagem especial foi subscrita pelas servidoras componentes da primeira versão da Comissão Gestora de Políticas de Gênero do TSE³².

³⁰ <https://www.youtube.com/watch?v=SXaJi5yaWX4>.

³¹ <https://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/participa-mulher-obra.pdf>.

³² Eram elas: Julianna Sesconetto (coordenadora), Joice Ribeiro G. da Rocha (coordenadora substituta), Elaine Carneiro Batista, Ana Cristina Machado da Rosa, Thayanne Fonseca Pirangi Soares, Fernanda Silva Pereira Motta Jannuzzi.

Some-se a isso, uma exposição fotográfica e infográfica, de alta qualidade, intitulada *A Construção da Voz Feminina na Cidadania*³³, retratando o percurso histórico das mulheres na luta pelo acesso aos direitos políticos no Brasil e às posições de poder, cujas imagens dão conta de toda uma trajetória que precisa ser conhecida por toda a população brasileira, mormente pelas mulheres mais jovens, dado o impacto político-pedagógico que pode gerar na construção de sua consciência de gênero e no interesse pela política institucional.

Em março de 2021, o TSE levou ao ar um conjunto de *lives* denominadas *Mulheres Debatem*, desenvolvidas mediante encontros virtuais entre o Ministro Roberto Barroso, atual presidente do referido Tribunal, e personalidades femininas, dentre políticas, acadêmicas, empresárias e ativistas reconhecidas nacionalmente por suas atuações na defesa dos direitos das mulheres, a exemplo da Deputada indígena Joenia Wapichana, a Vereadora trans Duda Salabert e a empresária Luiza Helena Trajano³⁴, assim como a cientista política Flávia Biroli e a Juíza Federal Adriana Cruz³⁵, dentre outras. Essas *lives*, mediadas pela jornalista Petria Chaves, trataram, de maneira bastante didática, dos seguintes temas: Igualdade, Violência, Liderança, Gênero, dentre outros.

Com relação ao segundo eixo, a própria Portaria-TSE n. 791/2019 – posteriormente atualizada pelas Portarias-TSE n.s 629/2020 e 788/2020 – já nomeava um conjunto de servidoras³⁶ para atuarem na referida comissão, demonstrando, com isso, a valorização do trabalho das mulheres e a importância do envolvimento delas, a fim de que, em equipe, possam colocar em marcha as diretrizes do referido documento, cujo teor está registrado no seu artigo 2º, *in verbis*:

³³ Sob a curadoria da Comissão Gestora de Política de Gênero do TSE (TSE Mulheres), disponível em <https://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/contrucao-da-voz-feminina-na-cidadania.pdf>.

³⁴ <https://www.youtube.com/watch?v=aIOQ4T9V05M>.

³⁵ <https://www.youtube.com/watch?v=aIOQ4T9V05M>.

³⁶ Aline Rezende Peres Osorio (coordenadora institucional), Adaíres Aguiar Lima, Ana Cláudia Braga Mendonça, Ana Karina Vasconcelos da Nóbrega, Caroline Maria Vieira Lacerda, Elaine Carneiro Batista, Eliane Bavaresco Volpato, Eliane Josimar Alves, Érika de Oliveira dos Santos Scozziero, Fernanda Reis Cerqueira, Fernanda Silva Pereira Motta Jannuzzi, Joice Ribeiro Gonçalves da Rocha, Julia Rocha de Barcelos, Julianna Sant'ana Sesconetto, Maria Eugênia da Silva Lacerda Filha, Mariana Araujo de Oliveira, Polianna Pereira dos Santos, Renata Dallposso de Azevedo, Thayanne Fonseca Pirangi Soares.

Artigo 2º São diretrizes do trabalho da Comissão TSE Mulheres:

1 - ampliar a *visibilidade dos dados eleitorais* e de outros dados estatísticos pertinentes;

2 - fomentar o desenvolvimento de *ações educacionais, informacionais e de campanhas de conscientização*;

3 - estimular o *desenvolvimento de redes de cooperação*, que promovam a interlocução sobre o tema com outras instituições e com a sociedade; e

4 - incentivar a chegada da *mensagem relativa à igualdade de gênero aos mais diversos públicos e segmentos da sociedade* crianças, adolescentes, jovens e cidadãos em geral; mesários; partidos políticos; candidatos e ocupantes de cargos eletivos; instituições públicas e privadas; magistrados e servidores da Justiça Eleitoral; entre outros (grifos meus).

Das mencionadas diretrizes emergem um conjunto de expectativas, assim como de responsabilidades, a serem assumidas pelo TSE Mulheres, cujas ações envolvem não somente tarefas e diálogos internos mas também ações voltadas ao público em geral. Ou seja, inúmeros desafios acerca da temática da igualdade de gênero a serem encarados não somente “da porta para dentro” do TSE, mas, de igual modo, “da porta para fora” do referido Tribunal.

Além disso, vale destacar que, no ano de 2020, a imprensa do TSE divulgou dados oficiais sobre a presença de mulheres em cargos de chefia e de assessoramento estratégico no referido Tribunal, indicando que elas ocupam um total de 54% das funções mais altas, a exemplo da Secretaria de Gestão de Pessoas e da Secretaria de Segurança do TSE.³⁷

4. As questões de gênero na EJE do TSE

Além das iniciativas acima mencionadas, existem também algumas ações especificamente promovidas pela EJE, cuja função consiste, basicamente, em “realizar atividades de pesquisa, formação profissional, publicação e divulgação de trabalhos relacionados ao Direito Eleitoral, com vistas ao fortalecimento da democracia representativa e da educação para a cidadania”³⁸, conforme seus três eixos de atuação, quais sejam: Capacitação, Cidadania e Aprimoramento das Práticas Eleitorais.

³⁷ Cf. <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Marco/dia-internacional-da-mulher-elas-sao-maioria-nas-funcoes-de-chefia-e-de-assessoramento-no-tse>.

³⁸ Conforme consta do sítio eletrônico da referida escola. Disponível em: <https://eadeje.tse.jus.br/course/view.php?id=143>.

Uma análise detalhada do portal eletrônico da EJE permite verificar que suas ações e atividades sobre a temática em apreço, apesar de importantes e necessárias, ainda são tímidas, pontuais e, em alguns casos, superficiais, considerando a qualidade e a quantidade de recursos humanos e financeiros que o TSE dispõe e a dimensão das questões de gênero no contexto do debate político brasileiro.

Apesar disso, algumas dessas ações merecem registro e reconhecimento, a exemplo do curso denominado Aplicação do Fundo Partidário – Participação das Mulheres, ofertado para a sociedade em geral, em 2018³⁹, assim como para servidores e magistrados, em 2019⁴⁰. O evento Ações Afirmativas em Matéria Eleitoral – por uma Cidadania Democrática, realizado em 2020, organizou, no âmbito do Tribunal, um painel específico intitulado A Violência Política de Gênero e a Ocupação dos Espaços de Poder pelas Mulheres⁴¹, cujas reflexões, a exemplo dos demais eventos, também foram tratadas com bastante qualidade.

Além disso, outro seminário também versou sobre sistemas eleitorais e reforma política com um painel sobre Reflexos dos Sistemas Eleitorais: Fragmentação Partidária, Maiorias Unipartidárias, Desproporcionalidade entre Votos e Cadeiras e Representação das Mulheres, em maio de 2021.⁴² Todas essas iniciativas contribuem, sem dúvida alguma, não só para uma maior visibilidade e tematização das questões de gênero no âmbito do debate eleitoral mas também para o próprio o aprimoramento da democracia.

Além disso, o Boletim Informativo da Escola Judiciária Eleitoral (Bieje), que outrora era basicamente escrito, agora está sendo veiculado, em formato digital, no YouTube por meio do qual também são veiculados inúmeros vídeos tratando da participação das mulheres na política, a exemplo de uma aula ministrada pela professora Polianna Santos sobre esse tema⁴³, no âmbito do curso Cobertura das Eleições 2020 e Direito Eleitoral: Curso para Jornalistas.

³⁹ <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Marco/escola-judiciaria-do-tse-oferece-curso-aplicacao-do-fundo-partidario-2013-participacao-das-mulheres-na-modalidade-ead>.

⁴⁰ <https://eadeje.tse.jus.br/course/index.php?categoryid=46>.

⁴¹ <https://eadeje.tse.jus.br/enrol/index.php?id=280>.

⁴² <https://eadeje.tse.jus.br/course/index.php?categoryid=89>.

⁴³ Cf. Aula 3: Participação da Mulher na Política, disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=MI58RBjeArk>.

Quanto às publicações de caráter mais regular, vale mencionar a revista *Estudos Eleitorais*, que, numa edição especial⁴⁴ identificada como Volume 14, n. 1, datada de janeiro/abril de 2020, tratou das questões de gênero e poder, focando, especialmente, na temática da participação política das mulheres, em comemoração ao Dia Internacional da Mulher. Eis um exemplo da profícua articulação entre a Comissão TSE Mulheres e a EJE/TSE.

No entanto, apesar da indiscutível qualidade das atividades mencionadas e do absoluto profissionalismo das pessoas envolvidas em todas essas iniciativas, cujo valor laboral e político é inestimável, ao colocarmos as lentes de gênero, um aspecto que chama atenção, na maioria das atividades e publicações da EJE, é a linguagem androcêntrica⁴⁵ prevalente na maioria dos textos, a exemplo da Cartilha do Eleitor Consciente⁴⁶, da Carta de Serviços ao Eleitor⁴⁷, da iniciativa Central do Eleitor: o TSE ao Alcance de Todos⁴⁸, do “Guia da Cidadania” (que traz versão do aluno e versão do professor)⁴⁹ e do Programa denominado Governante do Futuro, divulgado como curso destinado “aos indivíduos” (sic) que pretendem se candidatar aos cargos eletivos dos Poderes Legislativo e Executivo, em âmbito federal, estadual e municipal. Na divulgação virtual desse Programa, a linguagem utilizada é a seguinte:

⁴⁴ https://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/estudos_eleitorais/estudos_eleitorais_v14-n1_final.pdf.

⁴⁵ O androcentrismo é uma espécie de sexismo, não resta dúvida. Porém, está muito mais vinculado a uma visão de mundo que expressa, por meio de linguagem, uma perspectiva que toma o masculino como centro e referência de tudo. Desse modo, as experiências dos homens passam a ser a base ou mesmo a norma universal, tanto para outros homens como para todas as mulheres, invisibilizando a existência destas e desconsiderando por completo sua presença, suas especificidades e necessidades. Assim, e por não serem nomeadas nas diversas formas de comunicação, passam também a não existir e, assim sendo, perdem em termos de reconhecimento e de representação, o que faz com que a luta pela igualdade de gênero se torne cada vez mais necessária em diversos âmbitos e dimensões, dentre estas, o campo da linguagem e da comunicação, haja vista que o androcentrismo não somente invisibiliza as mulheres, mas nega também sua contribuição histórica nos diversos âmbitos da vida social.

⁴⁶ https://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/cartilha-eleitor-consciente/cartilha_eleitorconsciente_web.pdf.

⁴⁷ https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-cartilha-carta-de-servicos/rybena.pdf?file=https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-cartilha-carta-de-servicos/at_download/file.

⁴⁸ <https://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/bienio-2012-2013.pdf>.

⁴⁹ <https://eadeje.tse.jus.br/course/view.php?id=154>.

São cinco episódios assim denominados:

- Conhecendo a Estrutura Política do Brasil
- Posso me Candidatar?
- O Passo a Passo da Trajetória Eleitoral do Candidato
- Funções do Vereador
- Funções do Prefeito (EJE, s/d, grifei)⁵⁰

Observa-se, portanto, que, para além da prevalência do masculino na ocupação dos cargos de mais elevados, tratados no tópico três desse texto, o sexismº linguístico⁵¹ também tem guarida na comunicação institucional, o que, por si só, contribui para a manutenção das desigualdades de gênero, por meio da ideia de que o espaço da política e do poder, mormente suas instâncias mais elevadas, são naturalmente masculinas, visto que uma leitura possível – e seguramente a mais frequente – é a de que assim foi secularmente e assim continuará sendo, já que a parca representação das mulheres na condução desse e de outros tribunais, assim como a linguagem adotada, somam pontos a favor da naturalização das barreiras patriarcais.

Outro elemento que também merece ser observado é ocupação, em termos de gênero, da função diretiva da referida Escola, haja vista que os dados apontam para uma prevalência masculina nessa posição,⁵² apesar da

⁵⁰ <https://eadeje.tse.jus.br/course/index.php?categoryid=7>.

⁵¹ “O sexismº, enquanto crença na superioridade de um sexo sobre o outro, espraia-se por todos os espaços e práticas sociais. Nas sociedades patriarcais, como é o caso da nossa, os privilégios masculinos lançam seus tentáculos por todos os lados, alcançando até mesmo a linguagem, oral ou escrita, cujos fundamentos, muitas vezes, são considerados imutáveis. Inúmeras pesquisas demonstram que a linguagem é uma ferramenta bastante útil para a socialização das pessoas, pois através dela representamos o mundo, damos nomes às coisas e reconhecemos os sujeitos sociais, mediante a declaração ou negação de seus direitos. Assim, e por ser produto e produtora da cultura, especialmente da cultura dominante, a linguagem tem servido fielmente ao patriarcado, excluindo e invisibilizando as mulheres na maioria das narrativas e discursos oficiais ou não” (SILVA, 2017). Cf. <https://sintaj.org/?artigo=linguagem-sexista-e-possibilidades-de-mudanca>.

⁵² O atual Diretor é o Ministro Carlos Bastide Horbach, que conta com a assessoria-chefe de Renata Dallposso de Azevedo. As direções anteriores foram ocupadas pelas seguintes autoridades, por ordem crescente, de 2002 a 2020: Ministro Sálvio de Figueiredo (2002), Ministro Raphael de Barros Monteiro Filho (2003), Ministro Francisco Peçanha Martins (2004), Ministro Gomes de Barros (2005), Ministro César Asfor Rocha (2006), Ministro José Delgado(2007), Ministro Walter Costa Porto (2008), Ministra Cármén Lúcia (2008), Ministro Ayres Britto (Diretor interino em 2010), Doutor André Ramos Tavares (2010), Ministra Rosa Weber (2012), Ministro João Otávio de Noronha (2014), Doutor Fábio Lima Quintas (2016), Ministro Tarcisio Vieira de Carvalho Neto (2018), Doutor Flávio Pansieri

eloquente presença feminina em assessorias técnicas e em outros cargos de confiança e chefia, consoante dados do próprio TSE⁵³ e do diagnóstico do Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2019).

Considerações finais

Os dados analisados nesse texto, assim como o censo e os diagnósticos realizados pelo próprio CNJ, evidenciam que o Poder Judiciário brasileiro é um retrato fidedigno das desigualdades presentes em nossa sociedade, sobretudo em termos de gênero, raça/etnia, classe, idade e representação da regionalidade, dentre outros aspectos, haja vista que, quando observamos sua cúpula, isto é, os Tribunais Superiores e sua histórica composição, concluímos que ainda teremos que caminhar (e lutar) bastante para que a tão sonhada igualdade de gênero, como princípio constitucional reitor das nossas relações, torne-se realidade, pois, se nem mesmo no âmbito das instituições a quem compete “fazer justiça” (inclusive justiça de gênero) existe igualdade em termos de presença e participação feminina, como esperar que as decisões tomadas por esses órgãos, diante das assimetrias, hierarquias e violências de gênero, sejam justas e/ou capazes de reparar séculos de exclusão, invisibilidade e opressão?

Ou, se preferirmos olhar apenas para a cúpula da Justiça Eleitoral brasileira, tomando como ponto de partida a histórica demanda das mulheres por maior participação na política e nos espaços decisórios, é razoável indagar sobre o que podemos esperar dessa instância especializada nas temáticas das eleições, dos direitos políticos e da democracia de um modo geral? Estaria este Tribunal plenamente apto a orientar e/ou sancionar condutas ilícitas provenientes de lideranças partidárias ou do próprio eleitorado brasileiro que atentem contra as normas jurídicas protetivas dos direitos da parcela feminina da sociedade, se nem mesmo em seu âmbito há igualdade substantiva na ocupação dos cargos

(2018), isto é, ao todo, 16 pessoas já dirigiram a escola, sendo 14 homens e somente 2 mulheres, embora se possa ver que o cargo não é ou nem sempre foi privativo de ministro(a), já que, nos anos de 2010, 2016 e 2018, a coordenação da EJE esteve sob a responsabilidade de juristas que não eram ministros deste Tribunal. Cf. <https://www.tse.jus.br/o-tse/escola-judiciaria-eleitoral/galeria-de-diretores-da-eje>.

⁵³ Cf. <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Marco/dia-internacional-da-mulher-elas-sao-maioria-nas-funcoes-de-chefia-e-de-assessoramento-no-tse>.

de maior relevância ou plena incorporação da perspectiva de gênero na aplicação das normas, decisões e outras medidas de sua competência?⁵⁴

Essas e outras questões precisam ser continuamente postas ao debate público até que todas as desigualdades sejam enfrentadas e superadas a partir do auxílio do raciocínio prático feminista, haja vista que nenhum órgão ou poder estatal pode estar isento de análises críticas, mormente quando cabe a este a função de “dizer o direito” em situações injustas, indicando o modo como outros sujeitos, outras organizações sociais e associações políticas devem se conduzir para o bom e fiel cumprimento dos preceitos constitucionais e dos objetivos democráticos do país.

Destarte, e como neste texto optei por tratar da questão do déficit democrático de gênero na ocupação dos cargos de ministra(o) do TSE, assim como da análise de algumas atividades formativas e informativas, incluindo-se aí determinadas iniciativas da EJE, passo, então, a fazer algumas considerações críticas sobre isso, seguidas de sugestões.

Sobre a ocupação dos cargos de ministros(as), uma questão que não pode deixar de ser considerada é a necessidade de mudança no processo de escolha dos mesmos, a começar pelo STF, que detém o monopólio da presidência do TSE. No entanto, qualquer mudança nesse sentido precisa ser feita com enfoque de gênero interseccional e com amplo debate público, visto que a sociedade, nos últimos tempos, tem acompanhado mais de perto a atuação e as decisões do STF, e tem se indagado acerca da legitimidade da escolha dos referidos ministros e ministras que, consoante sabemos, dá-se por meio de indicação política, mediante vontade exclusiva e monocrática da chefia do Executivo

⁵⁴ Vale registrar que, nos últimos anos, o TSE vem tomado decisões e promovendo resoluções que muito contribuem para o avanço da cidadania feminina, mormente nos dois últimos pleitos, isto é, o de 2018 e o de 2020, em que a temática do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), relativa à cota de 30% dos recursos para as mulheres, foi amplamente discutida e resultou em importante conquista para as mulheres, sem olvidar do debate em torno do tempo de televisão e do entendimento de que os órgãos partidários também devem respeitar a cota mínima em seus diretórios e demais organismos. Porém, para que haja uma incorporação plena do enfoque de gênero, com lentes feministas, no sistema de justiça, faz-se necessário que mudanças também ocorram internamente, não somente em termos de uma hermenêutica emancipatória, ou de normativas internas e jurisprudências capazes de contribuir para alguns deslocamentos em termos de gênero, o que é significativo sem dúvida alguma, mas requer também compartilhamento equitativo do poder e novas práticas institucionais que não se forjam do dia para a noite e tampouco se faz somente nos níveis intermediários, mas desde a base até o cume da pirâmide organizacional.

Federal que nem sempre opera observando as demandas sociais por maior representatividade e/ou com sensibilidade para com a diversidade sociocultural.

Ou seja, para que haja, de fato, transparência, postura republicana e, sobretudo, democracia de gênero no contexto da ocupação da cúpula do Judiciário, convém, primeiramente, retirar das mãos da presidência da República essa prerrogativa, assim como eliminar a vitaliciedade desses cargos, conforme acontece em diversas democracias ao redor do mundo, nas quais os ministros da Suprema Corte têm mandatos periódicos e não cadeira cativa *ad eternum*, como acontece no Brasil (RIBEIRO, 2015). Até porque, sobre essa temática, já foram apresentadas, no Congresso Nacional, mais de vinte⁵⁵ Propostas de Emenda à Constituição (PECs), sendo que a última delas, a PEC n. 35/2015⁵⁶, apresentada pelo Senador Lasier Martins (Podemos-RS), foi a que mais avançou em seus trâmites e merece ser objeto de discussão e aprimoramento, inclusive com sugestões e pressões oriundas dos grupos sociais e organismos institucionais que lutam pela radicalização da democracia e por mais inclusão.

A referida PEC, que visa precisamente alterar o atual modelo de escolha dos ministros do STF, prevê formação de lista tríplice por órgãos de cúpula da magistratura, do Ministério Público e da advocacia, onde um dos nomes será indicado pelo Presidente da República e sabatinado pelo Senado Federal. O texto recebeu substitutivo do relator, Senador Antonio Anastasia (PSDB-MG), e visa incluir a previsão de mandato de 10 anos para os ministros do Supremo, sem recondução e com inelegibilidade de 5 anos após seu término.

A meu ver, a PEC mencionada tem uma série de aspectos que merecem reflexão e discussão crítica, mas o fato de problematizar o atual modelo constitui um aspecto positivo, embora nada mencione com relação à participação da sociedade civil nesse debate e muito menos na composição da lista tríplice

⁵⁵ A começar pelas propostas iniciadas na Câmara dos Deputados: uma de autoria do Deputado Nicias Ribeiro, em 1995 (PEC n. 92-A/95), seguida por duas outras, a PEC n. 473/2001, do Deputado Antonio Carlos Pannuzio; e a PEC n. 566/2002, do Deputado Alceu Collares. No âmbito do Senado, várias propostas também já foram protocoladas, a exemplo das seguintes: PEC n. 68/2005, do Senador Jefferson Peres; PEC n. 30/2008, do Senador Edson Lobão; PEC n. 44/2012, do Senador Cristóvam Buarque; PEC n. 58/2012, do Senador Roberto Requião; PEC n. 03/2013, do Senador Fernando Collor; PEC n. 50/2013, do Senador Antonio Carlos Rodrigues; além das PECs n.s 3, 46 e 55, de 2014; PECs n.s 17, 35, 46, 52 e 59, de 2015; dentre outras. Vale pontuar que a totalidade das mesmas é de autoria masculina e, por isso mesmo, nenhuma delas se preocupa com a paridade de gênero na ocupação dos cargos de ministro do STF, mas sim com a participação efetiva dos demais poderes nessas indicações e das organizações de classe das diversas carreiras jurídicas.

⁵⁶ <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/120337>.

e, tampouco, considere incorporar a paridade de gênero, observada a diversidade social, nas novas regras de composição do STF.

Por essas e outras, considero que uma mudança no texto constitucional sobre a temática se faz necessária, mas não somente para alterar a forma de acesso de ministros ao STF, mas a todos os demais Tribunais Superiores, e não somente no que tange à retirada do monopólio dessa decisão das mãos do Executivo, mas com vistas a determinar, de maneira expressa, inequívoca e cogente, a paridade de gênero em todas as esferas dos poderes públicos federais, com caráter vinculante para os demais entes da federação. Essa, sim, seria uma medida capaz de garantir, efetiva e constitucionalmente, o cumprimento dos compromissos assumidos pelo país no próprio texto constitucional e em convenções e tratados internacionais com relação à igualdade de gênero⁵⁷, haja vista que não seria suficiente defender a paridade apenas para os assentos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, conforme prevê a PEC n. 81/2019⁵⁸, de autoria da Senadora Rose de Freitas, que deixa o Executivo e o Judiciário isentos de qualquer responsabilidade nesse sentido, apesar de essas funções também fazerem parte dos Poderes da República e, portanto, terem o mesmo dever de garantir a plena inclusão e a participação feminina em suas estruturas e cargos.

Assim, e mesmo considerando que o Poder Judiciário brasileiro vem, paulatinamente, tentando construir uma política nacional de incentivo à participação institucional feminina no Poder Judiciário (Resolução-CNJ n. 255/2018), convém destacar que, sem uma mudança estrutural, via emenda à Constituição/1988, tal política, por mais relevante que seja – e de fato é – não passará de medida paliativa, posto que, por mais boa vontade que exista na conduta das pessoas envolvidas – abro parêntesis para registrar meu reconhecimento a todos os esforços empreendidos, com os quais colaborei, sempre que tenho oportunidade –, o fato é que essas atividades têm seus limites, pois, não raro, resumem-se à tematização das questões de gênero e/ou à visibilização do trabalho de algumas mulheres, dentro e fora dos tribunais, por meio de justas e necessárias homenagens às ministras pioneiras, por exemplo, deixando, no entanto, de radicalizar na problematização das permanências e dos

⁵⁷ Compromissos assumidos por meio da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW, 1979), da Declaração e Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial sobre a Mulher (Pequin, 1995) e da Agenda 2030, especialmente seu objetivo número 5, que se refere à igualdade de gênero, também presentes na Política Nacional de Incentivo à Participação Feminina no Poder Judiciário (Resolução-CNJ n. 255/2018).

⁵⁸ PEC em trâmite no Senado Federal, cujo conteúdo pode ser acessado no seguinte link <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/136909>.

privilegios, contribuindo, de forma propositiva e decisiva, para a construção de estratégias mais amplas, mais profundas e mais radicais, que permitam maior inclusão das mulheres nesses espaços, o que somente acontecerá por meio de alterações na própria Constituição Federal/1988, visto que, sem uma mudança estrutural na forma de acesso das mulheres à cúpula do Poder Judiciário, em seus diversos tribunais, e mediante o fortalecimento de políticas de igualdade, não haverá verdadeira despatriarcalização (GALINDO, 2013) dessas esferas, até porque, como bem disse o poeta, “os lírios não nascem dos decretos”⁵⁹.

Com relação à linguagem, sugiro que seja cada vez mais inclusiva, visto que isso não somente contribui para a visibilidade da existência feminina na sociedade, mas também para o reconhecimento da presença e do trabalho das mulheres no âmbito das diversas esferas da vida (KOROL, 2016), inclusive nos poderes públicos e, mais particularmente, no próprio Judiciário.

Tal inclusão poderá ser iniciada por meio da realização de reflexões internas sobre a própria Resolução-CNJ n. 376/2021⁶⁰, que versa sobre o tema, seguida de capacitação específica e contínua, que pode muito bem ser conduzida mediante ações articuladas entre o TSE Mulheres e a EJE, com apoio de pesquisadoras do campo, a fim de que, paulatinamente, possa-se alcançar a incorporação da linguagem inclusiva no âmbito dos documentos oficiais, na comunicação externa e nos demais produtos (in)formativos do TSE, mediante consultas à profícua produção social e acadêmica sobre o tema⁶¹, até porque acredito que seja algo pouco discutido neste Tribunal, haja vista que, durante minha modesta participação no Grupo de Trabalho para Sistematização das Normas Eleitorais (SNE), Fase 2, entre os meses de junho de 2020 e maio de 2021, quando levantei, por escrito, essa questão, ela foi considerada

⁵⁹ Vide Drummond, no poema Nossa Tempo, disponível em <https://www.letras.mus.br/carlos-drummond-de-andrade/881736/>.

⁶⁰ <https://atos.cnj.jus.br/files/original1229362021030560422430ecd5f.pdf>.

⁶¹ Para a superação da linguagem sexista e androcêntrica, seja oral ou escrita, vale a pena consultar artigos científicos, manuais e cartilhas, dentre as quais eu destacaria as seguintes, dada sua praticidade e exemplos concretos: *Manual para o Uso não Sexista da Linguagem: o que bem se Diz bem se Entende*. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3034366/mod_resource/content/1/Manual%20para%20uso%20n%C3%A3o%20sexista%20da%20linguagem.pdf; e *10 Eecomendaciones para el uso no Sexista del Lingüaje*, publicado no México, pelo Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación-CONAPRED (2009). Disponível em http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/11.2_Diez_recomendaciones_para_el_uso_no_sexista_del_lenguaje_2009.pdf. Além da pequena reflexão produzida por nós para o Sindicato dos Servidores dos Serviços Auxiliares do Poder Judiciário da Bahia (Sintaj), disponível em https://sintaj.org/artigo/linguagem-sexista-e-possibilidades-de-mudanca/?fb_comment_id=1468619416525577_1536140946440090.

importante, mas identificada como de difícil implementação, já que, dentre as pessoas presentes, em sua maioria integrantes da Justiça Eleitoral, ninguém mencionou familiaridade com o assunto ou informou a existência de qualquer iniciativa do referido Tribunal relacionada a essa questão.⁶²

Além disso, acredito que o TSE poderia promover iniciativas de estímulo à produção de pesquisas científicas sobre temas relacionados a esse assunto, assim como a diversas outras temáticas que envolvam suas atribuições, inclusive com previsão de recursos financeiros específicos para esse fim, seguidos de organização de novas cartilhas, manuais e eventos com ampla participação da sociedade civil com vistas a publicizar suas ações, sem olvidar da criação e/ou fortalecimento de mecanismos de controle e monitoramento, ampliando o escopo de suas campanhas educativas com incorporação de linguagens e de sujeitos de estéticas diversas, mais próximas da realidade da população em geral, evitando as opções visuais que se pautam pelo estrelismo midiático que, nem sempre ajudam a fortalecer a ideia de que os direitos políticos e eleitorais devem ser exercidos por todas as mulheres, de todos os estratos sociais e de todas as regiões do país. E isso também é linguagem inclusiva, pois ajuda no enfrentamento da violência simbólica de gênero presente nas mídias hegemônicas, inclusive com uso de artistas globais.

Destarte, outra forma de se incorporar as contribuições da parcela feminina no Poder Judiciário, e em particular no TSE, para além da importante iniciativa de se nomearem cada vez mais mulheres para os postos de decisão e direção, seria valorizar o conhecimento produzido dentro e fora do mundo acadêmico a respeito das questões de gênero nos espaços de poder, notadamente no sistema de Justiça, visto que a compreensão, com profundidade, dessas questões requer a aproximação com os estudos e produções feministas que, no Brasil, já vem se desenvolvendo há mais de três décadas, mas, infelizmente, a cúpula da Justiça brasileira somente passou a incorporar esses temas de forma institucionalizada e sistemática, após recomendações advindas de organismos internacionais, como a Organização das Nações Unidas (ONU)⁶³ e a Organização dos Estados Americanos (OEA), por meio de orientações e sugestões nesse sentido.

⁶² Vejo que, no final de maio de 2021, um *Guia de Linguagem Inclusiva para Flexão de Gênero* foi divulgado pela imprensa do TSE, o que constitui uma excelente notícia e um avanço relacionado a essa questão. Disponível em <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2021/Maio/tse-apresenta-guia-para-uma-linguagem-ainda-mais-inclusiva>.

⁶³ Cf. <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/agenda-2030/>.

Por isso, minha sugestão é que a Justiça Eleitoral observe e valorize as pesquisas e publicações, especialmente as nacionais, a respeito das questões de gênero e feminismo, bem como sua interface com o campo jurídico, pois a realidade tem demonstrado que o Judiciário brasileiro, ao longo de décadas, não somente deixou de escutar os reclamos da sociedade civil organizada sobre diversas questões de gênero, raça/etnia e outros temas, como não incorporou – ou o fez timidamente – as contribuições das pesquisas científicas produzidas por feministas brasileiras, notadamente as nordestinas, na fundamentação de suas decisões sobre os assuntos relacionados às noções de igualdade, equidade, participação e, sobretudo, justiça, mormente a justiça de gênero e suas contribuições para as cortes jurisdicionais. Destaco isso porque inúmeros votos ministeriais, inclusive no STF, são recheados de citações de autores de diversas áreas, mas o campo dos estudos de gênero raramente tem sido utilizado como fonte para a doutrina ou para referências judiciais, exceto pela participação de algumas palestrantes, em sua maioria de fala “sudestocêntrica”. Já que o tema da inclusão está na ordem do dia, que a questão regional não fique ao largo dos debates sobre diversidade e interseccionalidade.

Um exemplo do acima mencionado é o Diagnóstico sobre Participação Feminina no Poder Judiciário⁶⁴, realizado e divulgado pelo CNJ em 2019, trazendo importantes informações, por meio de dados consistentes, sobre o lugar das mulheres no Judiciário. Porém, esse importante estudo não articula os dados produzidos com questões interseccionais, como o faz, ainda que timidamente, o relatório sobre o Perfil Sociodemográfico dos Magistrados Brasileiros⁶⁵ e, menos ainda, com os debates e críticas feministas ao caráter androcêntrico do Direito e da Justiça, manifestando-se de forma pouco crítica diante dos diversos “achados”, assim como dos resultados divulgados, como se fosse possível realizar a leitura da realidade complexa de forma asséptica aos estudos de gênero e suas lentes feministas.

Em síntese, acredito que, para despatriarcalizar o Poder Judiciário e a Justiça Eleitoral em particular, convém investir bastante, e de maneira contínua, no debate acerca da mudança no texto constitucional, mormente mediante uma PEC que preveja a obrigatoriedade da igualdade substantiva, isto é, da paridade de gênero, em todos os cargos públicos – concursados ou comissionados – de

⁶⁴ <https://www.tjpr.jus.br/documents/18319/17932066/Diagnostico+feminino/13a68e-86-b069-4440-6b94-9acce5ba28c0>.

⁶⁵ https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/wp-content/uploads/sites/41/2018/09/Perfil-Sociodemogr%C3%A1fico-dos-Magistrados.indd_.pdf.

todos os órgãos federais, a exemplo de países como o México⁶⁶, que, não sem resistências internas, tanto na previsão como na implementação, ao menos conseguiu aprovar emenda constitucional nesse sentido.

Eisso, obviamente, requer um diálogo interinstitucional, envolvendo a cúpula de diversos poderes mas também os organismos e as estruturas institucionais especificamente criadas e dedicadas à defesa dos direitos das mulheres, tal como as coordenadorias, secretarias, comissões e grupos de trabalho existentes tanto no Parlamento como no Judiciário e no próprio Executivo, sem olvidar dos núcleos existentes na academia e da sociedade civil organizada, que podem contribuir com sua larga experiência e acúmulo político relacionados ao *advocacy* e à pressão sobre os poderes e sobre as/os representantes políticos, tal como vem acontecendo em diversos países da América Latina e também já aconteceu no Brasil durante a Constituinte, com a importante ação do famigerado *lobby do batom* (SILVA; WRIGHT, 2015; SILVA, 2016).

Outro aspecto já mencionado nessas considerações, mas que convém retomar a título de síntese, pois creio que vale refletir criticamente sobre o mesmo, é o excessivo foco que muitas comissões e grupos de trabalho – criados para fortalecer a participação das mulheres dentro dos organismos estatais e dos espaços decisórios – dão ao culto a personalidades, fortalecendo, ainda que sem intenção, a ideia de empoderamento individual em detrimento do empoderamento coletivo das mulheres, geralmente por meio da óde ao pioneirismo, que, indiretamente, ajuda a reforçar a ideia de meritocracia e o “heroísmo”, concorrendo para a naturalização de privilégios de classe, raça e até mesmo de identidade de gênero. Reconheço, no entanto, que essa é uma questão que pode gerar divergências de opiniões entre as pessoas, inclusive entre mulheres que operam nas instituições judiciárias e não estão familiarizadas com as críticas e teorias feministas de bases comunitárias e decoloniais (KOROL, 2016; PAREDES, 2018), visto que o Poder Judiciário se organiza, secularmente, a partir de uma ética elitista, cujo *modus operandi* se pauta, muitas vezes, na vaidade e no culto a autoridades. E isso tem dificultado a compreensão da necessidade de luta coletiva e de transformação radical das/nas estruturas do Estado a fim de que a igualdade substantiva realmente prevaleça.

⁶⁶ Em 6 de junho de 2019, o *Diário Oficial* da Federação publicou o decreto que alterou diversos artigos da Constituição Federal mexicana, tudo isso decorrente da emenda constitucional que previu a paridade de gênero em todos os cargos públicos. Disponível em: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5562178&fecha=06/06/2019.

Sobre o acima mencionado, vale registrar que é possível, sim, – e até mesmo necessário – reconhecer a importância das mulheres que conseguiram, a duras penas, furar a bolha do Judiciário, rompendo, de acordo com as condições da época e, ainda que individualmente, o chamado teto de vidro, assumindo, assim, um papel central nas estruturas decisórias e contribuindo para o avanço dos direitos das mulheres em momentos históricos. Porém, isso não dispensa uma análise crítica acerca da pergunta metodológica sobre “quais mulheres” e tampouco nos isenta de pensarmos em estratégias coletivas de transformação do *status quo* patriarcal, pois mirar criticamente desde dentro, problematizando o ponto em que ainda nos encontramos e como faremos para avançar, mediante soluções ou respostas complexas que ataquem, de frente, a disparidade de gênero e seus efeitos deletérios na realidade social, requer debates mais profundos que vão além das resoluções, dos decretos e das portarias institucionais.

Olhar, portanto, criticamente para certa uniformidade das pessoas que integram os espaços decisórios de um modo geral e do Poder Judiciário, em particular, destacando a perpetuação de certos privilégios – de gênero, raça/etnia, classe, religião, território/região – e insistindo na “política da presença articulada com a política das ideias” (PHILLIPS, 2001) ajuda a enriquecer e robustecer a diversidade no âmbito da Justiça, sem deixar de perguntar – inclusive política e cientificamente – sobre os bastidores das disputas e/ou o que está ou esteve por trás dos parcos avanços. Tudo isso constituem desafios a serem enfrentados tanto por pessoas, grupos e comissões que atuam no Poder Judiciário como pela academia e pelo movimentos de mulheres, haja vista que inúmeras vozes têm destacado, de forma naturalizante, muito mais as orientações da ONU e da OEA do que a luta das mulheres e a produção de conhecimento científico feministas sobre o tema, para fins de justificar a incorporação das agendas de gênero no Judiciário.

Vale ainda perguntar o quanto há de feminismos (inclusive de feminismos jurídicos) nos debates e reflexões internas no âmbito da Justiça e por que o tom normativista e os discursos majoritariamente “igualitaristas” predominam sobre os acúmulos políticos e científicos construídos a duras penas ao longo de muitos anos? Seriam as influências do que tenho chamado de feminismo jurídico hegemônico (SILVA, 2018; 2020), que nem sempre deseja realizar transformações pela raiz? Fica a reflexão. Já que estamos em tempos de desvalorização da ciência, por um lado (mediante o negacionismo político), e de hipervalorização científica, por outro (por meio do insistente apelo às evidências), não seria essa uma boa oportunidade para visibilizarmos

e valorizarmos os cursos (de graduação e de pós-graduação)⁶⁷, assim como as pesquisas científicas decorrentes, uma vez que os conceitos de gênero, de perspectiva de gênero, patriarcado, de teto de vidro e outros correlatos não se criaram sozinhos, mas são frutos de muito trabalho científico, e trabalho científico produzido majoritariamente por mulheres, diga-se de passagem, já que o mundo da ciência também é um campo de poder masculinista, no qual as mulheres, dentre as quais me incluo, lutam, há anos, para serem reconhecidas, respeitadas e referenciadas, como medida da mais lídima justiça?

Por fim, e para evitar que as agendas de gênero mantenham-se sob o risco de serem usadas, de maneira retórica e/ou instrumental, dentro e fora do sistema de Justiça, vale insistir na importância do debate público sobre a igualdade substantiva, assim como sobre a necessidade de construção coletiva de estratégias de superação do modelo atual de ocupação dos cargos dos Tribunais Superiores, incluindo-se o TSE, visto que o patriarcado – incluindo-se aí o patriarcado fraternal – não morre ou cessa seu poder por meio do decurso de tempo, muito ao contrário, pois ele não somente opera muito bem diante da inércia e/ou ingenuidade de alguns/algumas, como se metamorfoseia em tempos de resistência e, se brincar, adota até certos discursos feministas para se perpetuar no poder.

Destarte, advirto que não se pode ter ilusão com as promessas de mudanças que não reconhecem suas limitações e/ou que focam mais na visibilidade feminina, notadamente na de caráter individual, do que nas transformações estruturais e intestinas profundas, visto que as primeiras podem ser feitas por decretos e portarias, e as segundas exigem amplo debate, além de aguerrida disputa jurídico-política, com possibilidades de conflitos, mas também de diálogos frutíferos, assim como de consensos e negociações republicanas, sem olvidar da necessária representação e votação democrática, legítima e cidadã.

⁶⁷ Poucas pessoas sabem que no Brasil, mais precisamente na Universidade Federal da Bahia (Ufba), existe um bacharelado em Estudos de Gênero e Diversidade, que já soma 12 anos de existência, formando técnicas e técnicos para a promoção de políticas de igualdade, bem como para o monitoramento e avaliação de diversas políticas públicas nos mais variados campos; além do mestrado e doutorado em Estudos Interdisciplinares sobre Mulheres, Gênero e Feminismos, na mesma Universidade, sem olvidar outros cursos pelo Brasil afora que trabalham com as temáticas de gênero no âmbito de suas linhas de pesquisa. Portanto, temos massa crítica e profissionais qualificadas(os) o suficiente para colaborar com o Judiciário brasileiro na produção de pesquisas, análise de dados e construção de políticas institucionais, com suas pesquisas, seja por meio de redes de colaboração ou por meio de consultoria *ad hoc*. No entanto, o ideal é que o sistema de Justiça brasileiro faça concurso tratando amplamente das temáticas de gênero e diversidade, não somente para incorporar tais profissionais, mas para indicar o quanto importante são esses saberes para a administração da Justiça e a aplicação do Direito.

Isso dito, deixo, em forma de poesia, uma última reflexão com vistas à ampliação do debate em torno da superação da desigualdade de gênero no âmbito da base e também da cúpula do Poder Judiciário, incluindo-se o TSE, mas sem olvidar de outros tribunais e outros espaços decisórios, pois, nessa reflexão, reside o elemento que não pode ser ignorado, qual seja a vontade política, em face da qual as questões relativas à igualdade substantiva, também conhecida como paridade de gênero, deixam de ser um mero condimento das pautas institucionais e passam a ser o prato principal, a ser preparado e servido, equitativamente, por entre homens e mulheres, conforme ouso dizer nas estrofes que se seguem:

Todo mundo diz que quer
Mais mulheres no poder
Mas quem de fato quiser
É só mulher eleger
Entretanto, o que vemos? O velho “papai queremos”
Pro homem permanecer

Assim é a demogracinha
Onde mulher não tem vez
Não passa de ladainha
Para enganar o freguês
E o machismo bem lindo
Agradecido e sorrindo
Celebra com avidez

Quer mesmo democracia?
Aposte na mulherada
Que ver mais cidadania?
Vote em quem foi privada
De acessar o poder
Ou nele permanecer
No meio dessa jogada

Quer enfrentar o racismo?
E o sexismº também?
Deixe de malabarismo
Vote nas pretas, meu bem
Afro-índio-descendentes
Estão na linha de frente
E sem dever a ninguém

Bote uma negra combativa
Pra comandar seu estado
E na hora decisiva
Derrote o patriarcado
Vote com mais consciência
E bote na presidência
Mulher de luta e afago

Deixe as pretas comandarem
Todo e qualquer parlamento
Ouça quando elas falarem
Sobre dor e sofrimento
Sobre lutas e conquistas
Sobre um passado escravista
E sobre empoderamento

Votemos para mudar
A cara e a cor do poder
Paremos de discursar
Sobre o que não pode ser
Porque pode ser que sim
E se depender de mim
As mulheres vão vencer!

Referências

AKOTIRENTE, Carla. **O que é interseccionalidade?** Rio de Janeiro: Letramento, 2018.

ALVAREZ, Sonia. Falas do Estado ou o estado das falas sobre as mulheres nas administrações democrático-populares. In: GODINHO; SILVEIRA (org.) **Políticas públicas e igualdade de gênero**. São Paulo: Coordenadoria Especial da Mulher, 2004. p. 103-111. Disponível em: <http://library.fes.de/pdf-files/buros/brasilien/05630.pdf>. Acesso em: 24 ago. 2021.

ANDRADE, Carlos Drummond de. Nossa tempo. Disponível em: <https://www.letras.mus.br/carlos-drummond-de-andrade/881736/>. Acesso em: 27 ago. 2021.

ARAÚJO, Clara. Potencialidades e limites da política de cotas no Brasil. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 9, n. 1, p. 231-252, 2. sem. 2001. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/S0104-026X2001000100014>. Acesso em: 23 ago. 2021.

ARAÚJO, Clara. Gênero e acesso ao poder legislativo no Brasil: as cotas entre as instituições e a cultura. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 2, p. 23-59, jul./dez. 2009. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/rbcn/article/view/1604/1414>. Acesso em: 23 ago. 2021.

ARAÚJO, Clara. Rotas de ingresso, trajetórias e acesso das mulheres ao legislativo: um estudo comparado entre Brasil e Argentina. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 8, n. 2, p. 567-584, maio/ago. 2010. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/S0104-026X2010000200016/13759>. Acesso em: 23 ago. 2021.

AULA 03: Participação da Mulher na política. Brasília: Tribunal Superior eleitoral, 2020. 1 vídeo (112 min). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=MI58RBjeArk>. Acesso em: 26 ago. 2021

AVELAR, Lúcia. Movimentos, redes, feminismo de Estado: a representação extraparlamentar das mulheres brasileiras. **Cadernos Adenauer**, São Paulo, v. 14, n. 3, p. 71-87, out. 2013. Disponível em: https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=61097ed5-5f74-a76e-440b-740f803b5775&groupId=265553. Acesso em: 24 ago. 2021.

BARLETT, Katharine T. Feminist legal methods. In: BARLETT, Katharine T. KENNEDY, Rosanne. **Feminist legal theory**. Colorado: Westview Press, 1991, p. 370-403.

BARSTED, Leila Linhas; PINTANGUY, Jacqueline. **O Progresso das mulheres no Brasil 2003–2010**. Rio de Janeiro: CEPPIA; Brasília: ONU Mulheres, 2011.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Diagnóstico da Participação Feminina no Poder Judiciário**. Brasília: CNJ, 2019. Disponível em: <https://www.tjpr.jus.br/documents/18319/17932066/Diagnostico+feminino/13a68e86-b069-4440-6b94-9acce5ba28c0>. Acesso em: 25 ago. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Agenda 2030 no Poder Judiciário**: comitê interinstitucional. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/agenda-2030/>. Acesso em: 27 ago. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução n. 255, de 4 de setembro de 2018.** Institui a Política Nacional de Incentivo à Participação Institucional Feminina no Poder Judiciário. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2018. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2670>. Acesso em: 25 ago. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução n. 376, de 2 de março de 2021.** Dispõe sobre o emprego obrigatório da flexão de gênero para nomear profissão ou demais designações na comunicação social e institucional do Poder Judiciário nacional. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2021. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original1229362021030560422430ecd5f.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Perfil sociodemográfico dos magistrados brasileiros 2018.** Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2018. Disponível em: https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/wp-content/uploads/sites/41/2018/09/Perfil-Sociodemogr%C3%A1fico-dos-Magistrados.indd_.pdf. Acesso em: 27 ago. 2021.

Brasil. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 ago. 2021.

BRASIL. **Lei n. 11.340, de 7 de agosto de 2006.** Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm. Acesso em: 25 ago. 2021.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de emenda à Constituição n. 35, de 2015.** Altera o art. 101 da Constituição Federal, para determinar que os Ministros do Supremo Tribunal Federal são escolhidos dentre cidadãos com pelo menos quinze anos de atividade jurídica, a partir de lista tríplice elaborada pelos presidentes dos tribunais superiores e do Tribunal de Contas da União, pelo Procurador-Geral da República e pelo presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Estabelece prazos para o processo de escolha,

mandato de dez anos e inelegibilidade por cinco anos após o término do mandato. Brasília, DF: Senado Federal, 2015. Disponível em <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/120337>. Acesso em: 27 ago. 2021.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de emenda à Constituição n. 81, de 2019.** Altera os arts. 27, 29, 45 e 49 da Constituição Federal, para determinar a paridade de gêneros nos assentos da Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas, Câmara Legislativa do Distrito Federal e Câmaras Municipais. Brasília, DF: Senado Federal, 2019. Disponível em <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/136909>. Acesso em: 27 ago. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ellen Gracie Northfleet.** Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/ministro/presidente.asp?periodo=stf&id=35>. Acesso em: 25 ago. 2021.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral (ES). **82 anos da conquista do voto feminino no Brasil,** Vitória, 24 fev. 2014. Disponível em: <https://www.tre-es.jus.br/imprensa/noticias-tre-es/2014/Fevereiro/82-anos-da-conquista-do-voto-feminino-no-brasil>. Acesso em: 25 ago. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Advogada Maria Claudia Bucchianeri é nomeada ministra substituta do TSE.** Brasília, 24 jun. 2021. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2021/Junho/advogada-maria-claudia-bucchianeri-e-nomeada-ministra-substituta-do-tse>. Acesso em: 25 ago. 2021

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Cartilha eleitor consciente:** eleições 2014. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2014. Disponível em: [tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/cartilha-eleitor-consciente/cartilha_eleitor-consciente_web.pdf](https://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/cartilha-eleitor-consciente/cartilha_eleitor-consciente_web.pdf). Acesso em: 27 ago. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Carta de serviços ao eleitor.** 3. ed. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2018. Disponível em: https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-cartilha-carta-de-servicos/rybena_pdf?file=https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-cartilha-carta-de-servicos/at_download/file. Acesso em: 27 ago 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Central do eleitor:** o TSE ao alcance de todos: biênio 2012-2013. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2013. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/biennio-2012-2013.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Dia Internacional da Mulher**: elas são maioria nas funções de chefia e de assessoramento no TSE. Brasília, 6 de mar. 2020. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Marco/dia-internacional-da-mulher-elas-sao-maioria-nas-funcoes-de-chefia-e-de-assessoramento-no-tse>. Acesso em: 26 ago. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Mulheres no Brasil**: voto feminino. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2011. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/mulheres-brasil-voto-feminino.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Mulheres no TSE**: saiba mais sobre aquelas que ajudaram a construir a história da Justiça Eleitoral. Brasília, 5 jul. 2021. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2021/Julho/mulheres-no-tse-saiba-mais-sobre-aquelas-que-ajudaram-a-construir-a-historia-da-justica-eleitoral>. Acesso em: 25 ago. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Mulheres representam 52% do eleitorado brasileiro**: número é desproporcional ao número de candidatas. Brasília, 6 mar. 2018. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Marco/mulheres-representam-52-do-eleitorado-brasileiro?SearchableText=mulheres>. Acesso em: 24 ago. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Mulheres somam mais de 30% do total de candidatos**. Brasília, 31 ago. 2012. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2012/Agosto/mulheres-somam-mais-de-30-do-total-de-candidatos>. Acesso em: 25 ago. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **#Participa mulher**: por uma cidadania feminina plena: homenagem à Ministra Cármem Lúcia. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2020. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/participa-mulher-obra.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Portaria n. 629, de 31 de agosto de 2020**. Atualiza a composição da Comissão Gestora de Política de Gênero do Tribunal Superior Eleitoral (TSE Mulheres), instituída pela Portaria-TSE n. 791 de 10 de outubro de 2019. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 2020. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/prt/2020/portaria-no-629-de-31-de-agosto-de-2020>. Acesso em: 30 ago. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Portaria n. 788, de 23 de outubro de 2020**. Atualiza a composição da Comissão Gestora de Política de Gênero do

Tribunal Superior Eleitoral (TSE Mulheres), instituída pela Portaria-TSE n. 791 de 10 de outubro de 2019. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 2020. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/prt/2020/portaria-no-788-de-23-de-outubro-de-2020>. Acesso em: 30 ago. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Portaria n. 791, de 10 de outubro de 2019.** Institui a Comissão Gestora de Política de Gênero do Tribunal Superior Eleitoral (TSE Mulheres), vinculada à Presidência. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 2019. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/prt/2019/portaria-no-791-de-10-de-outubro-de-2019>. Acesso em: 25 ago. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Série Inclusão:** a conquista do voto feminino no Brasil. Brasília, 18 abr. 2013. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2013/Abril/serie-inclusao-a-conquista-do-voto-feminino-no-brasil>. Acesso em: 25 ago. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **TSE apresenta guia para uma linguagem ainda mais inclusiva.** Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2021. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2021/Maio/tse-apresenta-guia-para-uma-linguagem-ainda-mais-inclusiva>. Acesso em: 27 ago. 2021.

BRUNET ICART, Igansi. La perspectiva de gênero. **Barataria:** Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales, Tarragona, n. 9, p. 15-36, 2008. Disponível em: <https://www.revistabarataria.es/web/index.php/rb/article/view/178>. Acesso em: 25 ago. 2021.

CAMPANHA do TSE “Mais Mulheres na Política” começa a ser veiculada nesta sexta-feira (30). Brasília: Tribbunal Superior Eleitoral, 2020. 1 vídeo (1 min). Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=SXaJi5yaWX4>. Acesso em: 26 ago. 2021.

CAVALCANTI, Vanessa. Violência(s) sobreposta(s): Contextos, tendências e abordagens num cenário de mudanças. In: DIAS, Isabel (org.). **Violência doméstica e de gênero:** uma abordagem multidisciplinar. Lisboa, Pactor, 2018, p. 97-122.

CONSEJO NACIONAL PARA PREVENIR LA DISCRIMINACIÓN. **Diez recomendaciones para el uso sexista del lenguaje.** 2. ed. Del. Miguel Hidalgo: VONAPRED, 2009. Disponível em http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/11.2_Diez_recomendaciones_para_el_uso_no_sexista_del_lenguaje_2009.pdf. Acesso em: 27 ago. 2021.

ESTUDOS ELEITORAIS | ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL

COSTA, Ana Alice Alcantara. O movimento feminista no Brasil: dinâmicas de uma intervenção política. **Revista Gênero**, Niterói, v. 5, n. 2, p. 1-20, fev. 2005. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/revistagenero/article/view/31137>. Acesso em: 24 ago. 2021.

COTTER, David A; HERMSEN, Joan M; OVADIA, Seth; VANNEMAN, Reeve. The glass ceiling effect. **Social Forces**, North Carolina, v. 80, p. 655-681, Dec. 2021.

ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL. Ações afirmativas em matéria eleitoral: por uma cidadania democrática. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2020. Disponível em: <https://eadeje.tse.jus.br/enrol/index.php?id=280>. Acesso em: 26 ago. 2021.

ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL. Escola Judiciária do TSE oferece curso Aplicação do Fundo Partidário – participação das mulheres – na modalidade EaD. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2020. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Marco/escola-judiciaria-do-tse-oferece-curso-aplicacao-do-fundo-partidario-2013-participacao-das-mulheres-na-modalidade-ead>. Acesso em: 26 ago. 2021.

ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL. Escola Judiciária Eleitoral: quem somos. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2020. Disponível em: <https://eadeje.tse.jus.br/course/view.php?id=143>. Acesso em: 26 ago. 2021.

ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL. Eleições municipais: percurso do candidato. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2020. Disponível em: <https://eadeje.tse.jus.br/course/index.php?categoryid=7>. Acesso em: 30 ago. 2021.

ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL. Galeria de diretores da EJE. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2018. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/o-tse/escola-judiciaria-eleitoral/galeria-de-diretores-da-eje>. Acesso em: 30 ago. 2021.

ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL. Guia da cidadania. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2020. Disponível em: <https://eadeje.tse.jus.br/course/view.php?id=154>. Acesso em: 30 ago. 2021.

ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL. I Jornada de direito eleitoral. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2020. Disponível em: <https://eadeje.tse.jus.br/course/index.php?categoryid=89>. Acesso em: 26 ago. 2021.

ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL. [Todos os cursos 2019]. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2020. Disponível em: <https://eadeje.tse.jus.br/course/index.php?categoryid=46>. Acesso em: 30 ago. 2021.

ESTUDOS ELEITORAIS. Brasília, Tribunal Superior Eleitoral, v. 14, n. 1, jan./abr. 2020. Disponível em: https://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/estudos_eleitorais/estudos_eleitorais_v14-n1_final.pdf. Acesso em: 26 ago. 2021.

FACIO, Alda. **Cuando el género suena cambios trae**: una metodología para el análisis de género del fenómeno legal. San José, C.R.: ILANUD, 1999a.

GALINDO, María. **No se puede descolonizar sin despatriarcalizar**: teoría y propuesta de la despatriarcalización. La paz: Mujeres creando, 2013.

GALLARDO, Pilar. La perspectiva de género como una apertura conceptual y metodológica en salud pública. **Revista Cubana de Salud Pública**, La Habana, v. 38, p. 811-822, 2012. Disponível em: http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0864-34662012000500014. Acesso em: 25 ago. 2021.

GLOBAL Gender Gap Repor. [S.l.]: **World Economic Forum**, 2019. Disponível em: <https://www.weforum.org/reports/gender-gap-2020-report-100-years-pay-equality>. Acesso em: 24 ago. 2021.

GONÇALVEZ, Camila de Jesus Mello. Igualdade de gênero no poder judiciário: uma proposta de ação afirmativa. **Revista Direito e Sexualidade**, Salvador, v. 1, n. 1, p. 1-14, maio 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/revdirsex/article/download/36800/21091>. Acesso em: 25 ago. 2021.

IBGE. **Quantidade de homens e mulheres**. [S.l.], 2021. Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18320-quantidade-de-homens-e-mulheres.html>. Acesso em: 24 ago. 2021.

Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (Brasil). **Retrato das desigualdades de gênero e raça**. 4. ed. Brasília: IPEA, 2011. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/centrais-de-conteudo/igualdade-racial/retrato-das-desigualdades-de-genero-e-raca-ipea-4a-edicao/view>. Acesso em: 25 ago. 2021.

KOROL, Claudia. **Feminismos populares**: pedagogías y políticas. Buenos Aires: América Libre, 2016.

LIMA, Milena Guesso Leão de. **A inserção das mulheres negras no mundo político eleitoral**: uma análise sobre a sua representatividade nas Assembleias Legislativas dos estados da Bahia e São Paulo. 2015. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Faculdade de Artes, Ciências e Humanidades – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/10180/10180.html>

ESTUDOS ELEITORAIS | ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL

teses/disponiveis/100/100134/tde-26062017-174329/publico/Original_Milena_Guesso.pdf. Acesso em: 23 ago. 2021.

MACEDO, Elaine H. A cota de gênero no processo eleitoral como ação afirmativa na concretização de direitos fundamentais políticos: tratamento legislativo e jurisdicional. **Revista da AJURIS**, Porto Alegre, v. 41, n. 133, p. 205-243, mar.2014. Disponível em: https://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/11430/2/A_cota_de_genero_no_processo_eleitoral_como_acao_afirmativa_na_concretizacao_de_direitos_fundamentais_politicos.pdf. Acesso em: 24 ago. 2021.

MARQUES JR, Gessé. Espaço, profissão e gênero: mobilidade e carreira entre juízes e juízas no Estado de São Paulo. **Cadernos Pagu**, Campinas, n. 43, p. 265-297, jan./jun. 2014 Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cpa/a/x9CGfTFLL-fP4YRbwDg9QQ/?lang=pt>. Acesso em: 25 ago. 2021.

MARTINEZ, Carols Amira Meza. Discriminación laboral por género: una mirada desde el efecto techo de cristal. **Equidad y Desarrollo**, Bogotá, v. 1, n. 32, p. 11-31 jul./dic. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.19052/ed.5243>. Acesso em: 24 ago. 2021.

MENACHE, Daniel Cazés. **La perspectiva de género**: Guía para diseñar, poner en marcha, dar seguimiento y evaluar proyectos de investigación y acciones públicas y civiles. Ciudad de México: CONAPO; Instituto Nacional de la Mujer, 2005.

MÉXICO. DECRETO por el que se reforman los artículos 2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115; de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Paridad entre Géneros. Diario Oficial de La Federación, Ciudad de México:

MORENO SARDÁ, Amparo. **El arquétipo viril protagonista de la historia**. Ejercicios de lectura no androcentrica. Cuadernos Inacabados. Barcelona. La Sal, 1987, p. 17- 52.

MULHERES debatem: igualdade: com Flávia Biroli e Adriana Cruz. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2021. 1 vídeo (68 min). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=vZVYgBINbmY&t=52s>. Acesso em: 26 ago. 2021.

MULHERES debatem: liderança: com Joenia Wapichana, Duda Salabert e Luiza Helena Trajano. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2021. 1 vídeo (85 min). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=aIOQ4T9V05M>. Acesso em: 26 ago. 2021.

NICHNIG, Cláudia Regina. Uma perspectiva de gênero e feminista frente ao sistema de justiça é possível? In: CASTILHO, Ela Wieco; OMOTO, João A; SILVA, Marisa; LEIVAS, Paulo (org.) **Perspectivas de gênero e o sistema de justiça brasileiro**. Brasília: ESMPU, 2019. p. 79-104.

ONU MUJERES. **Si somos más de la mitad**: ¿por qué no tenemos paridad?: avances y desafíos en la participación política de las mujeres en Guatemala. Disponível em <https://www.refworld.org.es/pdfid/5af9fce4.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2021.

PAIVA, Adriana Pontes. Divisão sexual do trabalho e teto de vidro: o desenvolvimento da carreira de mulheres cientistas. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL MUNDO DE MULHERES E FAZENDO GÊNERO, 13., 2017, Florianópolis. **Anais eletrônicos** [...]. Florianópolis: UFSC, 2017. p. 1-12. Disponível em http://www.en.wwc2017.eventos.dype.com.br/resources/anais/1503888934_ARQUIVO_TrabalhoAdrianaPontesPaiva.pdf. Acesso em: 24 ago. 2021.

PAREDES, Julieta. **Feminismo comunitario de Abya Yala**. Disponível em http://cepia.org.br/wp-content/uploads/2018/09/Julieta-Paredes-_Feminismo-Comunitario-de-Abya-Yala-La-Esperanza-es-novia-de-la-Libertad-y-amante-de-la-Utop%C3%A1%C3%A7a.pdf. Acesso em: 27 ago. 2021.

PATEMAN, Carole. **O contrato sexual**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

PIOVESAN, Flávia. Integrando a perspectiva de gênero na doutrina jurídica brasileira. In: PIOVESAN, Flávia. **Temas de Direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2016. Cap. 17, p. 406-416.

PIMENTEL, Silvia. Apresentação. In: CONVENÇÃO sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher: Cedaw, 1979, Disponível em: https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/convencao_cedaw.pdf. Acesso em: 30 ago. 2021.

PLATAFORMA AGENDA 2030. **Objetivo 5**: igualdade de gênero. Disponível em: <http://www.agenda2030.org.br/ods/5/>. Acesso em: 30 ago. 2021.

PRÁ, Jussara. Cidadania de gênero, democracia paritária e inclusão política das mulheres. **Gênero na Amazônia**, Belém, n. 4, p. 15-35, jul./dez. 2013. Disponível em <http://generonaamazonia.ufpa.br/edicoes/edicao-4/artigos/artigo-1-jussara-para.pdf>. Acesso em: 24 ago. 2021.

PHILLIPS, Anne. **De uma política de ideias a uma política de presença?** Revista Estudos Feministas, Florianópolis, ano 9, p.

268-290, 2. sem. de 2001. Disponível em <https://www.scielo.br/j/ref/a/FdBzZvsFvDmZLZQQm5DKY8M/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 27 ago. 2021.

QUINTELA, Débora F; DIAS, Joelson Costa. Participação política das mulheres no Brasil: das cotas de candidatura à efetiva paridade na representação. **Revista de Teorias da Democracia e Direitos Políticos**, Brasília, v. 2, n. 1, p. 52-74, 2015. Disponível em <https://indexlaw.org/index.php/revistateoriasdemocracia/article/view/1105/pdf>. Acesso em: 24 ago. 2021.

REZENDE, Daniela. **A mulher no poder e na tomada de decisões**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2017. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/retrato/pdf/190215_tema_g_mulher_no_poder_e_na_tomada_de_decisoes.pdf. Acesso em: 23 ago. 2021.

RIBEIRO, R. S. **O Processo de Indicação dos Ministros do Supremo Tribunal Federal**: uma análise crítica. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, 2015. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td174>. Acesso em: 27 ago. 2021.

RIO GRANDE DO SUL (Estado). Secretaria de políticas para as mulheres. **Manual para o uso não sexista da linguagem**: o que bem se diz bem se entende. Porto Alegre: Secretaria de Comunicação e Inclusão Digital, 2014. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3034366/mod_resource/content/1/Manual%20para%20uso%20n%C3%A3o%20sexista%20da%20linguagem.pdf. Acesso em: 27 ago. 2021.

SILVA, Salete Maria da. **A Carta que elas escreveram**: as mulheres na Constituinte de 1987/88. Curitiba: Instituto Memória, 2016.

SILVA, Salete Maria da. Constitucionalização dos direitos das mulheres no Brasil: um desafio à incorporação da perspectiva de gênero no direito. **Interfaces Científicas - Direito**, Aracaju, v. 1, n. 1, p. 59-69, out. 2012. Disponível em: <https://periodicos.set.edu.br/index.php/direito/article/view/178>. Acesso em: 24 ago. 2021.

SILVA, Salete Maria da. Empoderamento jurídico das mulheres: para fortalecer o acesso à justiça e ampliar a cidadania feminina. **Interfaces Científicas: Direito**, Aracaju, v. 7, n. 3, p. 174-197, jul., 2019a. Disponível em: <https://periodicos.set.edu.br/index.php/direito/article/view/7675/3508>. Acesso em: 25 ago. 2021.

SILVA, Salete Maria da. Feminismo jurídico: um campo de reflexão e ação em prol do empoderamento jurídico das mulheres. **Revista Gênero e Direito**, João Pessoa, v. 8, n. 3, p. 127-150, 2019b. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/ged/article/view/46598>. Acesso em: 25 ago. 2021. <https://periodicos.ufpb.br/index.php/ged/article/view/46598/23523>

SILVA, Salete Maria da. Feminismo jurídico: uma introdução. **Cadernos de Gênero e Diversidade**, Salvador, v. 4, n. 1, p. 83-102, jan./mar. 2018. Disponível em: <https://portalseer.ufba.br/index.php/cadgendiv/article/view/25806/15668>. Acesso em: 24 ago. 2021.

SILVA, Salete Maria da. **Feminismos Jurídicos**: aproximações teóricas, manifestações práticas e reflexões críticas. Editora Instituto Memória, 2021.

SILVA, Salete Maria. **Linguagem sexista e possibilidades de mudança**. Bahia: Sindicato dos servidores do serviços auxiliares do Poder Judiciário do estado da Bahia. 2017. Disponível em: <https://sintaj.org/?artigo=linguagem-sexista-e-possibilidades-de-mudanca>. Acesso em: 27 ago. 2021.

SILVA, Salete Maria. Mais mulheres no poder. In: SILVA, Salete Maria. **Cordelirando**. S.l., 27 ago. 2018. Disponível em: <http://cordelirando.blogspot.com/2018/08/mais-mulheres-no-poder.html>. Acesso em: 30 ago. 2021.

SILVA, Salete Maria da. O Direito na perspectiva feminista: pensando o ensino e a prática jurídica a partir do desafio da transversalização de gênero no Direito. In: ENCONTRO REGIONAL DE ESTUDANTES DE DIREITO E ENCONTRO REGIONAL DE ASSESSORIA JURÍDICA UNIVERSITÁRIA, 21., 2008. **Anais** [...]. Crato: Universidade Regional do Cariri-URCA, 2008.

SILVA, Salete Maria da; WRIGHT, Sonia Jay. As mulheres e o novo constitucionalismo: uma narrativa feminista sobre a experiência brasileira. **Revista Brasileira de História do Direito**, v. 1, n. 2, p. 170-190, jul/dez. 2015. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/historiadireito/article/view/666/pdf>. Acesso em: 25 ago. 2021.

SILVA, Salete Maria da; WRIGHT, Sonia Jay. Uma reflexão feminista sobre o conceito de justiça de gênero. **Revista de Teorias da Justiça, da Decisão e da Argumentação Jurídica**, v. 2, n. 1, p. 1-27, jan./jun. 2016. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/revistateoriasjustica/article/view/1086/pdf>. Acesso em: 24 ago. 2021.

ESTUDOS ELEITORAIS | ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL

TELES, Maria Amélia de Almeida. **O que são direitos humanos das mulheres.** São Paulo: Brasiliense, 2006. (Coleção Primeiros Passos).

VIOTTI, Maria Luiza Ribeiro. Apresentação: *In: DECLARAÇÃO e plataforma de ação da IV conferência mundial sobre a mulher: Pequim, 1995*. Disponível em: https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/declaracao_beijing.pdf. Acesso em: 30 ago. 2021.

VOTO feminino. *In: BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Glossário eleitoral.* Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, [20?]. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2013/Abril/serie-inclusao-a-conquista-do-voto-feminino-no-brasil>. Acesso em: 25 ago. 2021.

A função social da língua natural indígena: de sujeitos eleitores a atores sociais no processo eleitoral

Aparecida Luzia Alzira Zuin¹

Luciana Panke²

Marcelo Xavier da Silva³

¹ Docente dos Programas de Pós-Graduação Mestrado Profissional Interdisciplinar em Direitos Humanos e Desenvolvimento da Justiça (DHJUS), do Mestrado Acadêmico em Educação (PPGE) e do curso de Direito da Universidade Federal de Rondônia (Unir). Atualmente é coordenadora do Mestrado em Educação (PPGE) e da Linha 2: Políticas Públicas e Desenvolvimento da Justiça (DHJUS). Doutora e mestra em Comunicação e Semiótica pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Possui pós-doutorado em Estudos Culturais (Programa Avançado de Cultura Contemporânea (PACC/UFRJ), com estágio na Università del Salento (Lecce-Itália) em Filosofia do Direito e em Direito, linha de Políticas Públicas Urbanas (Uerj). *E-mail:* profalazuin@unir.br.

² Bolsista Produtividade CNPq. Docente da Universidade Federal do Paraná (UFPR) na graduação (Publicidade e Propaganda) e no Programa de Pós-Graduação em Comunicação. Doutora em Ciências da Comunicação pela Universidade de São Paulo (USP). Mestra em Letras pela Universidade Federal do Paraná (UFPR) e graduação em Comunicação Social pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC/PR). Pós-doutora na linha de Comunicação Política – Universidad Autónoma Metropolitana – sede Cuajimalpa (UAM-México). Líder fundadora do Grupo de Pesquisa Comunicação Eleitoral. Redes: @profalucianapanke, *e-mail:* lupanke@gmail.com.

³ Docente do Departamento de Ciências Jurídicas (DCJ) da Universidade Federal de Rondônia (Unir). Ministra as disciplinas Direito Administrativo e Direito Eleitoral. Mestre pelo Programa de Pós-Graduação Mestrado Profissional Interdisciplinar em Direitos Humanos e Desenvolvimento da Justiça (DHJUS). *E-mail:* marcelo.xavier@unir.br.

Resumo

O objetivo deste artigo é apresentar uma síntese dos estudos realizados durante a revisão do Eixo 3: Propaganda Eleitoral e Temas Correlatos, Tema 1 – Conceitos e Princípios (tema transversal). O problema que protagonizou os nossos estudos, ao longo dos trabalhos, foi como a Sistematização das Normas Eleitorais (SNE) pode conduzir à estruturação das normas para que a propaganda eleitoral seja visibilizada e, portanto, mais acessível a todas as camadas da população. Dentre as questões, este capítulo enfatiza que o papel das línguas naturais dos povos nativos seja estimulado na propaganda eleitoral a fim de que ocorra a efetivação dos direitos à diferença, seja pelos(as) candidatos(as) indígenas ao pleito, seja por eleitores(as) indígenas. Assim, são trazidas partes do relatório entregues ao Eixo 3 e apresentados os principais conceitos e proposições de alterações e sugestões de atualização da linguagem da propaganda eleitoral – um quadro conceitual sobre a propaganda eleitoral e o direito às visibilidades para todas as candidaturas. A abordagem metodológica empregada na pesquisa é qualitativa, descritiva e exploratória, com os procedimentos bibliográfico e documental.

Palavras-chave: propaganda eleitoral; comunicação política; língua natural; indígenas; normas eleitorais.

Introdução

O objetivo deste trabalho é trazer para o debate da propaganda eleitoral a necessidade de visibilizar e democratizar todas as candidaturas, a partir das linguagens adotadas e da sua respectiva publicização. É fato que o sistema eleitoral precisa repensar o alcance de toda população às informações de quem se candidata, de forma que, efetivamente, se possa efetivar uma democracia representativa. Isso abarca todos os grupos minoritários nos cargos públicos de poder, desde a participação de mulheres, pessoas trans, negras, povos originários, pessoas com deficiência. A forma de consumo de mídias, de construção das mensagens de propaganda eleitoral e as regras de financiamento eleitoral são cruciais para que estes grupos possam publicizar suas propostas, gerando candidaturas viáveis e novas opções ao eleitorado.

Para esse debate tão relevante, propomos este artigo que se constitui dividido nas seguintes partes: primeiramente nos detemos nos conceitos gerais de propaganda eleitoral, depois relacionamos a conceituação com teorias da linguagem, para, por fim, propor as sugestões de inclusão das línguas naturais indígenas como forma de democratização nas campanhas eleitorais.

Com a particularidade do conceito de língua natural, na perspectiva da Semiótica Discursiva (francesa ou greimasiana), consideramos importante, também, o que venha a ser a Semiótica, para justificar o emprego desta ciência neste estudo. A palavra semiótica origina-se do grego – *semeion* – que significa signo, ou seja, tudo aquilo que significa algo, podendo ser desde uma palavra a um gesto, imagem, som, cor, cheiro, sabor, uma pintura etc., que, por sua vez, possua significado para determinada cultura.

A Semiótica aqui considerada, com a qual se estabelece uma relação com o campo da comunicação e para análise da propaganda eleitoral, é a da escola francesa, também conhecida como discursiva ou greimasiana, que se ocupa dos mecanismos de produção dos efeitos de sentido dos textos e, mais recentemente, das práticas e das situações humanas. Reiteramos que, segundo Greimas e Courtés (2008), a Semiótica é uma teoria da significação, em que sua principal preocupação é explicar as condições da apreensão e da produção do sentido das coisas. Por isso mesmo, é a ciência que estuda os vários tipos de linguagem, logo confere à linguagem o estabelecimento da comunicação entre as pessoas.

Segundo Barros (2011, página 7), a Semiótica tem por objeto o texto⁴, ou melhor, procura descrever e explicar o que o texto “diz” e como ele faz para “dizer o que diz”. Tomando o texto como objeto de significação, preocupa-se em estudar os mecanismos que o engendram, que o constituem como um todo significativo. Para a apreensão do sentido, examina-se, em primeiro lugar, o seu plano de conteúdo, concebido sob a forma de um percurso global que simula a “geração” do sentido. De modo mais explicativo, na Teoria Semiótica Discursiva desenvolvida por Greimas, o percurso gerativo de sentido se apresenta em três níveis: fundamental, narrativo e discursivo. Interessa-se, assim, a Teoria Semiótica de Greimas e de seus colaboradores pela significação, ou seja, “[termo que pode ser parafraseado] quer como ‘produção de sentido’, quer como ‘sentido produzido’ [...] a significação inscreve-se como ‘sentido articulado’ na dicotomia sentido/significação” (GREIMAS; COURTÉS, 2008, página 459).

Desse modo, a Semiótica volta sua atenção para os constituintes (expressão/conteúdo) e para a significação apreensível pela união e relação estabelecida entre cada um desses dois planos. Define-se, em suma, como uma teoria da relação dos termos constitutivos do signo, e não do signo entendido como unidade atômica (MENDES, 2018, página 19). Por certo, não é fácil resumir o objeto da Semiótica, porém assinalamos que, ao priorizar o estudo dos mecanismos intradiscursivos de constituição do sentido, ela não ignora que o texto é também um objeto histórico e cultural.

Nessa direção, esta área do conhecimento tem se apresentado como um instrumento teórico, ou ainda, como uma disciplina sistemática de método operacional de análise, servindo para a conceituação que se propôs no presente trabalho de conceituar língua natural indígena. Logo, a principal contribuição da Semiótica Discursiva é de natureza metodológica (ZUIN, 2015), pois, como ferramenta analítica para os estudos da língua, linguagem e cultura, a análise semiótica do discurso é bastante inovadora e pertinente para os estudos. Foi o que ocorreu, seguindo a orientação realizada durante o período de proposituras de atualização da legislação eleitoral, no caso, além de definir o que é língua natural, apresentou a língua indígena como conceito sociossemiótico, e como ela se caracteriza na natureza humana indígena; afinal, embora transcendendo os indivíduos que a utilizam, apresenta-se como organização estrutural imanente, cumprindo a função social na luta dos povos indígenas

⁴ O conceito de texto empregado nesse trabalho não é usado no seu sentido *scrito sensu*, porque para a Teoria Semiótica é possível realizar a leitura semiótica de textos diversos: político, jurídico, arquitetônico, literários, históricos, religiosos, midiáticos, filmes, música, economia, revistas, propaganda, etc.

para sua manutenção viva. Almejou-se, também, discorrer sobre os modos como os indígenas, por meio das suas línguas naturais (materna, com função social própria da natureza humana deste grupo específico), que se distinguem da língua portuguesa (porque constituída de elementos semióticos distintos daquela) – de sujeitos eleitores – passem a conferir seu papel como atores sociais no processo eleitoral.

Por esse motivo, propor à Sistematização das Normas Eleitorais (SNE) a orientação para que as línguas naturais dos povos nativos sejam estimuladas na propaganda eleitoral quando um(a) candidato(a) indígena estiver concorrendo ao pleito e quando a propaganda eleitoral, nos demais casos, for dirigida às comunidades indígenas. A defesa desse modelo expressaria melhor o vínculo político e democrático, tendo em vista que são atores sociais do processo eleitoral, mas, pertencentes a um grupo vulnerável.

Além do mais, sendo a propaganda eleitoral um direito do(a) eleitor(a), e não apenas do(a) candidato(a), esta deve considerar as tradições e a organização social daqueles(as) eleitores(as) inseridos(as) em grupos vulneráveis cuja diferença é reconhecida e protegida constitucionalmente. Assim, chama a atenção para que a condição de sujeito-eleitor também seja a confirmação do sufrágio que é um direito público subjetivo, ou seja, um direito próprio da condição de cidadão(ã), que inclui tanto o poder de escolha dos seus representantes quanto a possibilidade de concorrer aos cargos públicos eletivos. Mais, em um regime democrático representativo, por meio do qual o povo elege seus representantes, dando-lhes poderes para que atuem em seu nome, o sujeito-eleitor merece ser visto para além do voto.

Justifica-se a propositura, considerando que, enquanto os indígenas constituem-se como grupos vulneráveis, o processo eleitoral, nesse contexto, não se confunde com processo judicial eleitoral, significa o período que se inicia com a convenção e se encerra com a diplomação dos(as) eleitos(as), incluindo nele a campanha eleitoral, caracterizada pela propaganda eleitoral em suas mais diversas formas, que é, consequentemente, um ato democrático de direito.

A abordagem metodológica que envolve a pesquisa é qualitativa e, como está em desenvolvimento, a primeira fase consistiu nos procedimentos técnicos bibliográficos e documental, a segunda, na aplicação de questionário semiestruturado enviado às lideranças e associações de povos indígenas do Estado de Rondônia, via *online*, cujos objetivos foram subsidiar os estudos e possibilitar a participação ativa dos atores sociais envolvidos em defesa da

propositura encaminhada ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE), para subsidiar a SNE com vistas ao direito à diferença.

1. A propaganda eleitoral: do conceito à inclusão social

Dentre as contribuições que este grupo entregou para o relatório da SNE, Eixo 3: Propaganda Eleitoral e Temas Correlatos, foi a conceituação de propaganda eleitoral e sugestões de uso da linguagem mais acessível para a inclusão social. Para o trabalho, a equipe, composta por estes autores, empreendeu estudos bibliográficos e documentais, em específico o Relatório do Eixo, e consultas no sítio eletrônico do TSE e bibliografia especializada na área de Comunicação Política e Eleitoral.

Para fins de padronização e de facilitar a consulta sobre o conceito de propaganda eleitoral, em um primeiro momento apresentou a proposta de atualização do texto da Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997, artigo 36, nos seguintes termos:

Proposta: A propaganda eleitoral é definida como a manifestação direta ou indireta, voltada à população em geral com o intuito de propagar, por qualquer meio de divulgação publicitária permitida na Lei Eleitoral - o partido político, - a sigla da legenda, - o nome da candidatura de determinado candidato/a, para convencer, influenciar e captar o voto de eleitores. (SILVA; ZUIN, 2021).

Seguindo a dinâmica metodológica, a justificativa para a alteração também deveria vir acompanhada de breve justificativa. Para a proposta acima, apontamos que é fundamental um conceito padrão nas normas eleitorais a fim de esclarecer aos profissionais o que significa propaganda eleitoral, propaganda partidária e propaganda política, não raramente encontrada como sinônimos nos Códigos Eleitorais. Panke (2020) pontua que a comunicação eleitoral está contemplada pelo período estabelecido por lei, conforme a seguir:

A Comunicação Eleitoral pressupõe a presença de Instituições, de atores políticos e a comunicação não é apenas um instrumento, mas está intrínseca ao próprio sistema. Compreender o conceito requer uma visão macro dos processos político-sociais entendendo que estudar Comunicação Eleitoral contempla conceber o fazer político durante o período eleitoral em suas variadas facetas nas áreas de publicidade e propaganda eleitoral, cobertura jornalística, relações institucionais, interpessoais, negociação e diplomacia. (PANKE, 2020, página 178).

No caso de propaganda partidária, o conceito se difere, pois, além da intencionalidade comunicacional ser outra, a institucional também é. Aqui, o objetivo é divulgar a plataforma das legendas, propostas e ações que estão sendo realizadas. Por fim, a propaganda política conceituada por Domenach (2001) é realizada por um conjunto de leis que atuam continuamente, de forma dissimulada, para criar percepções na população a respeito de determinadas causas, grupos ou pessoas. Ao explicar as estratégias da “propaganda política”, listava, entre elas, a orquestração de conteúdo entre os meios de divulgação, a escolha de um inimigo único, a repetição de palavras de ordem e a simplificação. Portanto, conceitualmente, quando se fala em eleições, aconselhamos o uso do termo *propaganda eleitoral* para determinar a difusão dos conteúdos de divulgação de candidaturas e de propaganda partidária quando se refere ao contato das agremiações com a população.

Correlacionado ao tema, sobre o Código Eleitoral (CE/1965), (Lei n. 4.737/1965), temos a seguinte redação:

Antes: Propaganda eleitoral é definida como a manifestação direta ou indireta que, por qualquer meio de divulgação, seja destinada a conquistar votos.

Proposta 1: A propaganda eleitoral é definida como a manifestação direta ou indireta, voltada à população em geral com o intuito de propagar, por qualquer meio de divulgação publicitária permitida na Lei Eleitoral: - *o partido político, - a sigla da legenda, - o nome da candidatura de determinado candidato/a, para convencer, influenciar e captar o voto de eleitores.* (SILVA, ZUIN, 2021). (Grifos nossos).

Proposta 2: A propaganda eleitoral é definida como a manifestação direta de determinado candidato/a, nos meios de comunicação durante o período eleitoral e determinados na Lei Eleitoral, para convencer, influenciar e captar o voto de eleitores, *constando, obrigatoriamente, o partido político, a sigla, o número de votação da candidatura e a coligação correspondente, se for o caso.* (PANKE, 2021). (Grifos nossos).

A equipe de estudos deliberou que não seria excluída nenhuma contribuição, pois a ideia era suscitar o debate sobre o tema. Seguindo o método, elaboramos o seguinte texto para atualização da Lei n. 9.504/1997, propaganda eleitoral negativa, com a justificativa da necessidade de diferenciar conceitos e melhorar a redação para fins de explicitar os efeitos de sentido da propaganda eleitoral.

Proposta: Propaganda eleitoral negativa é a manifestação direta ou indireta do candidato ou pré-candidato que, por qualquer meio de divulgação, ultrapasse a liberdade de manifestação e de expressão não condizente com as socialmente aceitáveis nos debates democráticos. Tem a intencionalidade de produzir no eleitorado a rejeição ou repúdio a um/a candidato/a ou partido político, ferindo

sua honra objetiva, e, por consequência, tem a tendência de reduzir sua votação, alterando o resultado nas urnas. (PANKE; SILVA; ZUIN, 2021).

Sobre a Lei n. 9.504/1997, propaganda eleitoral antecipada, por meio de estudos em documentos do TSE⁵, propusemos:

Propaganda eleitoral antecipada pode ser implícita ou explícita, divulgada antes do prazo legal estabelecido pela lei; faça uso de gastos diretos para sua produção ou veiculação por qualquer meio de divulgação publicitária permitida na Lei Eleitoral, pagos pelo/a candidato/a ou por terceiros, e objetive, de forma direta ou indireta, induzir, influenciar, captar o voto do eleitor. Pode se caracterizar por fazer referência ao processo eleitoral, exaltar suas próprias qualidades ou pedir votos. Essas três características não precisam ocorrer simultaneamente. Dessa forma, uma divulgação antecipada que apenas exalte as qualidades do pretendido candidato ou pré-candidato, mas que não peça votos, ainda assim será irregular. Com base nesse motivo, ainda que o pedido de votos não seja essencial, para caracterizar a propaganda eleitoral antecipada, não precisa haver pedido de votos para que a propaganda seja considerada ilegal. (PANKE; SILVA; ZUIN, 2021).

Com a justificativa em defesa de correções de termos, inserções de informações para não gerar ambiguidades de interpretação e conceitos atualizados de acordo com o glossário TSE, na proposta para alteração da Lei n. 9.504/1997 que versa sobre gastos diretos, a equipe trouxe a redação:

Considera-se gasto direto em propaganda eleitoral todas as despesas realizadas pelos candidatos e pelos partidos políticos para cobrir os custos diretos para a produção ou veiculação, por qualquer meio de divulgação publicitária permitida na Lei Eleitoral, excluídos valores de deslocamento pessoal do/a candidato/a para a realização campanha eleitoral, bem como o tempo do próprio candidato/a despendido em manifestações pessoais disponíveis na internet; redes sociais; e seus custos envolvidos com infraestrutura básica de tecnologia, a exemplo do link de acesso.

Sem prejuízo das sanções pecuniárias específicas, os atos de propaganda eleitoral ou propaganda eleitoral antecipada, bem como aqueles que configurem mera promoção pessoal do candidato ou pretendido candidato, mas que importem abuso do poder econômico, abuso do poder político ou uso indevido das mídias, independentemente do momento de sua realização ou de sua verificação, poderão ser examinados na forma e para os fins previstos no artigo 22 da Lei Complementar n. 64, de 18 de maio de 1990. (PANKE; SILVA; ZUIN, 2021).

Todo o empenho também esteve relacionado à dinamização do termo *propaganda eleitoral*, padronização do uso, formatação do texto para melhor visualização dos impedimentos, elaborados em seções; com revisões ortográficas e

⁵ Fonte de consulta para elaboração da proposta. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/o-tse/escola-judiciaria-eleitoral/publicacoes/revistas-da-eje/artigos/revista-eletronica-eje-n.-1-ano-4/propaganda-eleitoral-antecipada>. Acesso em: 16 ago. 2022.

supressão de palavras repetidas. Com esta justificativa, conferimos a proposta de alteração da Lei n. 9.504/1997, sobre propaganda eleitoral:

A propaganda eleitoral com realização de gastos diretos e pedido de voto somente é permitida após o dia 15 de agosto do ano da eleição, devendo cessar 48 horas antes do pleito. É vedada, *desde quarenta e oito horas antes, até vinte e quatro horas depois* da eleição, qualquer propaganda eleitoral por meio de rádio, televisão, *internet, redes sociais*, comícios ou reuniões públicas, exceto:

Até as vinte e duas horas do dia que antecede a eleição, serão permitidos distribuição de material gráfico, caminhada, carreata, passeata ou carro de som que transite pela cidade divulgando *jingles* ou mensagens de candidatos.

A realização de comícios e a utilização de aparelhagens de sonorização fixas são permitidas no horário compreendido entre as 8 (oito) e as 24 (vinte e quatro) horas, com exceção do comício de encerramento da campanha, que poderá ser prorrogado por mais 2 (duas) horas.

As vedações temporais não se aplicam à propaganda eleitoral veiculada gratuitamente na *internet*, no sítio eleitoral, *blog*, sítio interativo ou social, ou outros meios eletrônicos de comunicação do candidato, ou no sítio do partido ou coligação, nas formas previstas no artigo 57-B da Lei n. 9.504/1997.

Artigo 240: Entre as exceções à vedação da propaganda eleitoral antes de 16 de agosto do ano da eleição, encontram-se as manifestações políticas de usuários nas mídias sociais ocorridas anteriormente à data prevista no *caput*, sem gastos diretos, ainda que nelas constem mensagens de apoio ou crítica ao partido político ou a candidato, próprias do debate político e democrático, salvo quando houver ofensa à honra de terceiros ou divulgação de fatos sabidamente inverídicos.

Artigo 242: Na propaganda eleitoral na *internet*, para candidatura majoritária ou proporcional, deve-se ter por inequívoco o partido ao qual faz parte o candidato, seja pela legenda, pelas cores do partido, pelo número ou nome da agremiação.

parágrafo Único: Na ausência da informação, será determinado prazo de 24 horas para que o partido ou o candidato a regularize, caso contrário, será determinada a exclusão da publicação da propaganda eleitoral. (Grifos nossos).

Justamente pelo tema que ficou destinado à equipe – Conceitos e Princípios (transversal), Silva (2021) destacou a necessidade de conceituar o termo *calçada*. Nos termos do artigo 98 do Código Civil, bens públicos são aqueles pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno, *id est*, União, estados, Distrito Federal e municípios, além dos respectivos entes integrantes da administração indireta, logo não servem à mobilidade e acessibilidade de pedestres. O conceito de calçada também é proposto pelo Direito da Cidade – reservar é diferente de destinar. Nestes termos, apresentamos a sugestão para

o artigo 332 do Código Eleitoral. Código de Trânsito Brasileiro, artigo 253, com a alteração do conceito de calçada.

Calçada: As calçadas urbanas figuram como bens públicos municipais, normalmente segregadas e em nível diferente, não destinadas à circulação de veículos, reservada destinadas ao trânsito à mobilidade e/ou acessibilidade de pedestres e, quando possível, à implantação de mobiliário urbano, sinalização, vegetação e outros fins. (SILVA; ZUIN, 2021). (Com os grifos sugerindo as alterações). (Grifos nossos).

Para Greimas, o ato de comunicar é visto como uma manipulação, não num sentido pejorativo, pois trata-se apenas de um fazer-fazer e um fazer-criar, tal qual o objetivo da propaganda eleitoral que ora está sendo considerado como prática comunicativa educadora e inclusiva. Então, dentre as proposituras, a preocupação com o arcabouço conceitual de partidária tratou a inclusão social das minorias e da atualização de alguns termos.

Proposta ao Artigo 36. [...] Constituição Federal

A propaganda partidária ser realizada a qualquer tempo com a finalidade de:

1 - difundir os programas partidários;

2 - transmitir mensagens aos filiados sobre a execução do programa partidário, dos eventos com este relacionados e das atividades congressuais do partido;

3 - divulgar a posição do partido em relação a temas político-comunitários;

4 - promover e difundir a participação política das mulheres, negros, indígenas, pessoas com deficiência, comunidade LGBT, na política.

[...]

Fica vedada, nas manifestações de política partidária:

1 - a participação de pessoa filiada ao partido que não o responsável pelo programa;

2 - a divulgação de propaganda de candidatos aos cargos eletivos e à defesa de interesses pessoais ou de outros partidos;

3 - a utilização de imagens ou fotografia de pessoas vivas em *outdoor* em que houver propaganda partidária durante os seis meses antes do pleito.

parágrafo [...] A propaganda partidária não servirá aos propósitos da propaganda eleitoral, sob pena de incorrer em propaganda eleitoral antecipada e ocorrerá, exclusivamente, às expensas do partido político beneficiado, na forma do artigo 44, *caput*, inciso 2, da Lei n. 9.096/1995. (PANKE, SILVA, ZUIN, 2021). (Grifos nossos).

Sugerimos a inclusão do inciso 4, uma vez que possibilitaria a explicitação de ações afirmativas para grupos políticos minoritários.

Acerca do CE/1965, Parte Quinta, Título 2 – Da Propaganda Partidária, Panke, Silva e Zuin (2021) sugeriram inserir a definição de propaganda partidária ou substituir por propaganda eleitoral. A equipe propôs a adição de conceito de propaganda eleitoral neste ponto, porque a propaganda eleitoral é definida como a manifestação direta de determinado(a) candidato(a) nos meios de comunicação durante o período eleitoral e determinada na Lei Eleitoral para convencer, influenciar e captar o voto de eleitores, constando, obrigatoriamente, o partido político, a sigla, o número de votação da candidatura e a coligação correspondente, se for o caso. Com relação ao artigo 240, temos: a propaganda eleitoral de candidatos a cargos eletivos somente é permitida após o dia 15 de agosto do ano da eleição, e, por razões conceituais, passar a adotar propaganda eleitoral a fim de definir o período de exposição da comunicação das candidaturas com seu público.

Durante os exercícios de revisão, observamos a necessidade de realizar uma atualização linguístico-conceitual de alguns dos termos que atualmente constam na legislação eleitoral. As preocupações com os conceitos remodelados deveriam servir ao favorecimento do acesso às informações, considerando as regionalidades, a liberdade de expressão e, por outro lado, cumprir sua função social, como a de zelar pela democracia e conamar os cidadãos e cidadãs para a efetiva participação política. Na análise sistemática do artigo 37, parágrafo 8º, c.c. o artigo 27, ambos da Lei n. 9.504/1997 a proposta é:

A veiculação de propaganda eleitoral em bens particulares deve ser espontânea e gratuita, sendo vedado qualquer tipo de pagamento em troca de espaço, para esta finalidade. Qualquer *cidadão ou cidadã* poderá *contribuir ou realizar gastos diretos com campanha eleitoral, para cobrir os custos diretos para a produção ou veiculação, por qualquer meio de divulgação publicitária permitida na Lei Eleitoral, em apoio ao candidato ou partido político* de sua preferência, até a quantia equivalente a R\$1.064,00 (um mil e sessenta e quatro reais), não sujeitos a contabilização, desde que não reembolsados, vedado o recebimento de qualquer vantagem, bem como o impulsionamento de propagandas eleitorais nas redes sociais. (PANKE; SILVA; ZUIN, 2021). (Grifos nossos).

O emprego de cidadão ou cidadã neste contexto é mais apropriado que eleitor(a), tendo em vista que pode ser ampliado para além deste. Análise de caso: são eleitores(as) aqueles(as) brasileiros(as) que se alistarem, junto ao cartório eleitoral, na forma da lei (CE/1965, artigo 4º). O alistamento é obrigatório para os(as) maiores de 18 anos e facultativo para os(as) analfabetos(as),

para os(as) maiores de 70 anos e para os(as) maiores de 16 anos e menores de 18 anos.

Sobre a questão do termo “analfabetos(as)” existe atualmente um movimento em defesa de rever o uso quando se trata de textos ou legislações que pretendem promover a inclusão social. De acordo com Zuin (2021), não há mais que se tratar de analfabetos(as), pois o termo é pejorativo e, por sua vez, não cumpre nenhuma função social, pelo contrário é excludente e, por si só, o conceito é inadequado.

Quando da proposta da SNE, a equipe não sugeriu a alteração sobre o uso do termo *analfabetos(as)*, mas deliberou que, em outro momento, traria a questão para o debate por ser pertinente no contexto em que vivemos, principalmente em defesa da dignidade da pessoa humana. A base para esse argumento segue neste artigo para fins de conhecimento e, quem sabe, futuramente, a substituição do termo *analfabeto(a)* para o uso do termo *letrismo a-funcional* nas normas eleitorais.

Sobre letrismo a-funcional temos no Brasil os estudos de Nilse da Silva (2004), dentre eles o trabalho intitulado “Da inadequação do termo ‘analfabetismo’ e da necessidade de novos conceitos para a compreensão do aprendizado da leitura e da escrita em língua portuguesa”. Neste texto, a autora apresenta novos conceitos acerca da aquisição da leitura e da escrita materna.

Partimos do conceito de “letrismo a-funcional” desenvolvido pelo professor Jean Biarnès, professor e pesquisador da Université Paris-Nord, e decorrentes deste, tratamos dos conceitos de “letrismo funcional”, “analfabetismo de resistência” e “alfabetização de opressão”. Fundamentando nossa exposição, mostramos o preconceito existente nos termos “analfabeto” (destinado às pessoas que encontram-se em situação de pouca ou nenhuma escolarização em sua própria língua materna). Finalmente, pretendemos contribuir para a compreensão do aprendizado da língua materna, do ensino das primeiras letras e ainda, oferecer conceitos que possam contribuir com pesquisa nesta área do saber. (BIARNÈS, 1996, *apud*, DA SILVA, 2004, página 157-161).

Destacamos, também, a necessidade de revisão integral das leis e Códigos Eleitorais de 1932 e de 1965, modo que se contemple a presença de candidatas e candidatos nos pleitos. Não basta ter leis afirmativas para participação feminina na política se, nos códigos de linguagem repetem-se apenas expressões no masculino, como “candidatos”, “eleitores”, e assim por diante. Uma revisão com inclusão de (a) no final, como por exemplo, candidato(a), eleitor(a), poderia ser o início da visibilidade feminina e da naturalização da presença das mulheres nos espaços públicos de poder decisório. Assim como esperamos que

Câmara de Vereadores(as), Câmara de Deputados(as) em breve se modifiquem oficialmente os nomes para Câmara Municipal, Câmara Estadual e Câmara Federal, respectivamente, para incluir metade da população nos nomes das casas legislativas.

A fim de simplificar a linguagem eleitoral para linguagem acessível, trabalhamos a seguinte redação:

Lei n. 9.504/1997 “Artigo 39. [...]

É permitida, no dia das eleições, a manifestação individual e silenciosa da preferência do eleitor por partido político, coligação ou candidato, revelada exclusivamente *pelo uso de bandeiras de até 0,5m², broches, dísticos, etiquetas, rótulos e adesivos*. (PANKE, SILVA, ZUIN, 2021). (Grifos nossos).

Nessa direção, ainda identificamos a questão regional e sobre o tema recaiu a análise da Lei n. 9.504/1997 “Artigo 39. [...]. Aqui propusemos: Até as vinte e duas horas do dia que antecede a eleição, serão permitidos distribuição de material gráfico, caminhada, carreata, passeata; carro, “*bicicleta, motocicleta e pequeno ou mini trio elétrico com som*”, que transite pela cidade divulgando *jingles* ou mensagens de candidatos (grifos nossos), porque, em algumas regiões do país, esses meios de locomoção – bicicleta e motocicleta – são utilizados na veiculação da propaganda eleitoral.

Sugerimos ainda para o debate a inserção do direito à diferença e à ação afirmativa no artigo 242 do CE/1965. Proposta: a propaganda eleitoral, qualquer que seja a sua forma ou modalidade, mencionará sempre a legenda partidária, eventual coligação, e será realizada nos idiomas oficiais (língua portuguesa e libras).

Artigo 242. A propaganda, qualquer que seja a sua forma ou modalidade, mencionará sempre a legenda partidária e só poderá ser feita em língua nacional (*libras e línguas indígenas*), não devendo empregar meios publicitários destinados a criar, artificialmente, na opinião pública, estados mentais, emocionais ou passionais. A propaganda eleitoral, qualquer que seja a sua forma ou modalidade, mencionará sempre a legenda partidária, eventual coligação, e será realizada nos idiomas oficiais (língua portuguesa e libras), respeitando a diversidade nas regiões indígenas com permissão de propaganda em línguas nos povos originários. A propaganda eleitoral deverá primar por uma comunicação clara com os públicos em todos os canais permitidos em Lei, de modo a não usar a tecnologia para manipular informações. (PANKE, SILVA, ZUIN, 2021). (Grifos nossos).

Por definição, propaganda é persuasiva (Sant’Anna (2002), Malanga (1976), Domenach (2005), Predebon (2004), Carvalho (2004), Kaid (2004), Gomes (2001), Panke (2011) Albuquerque (2004)) desde as origens da Retórica, vide

ESTUDOS ELEITORAIS | ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL

Retórica das Paixões de Aristóteles, por exemplo. Para a equipe dos trabalhos, o referido artigo está em sua origem conceitualmente equivocado na redação, pois a propaganda cria os estados mentais. A questão é mais ética e também conceitual (o que quer dizer “artificial”), uma vez que os conteúdos veiculados midiaticamente são produzidos por tecnologias artificiais e, mesmo que fossem a mera transmissão de um discurso com uma candidata ou candidato expondo propostas, ainda assim poderiam incitar estados de ânimo.

Ainda sobre a Lei das Eleições (Lei n. 9.504/1997) e o Código Eleitoral (artigo 242), citamos: “Na propaganda eleitoral para candidatura majoritária, a coligação usará, obrigatoriamente, sob a sua denominação: - a sigla; o nome; o número da legenda do partido político, de todos os partidos políticos que a integram”.

Na propaganda eleitoral para candidatura proporcional, cada partido político e candidato usarão apenas o número da sua legenda.

A propaganda eleitoral, qualquer que seja sua forma ou modalidade, mencionará sempre a legenda partidária e poderá ser feita em *língua nacional ou língua natural indígena*, não devendo empregar meios publicitários destinados a criar, artificialmente, na opinião pública, estados mentais, emocionais ou passionais. (PANKE, SILVA, ZUIN, 2021). (Grifos nossos).

Sem prejuízo do processo e das penas cominadas, a Justiça Eleitoral adotará medidas para fazer cessar a propaganda eleitoral realizada com infração do disposto neste artigo, determinando a correção ou a remoção do conteúdo, nessa ordem, quando veiculada pela internet. Sabe-se que a propaganda eleitoral encontra fundamento no direito à liberdade de expressão. Além disso, seu objetivo é o de transmitir ao eleitorado em geral as mensagens e propostas políticas dos(as) candidatos(as), proporcionando ao(à) eleitor(a) informações úteis para este(a) formar a sua opinião, assegurada, sempre, a liberdade de sufrágio.

Sob tal aspecto, pode-se dizer que, para além do pedido explícito de votos, a propaganda eleitoral constitui mecanismo que permite o acesso aos planos de governo, propostas dos candidatos, dentre outras informações que se destinam a convencer o eleitorado de que o(a) candidato(a) é mais apto(a) ao cargo eletivo em disputa. Sendo mecanismo de acessibilidade, a legislação determina o uso da Linguagem Brasileira de Sinais (Libras) e de legendas na propaganda eleitoral gratuita na televisão (Lei n. 9.504/1997, artigo 44, parágrafo 1º).

É necessário, porém, avançar na promoção dessas ações afirmativas e assegurar a acessibilidade à propaganda eleitoral em relação a outros grupos igualmente minoritários: aqueles que, por razões culturais devidamente

protegidas constitucionalmente (Constituição Federal/1988, artigo 231), não dominam ou possuem um reduzido domínio da língua pátria – os(as) eleitores(as) e candidatos(as) indígenas. Trata-se, portanto, de assegurar o direito à diferença dos povos indígenas, que consiste no reconhecimento e na proteção de suas identidades culturais. Assim, a partir de agora, destinamos o capítulo para o enfoque apontado no título do texto.

2. A língua natural e as línguas naturais indígenas

Para a Semiótica Discursiva, a língua natural é uma macrossemiótica, cuja especificidade, embora parecendo evidente, não se deixa facilmente definir, ou seja, nos termos do linguístico Ferdinand de Saussure (1857-1913), língua ou língua natural é um “tipo de macrossemiótica”. Vale destacar que, dentre os propósitos dos seus estudos, estava a diferenciação dos termos língua e linguagem. A pergunta que o orientava era:

Mas o que é a língua? Para nós, ela não se confunde com a linguagem; é somente uma parte determinada, essencial dela, indubitavelmente. É, ao mesmo tempo, um produto social da faculdade de linguagem e um conjunto de convenções necessárias, adotadas pelo corpo social para permitir o exercício dessa faculdade nos indivíduos. (SAUSSURE, 2004, página 17).

A partir da definição apresentada acima sobre língua, observa-se que Saussure difere língua e linguagem, mas não as colocam em relação dicotômica.

Quando se trata de denominar língua natural em uma perspectiva macrossemiótica, também é preciso o reconhecimento dos dois vastos conjuntos significantes, conforme dita a Semiótica Discursiva (francesa ou greimasiana). Estes dois conjuntos são recobertos por “aquilo que chamamos de: i) mundo natural e ii) de línguas naturais – que constituem o domínio das semióticas naturais” (GREIMAS; COURTÈS, 2008, página 299).

O mundo natural é entendido como um conjunto de qualidades sensíveis que se apresenta ao ser humano, é dotado de certa organização e por vezes é designado como o mundo do senso comum. Mas é preciso compreender que o mundo natural tem relações com as estruturas que lhes são conferidas, como a relação profunda do universo observada na ordem física, biológica, química, etc.; este mundo corresponde, para melhor significação, à estrutura de superfície. Sobre outra estrutura, o mundo natural se apresenta pela estrutura discursiva, porque aqui envolve a relação sujeito e objeto: “é o enunciado

construído pelo sujeito humano e decifrável por ele” (GREIMAS; COURTÈS, 2008, página 324).

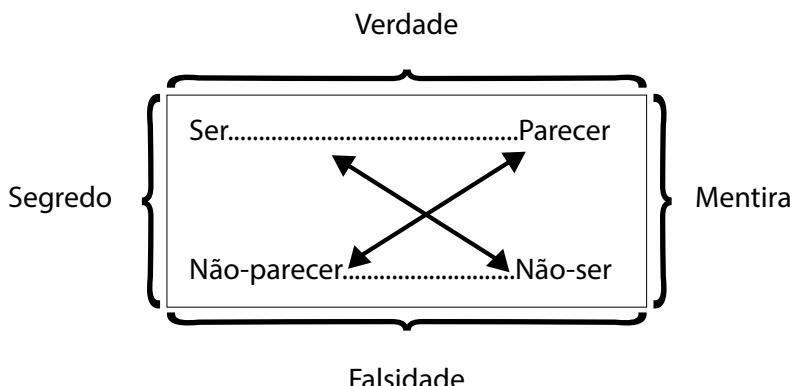
Qualificada de natural, pressupõe-se que as línguas naturais se opõem às linguagens artificiais, na medida em que é dotada de característica da natureza humana, embora possa transcender os indivíduos que as empregam. O uso de línguas naturais é expressado para sublinhar o paralelismo do mundo natural com as línguas naturais. Tratar do natural significa que a língua é apresentada como uma organização estrutural imanente. A imanência, justificável pela especificidade de seu objeto, foi afirmada por Saussure, depois retomada por Louis Hjelmslev, sob a forma do princípio da imanência.

Beividas (2008) explica bem como se deu a continuidade do pensamento de Saussure por Louis Hjelmslev (1899-1965), contribuindo para a proposta que levantamos para fundamentação durante os estudos pertinentes do Eixo Temático 3: Propaganda Eleitoral e Temas Correlatos, principalmente com referência ao propósito de conceituação de língua natural por meio do pensamento greimasiano.

É fato que o conceito de imanência ocupa lugar privilegiado na teoria semiótica de linhagem greimasiana. Lançado mais incisivamente por Hjelmslev, o grande lingüista dinamarquês propôs como imanente uma « lingüística-lingüística », que elaborasse internamente seus conceitos, evitando aplicar-lhe razões e argumentos vindos do exterior, das outras disciplinas (sociologia, fisiologia, psicologia, filosofia), atitude que considerava transcendente. A partir desse primeiro impulso, o conceito ganhou sobremaneira em extensão, sobretudo com Greimas: (a) imanente é a macro-semiótica do universo frente ao mundo real e bruto das ontologias; (b) imanentes são as estruturas do discurso – no percurso gerativo – em oposição à manifestação (textual); (c) imanência se contrapõe à aparência, nos esquemas do quadrado semiótico da veridicção; (d) a imanência (do sujeito) opõe-se à transcendência (do destinador) no interior do percurso narrativo (BEIVIDAS, 2008, página 3).

Sobre este princípio, a imanência pressupõe a manifestação lógica de tudo que é manifestado, consequentemente é essencial para a linguística, ou seja, a forma semiótica imanente e, por extensão, para a abordagem sobre a linguagem da propaganda eleitoral investida de valores da língua natural indígena, em particular. A manifestação é, antes de tudo, a formação do nível dos signos. No quadro das modalidades veridictórias, apresentadas por Greimas e Courtès (2008, página 300), “o esquema da manifestação é o do parecer em contraditoriedade ao não/parecer, por oposição (e complementaridade) ao esquema de imanência – ser/não ser” (Figura 1).

Figura 1 – Modalidades (veridictórias)



Fonte: Greimas e Courtès, 2008, página 532.

Por que estas modalidades veridictórias para o caso em estudo? Na Teoria da Comunicação clássica, a preocupação pela transmissão correta das mensagens em relação à mensagem emitida propõe resumir o problema da verdade das mensagens transmitidas. Mas, no que tange à imanência, de caráter de qualquer linguagem, a Semiótica preocupou-se não apenas com o problema da verdade mas também com o “dizer-verdadeiro”, da veridicção.

Vejamos o caso: a mensagem que é transmitida por meio da propaganda eleitoral (objeto da análise) na língua portuguesa, dirigida a um grupo linguístico que não tem a língua portuguesa como materna, confirmaria o dizer-verdadeiro da mensagem recebida? Resposta: se a língua tem existência semiótica, ela cumpre a função semiótica (social) que é definida como pressuposição recíproca (ou de solidariedade) na criação de sentido. O ato da linguagem é previsto aí, e consiste, por uma parte essencial, no estabelecimento da função semiótica (GREIMAS; COURTÈS, 2008). Não significa que a mensagem transmitida pela língua portuguesa seja falsa ou verdadeira, secreta ou mentirosa. O pressuposto é que, visando ao saber-fazer articulado com a competência do(a) enunciador(a), a propaganda eleitoral pode ser um discurso cognitivo. Como discurso persuasivo, próprio da sua natureza orgânica de ser, tais como os discursos da pedagogia, da publicidade, da política, da medicina, no jogo de simultaneidade dos sujeitos envolvidos no ato da linguagem (eleitor/a, candidato/a), explorando os referenciais próprios da língua materna, explora-se o saber-verdadeiro como projeto e objeto de valor viificado (GREIMAS; COURTÈS, 2008, página 67). A integração do problema da verdade com a veridicção tem a ver com as marcas da veridicção das línguas naturais

indígenas, isto é, graças àquilo que está disposto no enunciado dos seus discursos, tidos como dizeres verdadeiros pelas comunidades que os manifestam. Ainda, as línguas naturais indígenas não ostentam como verdadeiras ou falsas e/ou em contrariedade com a língua portuguesa (não se nega esta), mas, na imanência do ser, a língua materna indígena cumpre a função social, porque valoriza as práticas orais, de acordo com a política linguística da SNE.

Atribuir valor à transmissão da propaganda eleitoral, em línguas naturais indígenas, não oculta a língua portuguesa, porém, defendida pela SNE, estas línguas engendram o bom funcionamento que deve estar previsto no contrato entendido como tácito entre os usuários das línguas naturais dos povos indígenas.

O bom funcionamento desse contrato, que tem a ver com o modo veridictório (dizer-verdadeiro possível), apresenta-se como uma manifestação dos povos indígenas, a partir da qual, como dito acima, é atribuído ao estatuto do nível da imanência – serem conferidas sobre o seu “ser” línguas cumpridoras da função social, e não no seu “não-ser” línguas a serviço da propaganda eleitoral.

É aqui que aparecem diversas atitudes epistêmicas coletivas, culturalmente relativizadas, concernentes à interpretação veridictória dos discursos-signos. É assim que certas sociedades exploram, por exemplo, a materialidade do significante para assinalar o caráter anagógico e verdadeiro do significado.

[...] Face ao relativismo cultural que engendra diversos sistemas de conotações veridictórias, delineia-se uma reformulação da problemática da “verdade”: em decorrência de não ser mais considerado como a representação de uma verdade que lhe seria exterior, o discurso não pode mais contentar-se com a simples inscrição das marcas da veridicção. A “verdade”, para ser dita e assumida, tem de deslocar-se em direção às instâncias do enunciador e do enunciatário. Não mais se imagina que o enunciador produza discursos verdadeiros, mas discursos que produzem um efeito de sentido “verdade”: desse ponto de vista, *a produção da verdade corresponde ao exercício de um fazer cognitivo particular, de um fazer parecer verdadeiro que se pode chamar, sem nenhuma nuance pejorativa, de fazer persuasivo*. (GREIMAS; COURTÈS, 2008, página 531) (grifos nossos).

Resumindo, o exercício do(a) enunciador(a), no processo persuasivo, tem a finalidade de conseguir a adesão do(a) enunciatário(a), o que está condicionado pelo fazer interpretativo que este exerce. De outra parte, para o fazer-interpretativo é necessário passar pela estrutura e regras contextuais da língua, que podem ser organizadas diferentemente de outra.

Apreende-se, então, que, em condições como essas, a propaganda eleitoral serve para convocar e persuadir a fim de alcançar a adesão do(a) enunciatário(a) (eleitor/a) ao(à) candidato(a) de quem propaga o discurso (enunciador/a).

Sendo assim, umas das formas do fazer cognitivo – que é o fazer persuasivo – está relacionada à instância da enunciação e, por conseguinte, à convocação por parte do enunciador, de todo tipo de modalidades, com vistas a fazer com que o(a) enunciatário(a) (eleitor/a) aceite o contrato enunciativo proposto pelo(a) enunciador(a), tornando, por isso mesmo, a comunicação eficaz.

Nessa perspectiva, em se tratando das línguas naturais indígenas, o programa narrativo-discursivo se torna mais complexo, porque a manifestação visa levar o(a) enunciatário(a) (eleitor/a indígena) a atribuir ao “processo semiótico ou a qualquer um dos seus segmentos – que só pode ser por ele recebido como manifestação – o estatuto da imanência” (GREIMAS; COURTÈS, 2008, página 368) da língua natural indígena.

Por exemplo, quando a propaganda eleitoral, para além da persuasão do fazer-fazer votar no(a) candidato(a), inscreve programas na ordem da dimensão cognitiva saber-fazer, tende a aproximar os sujeitos envolvidos no processo enunciativo (processo eleitoral), porque é no interior do percurso gerativo de sentido que se constroem os programas modais mais ou menos complexos das línguas naturais indígenas.

Daí a propositura, segundo a qual a propaganda eleitoral é definida como a manifestação direta ou indireta, voltada à população em geral com o intuito de propagar, por qualquer meio de divulgação publicitária permitida na Lei Eleitoral, o partido político, a sigla da legenda, o nome da candidatura de determinado(a) candidato(a), para convencer, influenciar e captar o voto de eleitores(as). Sem, contudo, deixar de apoiar, no fazer persuasivo, a modalidade do poder, porque configura, no ato da propaganda eleitoral, a comunicação entre os sujeitos envolvidos.

O(a) enunciatário(a), na dimensão pragmática, proporá então ao eleitorado objetos positivos (valores culturais) ou negativos (ameaças); em outros casos, persuadirá o(a) destinatário(a) graças ao seu saber, pois, na dimensão cognitiva, fará com que o eleitorado saiba o que pensa de sua competência modal sob forma de juízos positivos ou negativos. Esta competência modal só é possível pela língua. Língua e competência (Ferdinand de Saussure) são consideradas dotadas de uma existência virtual, opondo-se (e sendo logicamente anteriores) uma à fala, outra à performance, concebidas como atualização de potencialidades prévias (GREIMAS; COURTÈS, 2008, página 76). Contudo, esta discussão sobre a competência modal, veridicção, visa, sobretudo, à humanização da comunicação, problema que é concomitante com a inserção das línguas naturais indígenas no fazer-fazer propaganda eleitoral.

Desse modo, ao assumir a língua do “eu”, e não a língua do “outro”, na campanha eleitoral, a propaganda passa ser, ela própria, o objeto cognitivo, sem que o saber da língua portuguesa diminua. Tal particularidade explica-se pelo “fato de que o sujeito da enunciação (o/a indígena) é um ator sincrético, porque vai acionar várias linguagens de manifestação. Afinal, segundo Greimas e Courtès (2008, página 467), “a comunicação verbal não é somente de tipo linguístico, inclui igualmente elementos paralinguísticos sociolinguísticos” (gestos, ornamentos, pinturas na pele etc.).

3. As línguas naturais indígenas

Para Lucy Seki (1999, página 3), até uns tempos atrás, a expressão “línguística indígena” não seria apropriada no contexto brasileiro, não só em decorrência da situação incipiente da Linguística no país, mas porque as línguas indígenas praticamente não tinham lugar nesta ciência. Se, por um lado, pouco ou nada se dedicou aos estudos linguísticos das línguas naturais indígenas no Brasil, por outro, por muito tempo, também não foi evidenciado nenhum movimento jurídico que pudesse reverter esse desinteresse.

Demorou tempos até que a Linguística brasileira começasse a transitar nos estudos das línguas naturais indígenas, embora se tenha conhecimento de que, no território brasileiro, à parte das distinções de regionalismos, sotaques e/ou dialetos da língua portuguesa as línguas indígenas permanecem vivas. Na contramão do processo de inclusão social, as línguas naturais indígenas são poucos trazidas para a academia; mais ainda se tem a dizer para a área jurídica, mormente conhecida como o lugar da linguagem elitista e erudita, por vezes palco do latim clássico, em um país ainda com pessoas em situação de letrismo a-funcional.⁶ Com isso, o possível resultado é o desaparecimento das línguas indígenas, caso este modelo excludente linguístico permaneça na sociedade brasileira.

Esses riscos, segundo aponta Santana (2020, página 2),

[...] não se restringem apenas ao seu desaparecimento. Por serem línguas ágrafas, ou seja, de tradição apenas oral, e não escrita, quando essas línguas morrem também se vai toda uma tradição histórica secular contada oralmente, de geração a geração, de clã para clã. Estima-se que, antes da chegada dos portugueses no Brasil, havia entre 600 e mil línguas sendo faladas pelos nativos indígenas. Hoje, existem um total de 154 línguas indígenas faladas no Brasil.

⁶ Cf. apresentação do termo na seção anterior, de acordo com Silva (2004), BIARNÈS (1999, página 104), em substituição ao termo *analfabeto*.

Outros autores apontam que atualmente mais de 160 línguas e dialetos são falados pelos povos indígenas no Brasil. Elas integram o acervo de quase sete mil línguas faladas no mundo contemporâneo (SIL International, 2009). Antes da chegada dos portugueses, só no Brasil esse número devia ser próximo de mil. Para Lucchesi (2009, página 42):

Quando se pensa a realidade linguística do Brasil em seu conjunto, não se pode deixar de ter em linha de conta, com a proeminência que lhe deve ser conferida, o grande abismo que separa uma minoria, que desfruta de bens e serviços do universo da cidadania, da grande maioria, que pouco ou nenhum acesso tem aos bens de consumo, aos serviços sociais e aos direitos sociais básicos — uma situação que coloca o Brasil no rol das nações que elevaram ao paroxismo o exercício da desigualdade e da exploração social.

Sobre o panorama histórico sociolinguístico do Brasil, Lucchesi (2009) explica os modos como os primeiros povoadores portugueses contataram os povos nativos, no início do século 16, quando chegaram aqui. Para o autor, os povos que habitavam a costa e, por falarem línguas muito parentadas do tronco tupi, eram capazes de se comunicarem utilizando uma espécie de *koiné*, decalcada da língua tupinambá (página 42).

Essa língua franca, que viria a ser denominada língua geral da costa brasileira — ou simplesmente língua geral — foi o instrumento de comunicação adotado pelos portugueses para integrar a força de trabalho indígena inicialmente na extração do pau-brasil e posteriormente no cultivo da cana-de-açúcar, do tabaco e do algodão.

Em documento publicado pelo Museu do Índio/Funai, “Os índios falam línguas ou dialetos”, é importante conferirmos a discussão sobre o que é língua natural.

Muitas vezes ouvimos dizer que os índios falam ‘dialetos’ ou ‘gírias’, algo diferente das ‘línguas’ que nós falamos. Mas devemos ter cuidado com esses rótulos, pois refletem ideias falsas tanto sobre as formas de expressão dos índios quanto sobre as nossas. Isso é porque pensamos que ‘dialetos’ e ‘gírias’ são formas de expressão menores, mais pobres ou simplesmente ‘erradas’, e corremos o risco de associar essas ideias a qualquer grupo de pessoas que fala diferente de nós. Mas o estudo das línguas nos mostra que não é bem assim. (FUNAI; PRODOCILIN; MUSEU DO ÍNDIO, s/d).

Contextualizando a referência acima, não é ao acaso que, no texto da Constituição Federal (CF/1988), afirma que o Estado deve “proteger as manifestações das culturas populares, inclusive indígenas” (artigo 215) e garantir “o respeito a utilização de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem” (artigo 210). Ainda reconhece aos indígenas a sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições (artigo 231).

ESTUDOS ELEITORAIS | ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL

A questão colocada como relevante é, segundo o relatório publicado no site do Museu do Índio/Funai – Projeto de Documentação de Línguas Indígenas, que:

Primeiro, podemos afirmar, sem dúvida, que os índios falam ‘línguas’, tão ricas e completas quanto a nossa. Usando as suas línguas, podem falar de qualquer assunto e expressar noções das mais simples às mais abstratas-exatamente como nós fazemos usando português, inglês, chinês ou outra língua mais conhecida. Além disso, as línguas indígenas têm história e os seus falantes são detentores de tradições e literaturas orais extensas, com estilos e formas variados. Podemos pensar que apenas textos escritos podem ser chamados de ‘literatura’, mas de fato, as literaturas orais das sociedades indígenas refletem as suas experiências acumuladas, sua história, seus costumes, valores e conhecimentos. Enfim, a literatura de um povo-escrita ou oral-expressa igualmente a sua cultura e exprime a sua identidade.

No que tange ao dispositivo constitucional, é extremamente necessário contextualizá-lo para defendê-lo, seja para a aplicação, seja quanto à eficácia, isto porque, no que diz respeito à história, Lucchesi menciona que a utilização da língua serviu aos propósitos da escravidão dos povos indígenas (2009, página 43).

Para uma maior eficácia na conversão do gentio, os jesuítas também adotaram a língua geral, chegando mesmo a codificá-la e dar-lhe feição escrita, empregando o modelo da gramática portuguesa de então. Desse modo, pode-se perceber que o termo língua geral recobre uma diversidade de situações linguísticas:

- (1) a koiné empregada na comunicação entre as tribos de línguas do tronco tupi da costa brasileira;
- (2) a sua versão como língua franca usada no intercurso dos colonizadores portugueses e indígenas;
- (3) a versão nativizada predominante nos núcleos populacionais mestiços que se estabeleceram no período inicial da colonização; e
- (4) a versão “gramaticalizada” pelos jesuítas sob o modelo do português e utilizada largamente na catequese, até de tribos de língua não tupi — chamados por estes de tapuias, que significa ‘bárbaro’, em tupi.

Verifica-se, portanto, a clara intenção do constituinte de promover a inclusão dos grupos indígenas por meio do reconhecimento e respeito de suas diferenças. Sobre a temática é importante a lição de Gomes da Silva (2015, página 82-83):

[...] já se pode argumentar que a inclusão, considerada como o mecanismo social pelo qual os sistemas sociais tomam a pessoa humana em consideração, não pode ser representada pela integração, pois que a Constituição, quando positiva o direito fundamental dos grupos indígenas à diferenciação, já está

a incluir, como regra, a todos esses grupos, ou seja, a forma de inclusão dos grupos indígenas operada pela Constituição é por meio do reconhecimento e respeito de suas diferenças.

O trabalho das pesquisadoras é citado neste artigo, justamente porque vai ao encontro da propositura feita pelo grupo, destacadamente, no artigo 36 da Lei n. 9.504/1997, nos seguintes termos:

Artigo 36.

[...]

A propaganda partidária poderá ser realizada a qualquer tempo com a finalidade de:

1 - difundir os programas partidários;

2 - transmitir mensagens aos filiados sobre a execução do programa partidário, dos eventos com este relacionados e das atividades congressuais do partido;

3 - divulgar a posição do partido em relação a temas político-comunitários;

4 - *promover e difundir a participação política das mulheres, negros, indígenas, deficientes físicos, comunidade LGBT, na política.* (Grifos nossos).

Nos estudos organizados por Portugal e Hurtado (2015), na seção “O uso das línguas indígenas e os conhecimentos macuxi e wapichana”, há um relato muito significativo para justificar o empreendimento do presente artigo e a defesa do uso da língua natural indígena na propaganda eleitoral, não por uma questão técnica, mas, sobretudo, pela questão necessária de reparação histórica com os povos nativos que se viram obrigados ao uso de outra língua que não a língua natural para se comunicarem em determinadas situações.

Quando acordo pela manhã, minha cabeça não se encontra mais repleta do som dos ritmos de minha língua, como estava antigamente. Sua língua está aqui agora, fazendo-me pensar de forma estranha, forçando meus pensamentos a um ritmo estranho. Começo a esquecer como era. Todo dia sinto a minha língua escapulindo. As palavras que eram minha vida estão me deixando aos poucos. Estão voltando ao lar onde nasceram. Não consigo mais contar nossas histórias direito. (DORAN, 1998 apud CRYSTAL, 2005). (MACHADO, 2015, página 221).

Nessa direção, o uso das línguas indígenas merece atenção e precisa ser prestigiado, até porque, para serem lembradas, defendidas e usadas, precisam do seu reconhecimento como identidade de um povo; afinal, as línguas indígenas guardam nomes e conhecimentos que apenas quem fala e entende pode ter acesso, além disso somos responsáveis por proteger e entender os processos sociais e de memória e esquecimento desses bens culturais que,

além dos povos indígenas, são patrimônio da humanidade (MACHADO, 2015, página 222). E “a preservação das línguas é a parte dos direitos humanos e instrumento de autonomia política” (FRANCHETTO, 2005).

Araújo Júnior (2018, página 198) afirma que a leitura da CF/1988 “deve estar atenta a uma forma de pensar que encare os institutos jurídicos em diálogo com as percepções e cosmovisões dos grupos indígenas”. No mesmo sentido, ao ouvir e registrar as histórias orais dos povos macuxi e wapichana, Machado (2015, página 224) conferiu: “Um dos pontos-chave para o trabalho é a vontade da comunidade de falantes querer que sua língua permaneça. E foi daí que partiu nossa busca em realizar ações com os povos indígenas que possam contribuir nessa direção”. E ainda:

Em nossa pesquisa, quando nos debruçarmos sobre as formas de construção do discurso e da memória, ficamos atentos também às questões linguísticas, pois “nas línguas amazônicas se encontram fenômenos que não se encontram em línguas de outras partes do mundo, ou então que aqui sejam mais frequentes fenômenos que são raros noutros lugares” (Rodrigues apud Quixalós, 2000, página 26). “Em alguns casos esses fenômenos exigem a revisão de pontos de teoria da linguagem antes propostos sem seu conhecimento” (ibid.). (MACHADO, 2015, página 223).

É certo que, no âmbito do exercício dos direitos políticos, esse direito fundamental à diferença não pode ser deixado de lado. Sabe-se que a propaganda eleitoral não é apenas um direito de candidatos(as), mas, igualmente, um direito do(a) eleitor(a), de conhecer, amplamente, as propostas, além da vida pregressa dos(as) candidatos(as).

Esse debate é relevante para o contexto das propostas da SNE, com destaque à propositura do Eixo 3 – Propaganda Eleitoral e Temas Correlatos, principalmente se observado o censo revelador do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010).

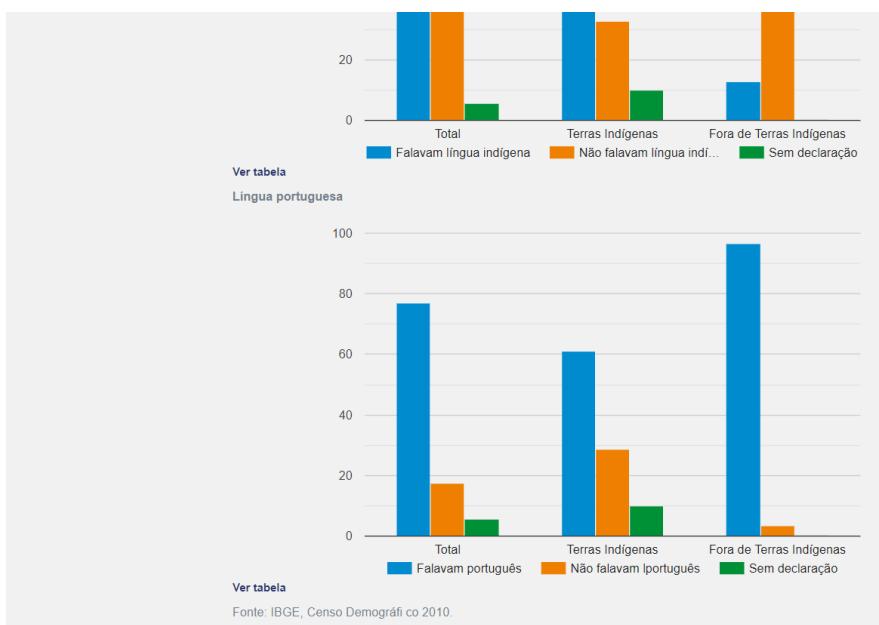
O Censo 2010 revelou que um total de 37,4% dos indígenas de 5 anos ou mais falavam no domicílio uma língua indígena. Observou-se também um percentual de 17,5% que não falava o português.

O percentual de indígenas que falava a língua indígena no domicílio aumenta para 57,3% quando consideramos somente aqueles que viviam dentro das Terras Indígenas, da mesma forma aumenta para 28,8% o percentual daqueles que não falavam o português. Essa característica confirma o importante papel desempenhado pelas Terras Indígenas no tocante às possibilidades de permanência das características socioculturais e estilos de vida dos indígenas.

Os resultados do Censo 2010 apontaram para 274 línguas indígenas faladas por indivíduos pertencentes a 305 etnias diferentes (IBGE, 2010).

Essas declarações ultrapassaram as estimativas iniciais feitas pela Fundação Nacional do Índio (Funai). Entretanto, no que diz respeito aos números totais de língua e etnia, há ainda a necessidade de estudos linguísticos e antropológicos mais aprofundados, uma vez que algumas línguas declaradas podem ser variações de uma mesma língua, assim como algumas etnias também se constituem em subgrupos ou segmentos de uma mesma etnia (IBGE, 2010).

Figura 2 – Distribuição percentual das pessoas indígenas de cinco anos ou mais de idade, por tipo de língua falada no domicílio, segundo a localização do domicílio - Brasil (2010)



Fonte: IBGE, Censo Demográfico, 2010. Disponível em: <https://indigenas.ibge.gov.br/estudos-especiais-3/o-brasil-indigena/lingua-falada>. Acesso em: 15 jun. 2021.

Ainda, o Censo (2010) contabilizou a população indígena com base nas pessoas que se declararam indígena, no quesito cor ou raça, e nos residentes em terras indígenas que não se declararam, mas se consideraram indígenas (ZUIN; MIGUEL, 2017, página 192).

Essa pesquisa revelou, de acordo com os mesmos autores “que, das 896 mil pessoas que se declaravam indígenas, 572 mil ou 63,8% viviam na área rural, e 517 mil, ou seja, 57,5%, moravam em Terras Indígenas oficialmente reconhecidas (IBGE, 2010)”.

ESTUDOS ELEITORAIS | ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL

Para Moore, Galucio e Gabas Júnior (2008), a questão da língua natural passou a ser um desafio muito grande, principalmente na Região Amazônica. Os pesquisadores citam que é preciso documentar para preservar as línguas amazônicas e, nesse contexto, confirma a nossa propositura ao Eixo 3: Propaganda Eleitoral e Temas Correlatos, porque, justamente nesta direção, também deve ser analisado o desaparecimento de línguas indígenas.

A questão do desaparecimento de línguas indígenas vem chamando a atenção nos últimos anos, com notícias da situação precária em que se encontram muitos idiomas nativos, e sobre a necessidade de medidas urgentes para preservá-los e revitalizá-los. Sabe-se que a população indígena atual é bem inferior à que existia no passado. Apesar de a imigração europeia ter sido relativamente limitada nos dois primeiros séculos do período colonial, as línguas nativas foram sendo extintas. Estima-se que cerca de 75% delas se perderam nos últimos 500 anos. (MOORE; GALUCIO; GABAS JÚNIOR, 2008, página 10).

Por essa razão, “a linguagem é muito mais que um instrumento de transmissão de informação ou de representação do mundo” (MENDES, 2018, página 15). Para este autor, a linguagem impõe ao real suas categorias e estruturas e é só por meio delas que o mundo se nos dá a ver. O desaparecimento das línguas naturais indígenas seria uma grande perda para as comunidades nativas, visto que são os meios de transmissão da cultura e pensamento tradicionais e uma parte importante da identidade étnica. Nunca teremos acesso à essência última do mundo que chamamos de real, senão pela língua e pelas linguagens, porque somos sempre mediados, imersos, banhados e comunicados por elas. Como menciona Greimas (1976, página 11), “o mundo humano se define essencialmente como o mundo da significação”, como a língua é significada para esses povos.

Segundo Moore, Galucio e Gabas Júnior (2008):

Apesar do decréscimo populacional e, consequentemente, da quantidade de línguas nativas, o Brasil ainda apresenta certa densidade no número de línguas faladas e também uma larga variedade genética – ou seja, há várias famílias linguísticas representadas no país. Esses idiomas geralmente são classificados em dois grandes troncos linguísticos (Macro-Jê e Tupi), quatro famílias linguísticas de grande porte (Aruák, Karib, Páno e Tukáno), seis famílias de médio porte (Arawá, Katukína, Makú, Nambikwára, Txapakúra e Yanomámi), três famílias menores (Bóra, Guaikurú e Múra) e sete línguas isoladas (Aikaná, Kanoê, Kwazá, Irántxe, Mynký, Trumai e Tikúna). Há ainda dois grupos indígenas no norte do Amapá, o Galibí-Marwórno e o Karipúna do Norte, que falam línguas crioulas, grandemente influenciadas pelo crioulo baseado no Francês da Guiana Francesa. (MOORE; GALUCIO; GABAS JÚNIOR, 2008, página 11).

De acordo com o Projeto de Documentação de Línguas Indígenas do Museu do Índio, as línguas são o repositório de tradições e conhecimentos coletivos e

individuais, bem como seu veículo nos processos de transmissão de uma geração para outra, logo é pela língua que se produz e apreende os efeitos de sentido da extraordinária diversidade cultural e linguística existente no Brasil, como bem formula no documento em análise. Porém, esta diversidade linguística “ainda existente no Brasil, especialmente na Amazônia, está ameaçada e sua documentação exige um esforço imediato e coletivo” (MUSEU DO ÍNDIO).

Hoje, se calcula que o número de línguas indígenas faladas no Brasil deve estar entre 150 e 180. Esta quantidade pode impressionar o grande público, mas é pouco em comparação com as estimativas de que teriam sido mais de 1200 línguas quando da chegada dos Europeus há 500 anos. Nos cinco séculos de conquista e colonização, cerca de 85% dessas línguas se perderam e com elas desapareceram inteiras configurações culturais e muitos saberes.

Mencionado no projeto, no contexto mundial e, em particular, no sul-americano, o Brasil continua sendo o país onde se encontra uma das maiores densidades linguísticas – ou diversidade genética; é, também, o país onde se encontra a menor concentração demográfica por língua (MUSEU DO ÍNDIO). A língua tem relação dicotômica: a linguagem, entendida como qualquer sistema semiótico verbal ou não verbal, é o que possibilita o processo comunicativo e, antes disso, é o que permite a categorização da realidade e do pensamento. Trata-se da forma mais primordial de mediação da relação do ser humano com as coisas do mundo, com o outro e consigo mesmo.

Para o debate sobre a língua natural indígena, a pergunta feita pelos estudiosos do Museu do Índio foi: “Mas, quantas são as línguas faladas por uma população que hoje se estima em 400.000 pessoas, distribuídas em cerca de duzentos grupos étnicos?”

Sabemos que elas pertencem a quarenta e uma famílias, dois troncos linguísticos e que há uma dezena de línguas isoladas (Rodrigues 1993; Stenzel, 2006; Brackelaire e Azanha, 2006), além de duas “línguas crioulas”.

O número de falantes pode chegar a vinte mil (Guarani, Tikuna, Terena, Macuxi e Kaigang), assim como os dedos de uma mão, ou mesmo a um único e último falante. A média fica em menos de 200 falantes por língua, mas mesmo entre as poucas línguas que contam ainda com muitos falantes, não há nenhuma que possa ser considerada “segura”, ou seja, da qual é possível afirmar que provavelmente será, no final deste século, diariamente usada e transmitida de uma geração a outra.

Ao contrário, não são poucos os casos de línguas faladas ou lembradas por somente poucas pessoas, usualmente idosas, e que quase inevitavelmente vão desaparecer dentro de poucos anos. Fatalmente, são muitas vezes estas línguas as menos conhecidas e cujo registro e resgate são pedidos, frequentemente de modo dramático, pelos descendentes desses últimos falantes. (MUSEU DO ÍNDIO).

Ainda de acordo com o Censo IBGE (2010), cinco das mais de 150 línguas indígenas faladas no Brasil têm mais de 10 mil falantes. Conforme mencionado anteriormente, o censo leva em consideração pessoas com mais de 5 anos de idade que usam o idioma em seu próprio domicílio. As línguas mais usadas no Brasil são o tikuna (com 34 mil falantes), o guarani kaiowá (com 26,5 mil), o kaingang (22 mil), o xavante (13,3 mil) e o yanomami (12,7 mil).

Mais sete idiomas superam a marca de 5 mil falantes no Brasil: guajajara (9,5 mil), sateré-mawé (8,9 mil), terena (8,2 mil), nheengatu ou língua geral amazônica (7,2 mil), tukano (7,1 mil), kayapó (6,2 mil) e makuxi (5,8 mil). Se o guarani nhandeva (com 5,4 mil falantes) e o guarani mbyá (5,3 mil) forem considerados línguas distintas do kaiowá, o número chega a nove. (ABDALA, 2014).

No levantamento de Abdala (2014), com fontes do IBGE (2010), o Brasil é um repositório de grande variedade de línguas. O país é berço de pelo menos dois grandes troncos linguísticos: o tupi e o macro-jé. Troncos são a unidade mais ampla da linguística, que reúnem famílias de idiomas com uma mesma origem. Importante deixar registradas neste trabalho outras fontes de acesso para ampliação dos estudos, como o site *ethnologue.com*, um banco de dados das línguas faladas no mundo, que cita 170 ainda faladas. Já o Laboratório de Línguas e Literaturas Indígenas da Universidade de Brasília (UnB) lista 199 (ABDALA, 2014).

No documento publicado pelo Museu do Índio e pela Funai⁷ em defesa da preservação da língua natural indígena, com o desaparecimento das línguas, a

⁷ “Documentar uma língua significa registrar, de modo sistemático e amplo, exemplos de seu uso em contextos culturais apropriados, os mais variados, visando à constituição de um corpus digital anotado. Documentar significa criar acervos sustentáveis digitais que registram o uso da língua. As atividades de quem documenta uma língua são: coleta de materiais e sua anotação sistemática; arquivamento. Os métodos e procedimentos básicos são: gravações, digitalização, anotação (minimamente, transcrição e tradução) e arquivamento (preservação). Os resultados imediatos são: um corpus de ocorrências de fala, com anotações metalingüísticas sobre o evento, o contexto, os participantes, o conteúdo, etc. A documentação de uma língua produz, então, um corpus de dados primários, gravações em áudio e/ou vídeo de uma grande variedade de domínios e situações de uso. Documentação e descrição de uma língua são campos de atuação que se complementam e se alimentam, apesar de serem diferentes em termos de: atividades primárias; métodos e procedimentos; resultados imediatos. A Documentação contribui para vários campos do saber e da atuação de e em comunidades indígenas. Em 2007 foram firmados os primeiros Acordos para transferência de tecnologia entre FUNAI, Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT) e o Instituto Max Planck de Psicolinguística (MPI, Programa DOBES). A tecnologia para armazenar dados foi aperfeiçoada e está instalada, hoje, em servidores no Museu do Índio/FUNAI e no Museu Paraense Emílio Goeldi/MCT. Existem muitos programas nacionais e internacionais voltados para a documentação de línguas do mundo.” Fonte: Museu do Índio. Funai. Disponível em: <http://prodoclin.museudointindio.gov.br/index.php/documentando-linguas>.

ciência perde fontes de evidências para o conhecimento da linguagem humana, bem como do passado antigo e recente do povoamento indígena. Com isso, o país e a humanidade fracassam em uma parte essencial do seu patrimônio intelectual, de sua identidade, de sua memória. Quem mais sofre prejuízo, em primeiro lugar, são as próprias comunidades indígenas, já que uma língua e suas variantes representam um elemento chave da identidade de um povo, veículo de tradições e conhecimentos milenares, razão de autoestima e de vontade de se perpetuar.

Por estas razões, fortalecer o uso da língua natural indígena no processo eleitoral significa reconhecer, na linha do que dispõe a CF/1988, o direito à diferença aos indígenas, estejam estes na condição de candidatos(as) ou de eleitores(as).

4. Propaganda eleitoral e o direito à diferença no uso das línguas naturais indígenas

Nesse cenário, cabe à Justiça Eleitoral interpretar o Direito Eleitoral a partir da necessária filtragem constitucional, conferindo efetividade aos artigos 210, 215 e 231 da CF/1988 para fomentar (função administração) e assegurar (função jurisdicional) que os indígenas, igualmente atores sociais do processo eleitoral, possam produzir e receber conteúdos de propaganda eleitoral nas suas línguas naturais, ainda porque essa liberdade comunicativa encontra abrigo na liberdade de expressão e de manifestação do pensamento, que também possui matriz constitucional (artigo 5º, incisos 4 e 9).

Este entendimento é reforçado pela Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), cujo artigo 2º, itens 1 e 2, letras *a* e *b*, dispõe o seguinte:

Artigo 2º

1.Os governos deverão assumir a responsabilidade de desenvolver, com a participação dos povos interessados, uma ação coordenada e sistemática com vistas a proteger os direitos desses povos e a garantir o respeito pela sua integridade.

2.Essa ação deverá incluir medidas:

a) que assegurem aos membros desses povos o gozo, em condições de igualdade, dos direitos e oportunidades que a legislação nacional outorga aos demais membros da população;

ESTUDOS ELEITORAIS | ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL

b) que promovam a plena efetividade dos direitos sociais, econômicos e culturais desses povos, respeitando a sua identidade social e cultural, os seus costumes e tradições, e as suas instituições;

[...]

Frise-se que o TSE, no Processo Administrativo n. 23.274, reconheceu a inexigibilidade de fluência da língua pátria para que o(a) indígena possa alistar-se como eleitor(a). Ainda que o fundamento para tanto não tenha sido o asseguramento do direito à diferença, verifica-se que a resposta dada pela Corte Eleitoral à consulta vai ao encontro da norma do artigo 231 da CF/1988. Cite-se:

CONSULTA. RECEBIDA COMO PROCESSO ADMINISTRATIVO. JUIZ ELEITORAL. TRE/AM. RECEPÇÃO. CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ARTIGO 5º, INCISO 2, DO CÓDIGO ELEITORAL.

- Consoante o parágrafo 2º do artigo 14 da CF, a não alistabilidade como eleitores somente é imputada aos estrangeiros e, durante o período do serviço militar obrigatório, aos conscritos, observada, naturalmente, a vedação que se impõe em face da incapacidade absoluta nos termos da lei civil.

- Sendo o voto obrigatório para os brasileiros maiores de 18 anos, ressalvada a facultatividade de que cuida o inciso 2 do parágrafo 1º do artigo 14 da CF, não há como entender recepcionado preceito de lei, mesmo de índole complementar à Carta Magna, que imponha restrição ao que a norma superior hierárquica não estabelece.

- *Vedado impor qualquer empecilho ao alistamento eleitoral que não esteja previsto na Lei Maior, por caracterizar restrição indevida a direito político, há que afirmar a inexigibilidade de fluência da língua pátria para que o indígena ainda sob tutela e o brasileiro possam alistar-se eleitores.*

- Declarada a não recepção do artigo 5º, inciso 2, do Código Eleitoral pela Constituição Federal de 1988.

(TSE, PROCESSO ADMINISTRATIVO n. 23.274, Resolução de Relator Min. Fernando Gonçalves, *DJe* – Diário da justiça eletrônica, Data 20/8/2010, Página 115). (Grifos nossos).

Portanto, se aos indígenas não é exigível o domínio da língua pátria para que possam alistar-se como eleitores(as), por consequência deve-se promover, tanto quanto possível, que a propaganda eleitoral seja também produzida em línguas naturais indígenas.

Destaque-se que a proposta não gera qualquer prejuízo ao eleitorado não indígena. Do contrário, vai apenas ampliar a efetividade do alcance da propaganda eleitoral, assegurando-se a opção do(a) indígena em permanecer fiel à

sua tradição e língua, sem que, em razão desta opção, seja tolhido(a) do direito à propaganda eleitoral.

Cabe destacar que o CE/1965, no seu artigo 242, dispõe que a propaganda, qualquer que seja a sua forma ou modalidade, só poderá ser feita em língua nacional. Ainda, no seu artigo 335, prevê como crime eleitoral fazer propaganda em língua estrangeira. Todavia, tais dispositivos não proíbem o uso da língua natural indígena na propaganda, uma vez que as mais de 160 línguas e dialetos indígenas falados no Brasil são línguas nacionais. Por consequência, não são línguas estrangeiras.

Compulsando a legislação eleitoral, constata-se que é muito importante a promoção da inclusão da língua natural indígena como uma verdadeira política afirmativa a ser incentivada, aprimorada e promovida pela Justiça Eleitoral, quiçá com a devida inclusão dessa política, por via legislativa, no artigo 93-A da Lei n. 9.504/1997 (Lei das Eleições), o qual dispõe ações afirmativas promovidas pelo TSE:

Artigo 93-A. O Tribunal Superior Eleitoral, no período compreendido entre 1º de abril e 30 de julho dos anos eleitorais, promoverá, em até cinco minutos diários, contínuos ou não, requisitados às emissoras de rádio e televisão, propaganda institucional, em rádio e televisão, *destinada a incentivar a participação feminina, dos jovens e da comunidade negra na política*, bem como a esclarecer os cidadãos sobre as regras e o funcionamento do sistema eleitoral brasileiro. (Grifos nossos).

Com efeito, na Lei n. 9.504/1997, no CE/1965 e na Resolução-TSE n. 23.610/2019, que dispõem sobre a propaganda eleitoral, não há nenhuma menção aos termos “indígena” ou “comunidades tradicionais”, cenário que necessita ser repensado tendo em vista o necessário asseguramento da igualdade material pelo respeito à diferença na seara eleitoral.

Por fim, cabe destacar que uma norma expressa, seja em resolução do TSE ou de origem legislativa, deixando claro que a língua natural indígena deve ser incentivada e promovida na propaganda eleitoral, traz segurança jurídica ao processo eleitoral, pois afasta interpretações equivocadas – e muitas vezes preconceituosas – de que o uso da língua indígena objetiva a prática de ilícitos, como a captação ilícita de sufrágio (Lei n. 9.504/1997, artigo 41-A) ou o crime de compra de votos (CE/1965, artigo 299) junto a eleitores(as) de comunidades indígenas brasileiras.

Considerações finais

A propaganda eleitoral é fundamental para o desenvolvimento da democracia representativa. Para isso, é preciso que seja visibilizada, acessível tanto para a população em geral receber as informações quanto para as candidaturas exporem suas propostas. Compreender que publicizar quem se postula nas diversas plataformas (meios impressos, eletrônicos, digitais e presenciais) possibilita diálogo entre as partes e comprometimento de quem se propõe a representar seus grupos. Para que uma comunicação seja efetiva, os agentes comunicativos devem usar os mesmos códigos de linguagem entre eles, por isso nos dedicamos a explanar sobre discurso linguístico e inclusão da população indígena.

É sobre as bases da Semiótica Discursiva (greimasiana ou francesa), anteriormente apresentadas, que se torna possível subsumir, por assim dizer, que as línguas naturais, nesse caso indígenas, cumprem sua função social no paradigma da SNE, quando na ação de propor interação entre os membros de determinada população indígena, por meio das línguas naturais, com o uso da propaganda eleitoral, ao mesmo tempo que permite a comunicação entre eles, também preserva as propriedades linguísticas imanentes que lhes são conferidas pelas definições próprias dos seus usuários. Consequentemente, daí os modos como os(as) indígenas, por meio das suas línguas naturais (materna, com função social própria da natureza humana deste grupo específico), que se distinguem da língua portuguesa (porque constituída de elementos semióticos distintos daquela), são elevados a atos comunicativos e, por relação, a elevação de sujeitos eleitores a atores sociais no processo eleitoral.

Assim, quando o(a) candidato(a) comunica algo na esfera da propaganda eleitoral, quer fazer com que o eleitorado faça algo ou creia em seu discurso. Comunicar, antes de qualquer coisa, é pressupor a quem se dirige intuir qual é o saber, os valores e as crenças do destinatário da comunicação, o que será comunicado, de que maneira, de que modo.

Além do mais, o uso da língua natural indígena promove pluralidade ao debate eleitoral, cujo fundamento encontra-se na CF/1988, artigo 231, que reconhece aos(as) indígenas a sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições. Por isso, deve ser compreendido como o alicerce de uma política afirmativa eleitoral que, mais cedo ou mais tarde, deve ocupar espaço apropriado na agenda legislativa e do TSE nos moldes das ações afirmativas já promovidas na forma do artigo 93-A da Lei n. 9.504/1997.

Defende-se que os indígenas, por terem a opção constitucional de permanecerem conforme a sua tradição, costumes e línguas, devem ser reconhecidos, para fins eleitorais, como grupo minoritário e, assim, receberem a atenção devida em política afirmativa que proporcione a este grupo o pleno acesso ao processo eleitoral, seja na condição de candidato(a), seja na condição de eleitor(a) indígena.

Frise-se que a proposta de se estimular o uso da língua natural indígena não gera qualquer prejuízo ao processo eleitoral. Do contrário, amplia a efetividade da propaganda eleitoral, que poderá alcançar grupos tradicionais que têm mais dificuldades de acesso ao debate político, inclusive porque, em muitas aldeias, o acesso aos meios de comunicação é limitado, cenário que compromete, inclusive, o combate a notícias falsas no âmbito da comunidade indígena.

Por isso, tem-se que a proposta apresentada reúne fortes elementos para ser compreendida como o alicerce de uma política afirmativa eleitoral que, mais cedo ou mais tarde, deve ocupar espaço apropriado na agenda legislativa e do TSE nos moldes das ações afirmativas já promovidas na forma do artigo 93-A da Lei n. 9.504/1997.

Por sua vez, no âmbito das relações jurídico-eleitorais, a definição normativa sobre o uso da língua natural indígena na propaganda eleitoral, seja em resolução do TSE ou por meio de lei, elimina eventuais dúvidas a partidos, candidatos(as) e operadores(as) do Direito Eleitoral, promovendo-se segurança jurídica ao processo eleitoral.

Desse modo, defendemos e entendemos que o uso da língua natural indígena na propaganda eleitoral e, pelas mesmas justificativas, na pré-campanha constitui-se em importante política afirmativa de reconhecimento do direito fundamental à diferença na seara da eleição, à acessibilidade, promovendo pluralidade entre os sujeitos eleitorais e atores sociais do processo eleitoral, bem ainda proporcionando segurança jurídica aos pleitos.

Referências

ABDALA, Vitor. Brasil tem cinco línguas indígenas com mais de 10 mil falantes: as mais usadas no país são o tikuna (com 34 mil falantes), o guarani. **Agência Brasil**, Brasília, 11 dez. 2014. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br>.

br/cultura/noticia/2014-12/brasil-tem-cinco-linguas-indigenas-com-mais-de-10-mil-falantes. Acesso em: 13 jun. 2021.

ALBUQUERQUE, A. Propaganda política e eleitoral. In: ALBINO, A.; RUBIM, C. **Comunicação política**: conceitos e abordagens. Salvador: Edufba, 2004. p. 451-482.

ARAÚJO JUNIOR, Julio José. **Direitos territoriais indígenas**: uma interpretação intercultural. Rio de Janeiro: Processo, 2018.

BARROS, Diana Luz Pessoa de. **Teoria semiótica do texto**. São Paulo: Ática, 2011.

BEVIDAS, Waldir. Reflexões sobre o conceito de imanência em semiótica. **Cadernos de Semiótica Aplicada – CASA**, Araraquara, 2008, 6(2):1-13. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/casa/article/view/1198>. Acesso em: 12 dez. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ Constituição.htm. Acesso em: 20 out. 2021.

BRASIL. **Lei n. 4.737, de 15 de julho de 1965**. Institui o Código Eleitoral. Brasília, DF: Presidência da República, 1965. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737compilado.htm. Acesso em: 19 out. 2021.

BRASIL. **Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm#:~:text=L9504&text=Estabelece%20normas%20para%20as%20elei%C3%A7%C3%A7%C3%85es.&text=Art.&text=%C2%A7%201%C2%BA%20Se%20nenhum%20candidato,a%20maioria%20dos%20votos%20v%C3%A1lidos. Acesso em: 19 out. 2021.

BRASIL. Tribunal superior eleitoral. **Propaganda política e suas espécies**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/o-tse/escola-judiciaria-eleitoral/publicacoes/revistas-da-eje/artigos/revista-eletronica-eje-n.-4-ano-4/propaganda-politica-suas-especies>. Acesso em: 3 mar. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução n. 23.274, de 1 de junho de 2010**. Consulta. Recebida como processo administrativo. Juiz eleitoral. TRE/AM. Recepção. Constituição Federal. Art. 5º, Inciso II, do Código Eleitoral. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2010. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/>

legislacao/compilada/res/2010/resolucao-no-23-274-de-10-de-junho-de-2010. Acesso em: 25 out. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução n. 23.610, de 18 de dezembro de 2019.** Dispõe sobre propaganda eleitoral, utilização e geração do horário gratuito e condutas ilícitas em campanha eleitoral. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2019. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-610-de-18-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: 22 out. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Sistematização das normas eleitorais:** eixo temático III: propaganda eleitoral e temas correlato. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 2019. (Coleção SNE, 4).

DOMENACH, Jean Marie. **A propaganda política.** *La Propagande Politique*. 2001. Disponível em: http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/2010/sugestao_leitura/filosofia/texto_pdf/apropagandapolitica.pdf. Acesso em: 13 dez. 2021.

FRANCHETTO, B. Línguas “em perigo” e línguas como patrimônio imaterial: duas ideias em discussão. **Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional**, Brasília, DF, n. 32, 2005, p. 182-205.

FUNAI; PRODOCILIN; MUSEU DO ÍNDIO. **Etnias a importância das línguas indígenas.** Disponível em: <http://prodoclin.museudoindio.gov.br/index.php/etnias/24-linguas-indigenas-no-brasil>. Acesso em: 12 dez. 2021.

GOMES, N. D. **Formas persuasivas de comunicação política:** propaganda política e publicidade eleitoral. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2001.

GREIMAS, Algirdas Julien; COURTÈS, Joseph. **Dicionário de semiótica.** São Paulo: Contexto, 2008.

IBGE. **Estudos especiais:** o Brasil indígena: língua falada. Disponível em: <https://indigenas.ibge.gov.br/estudos-especiais-3/o-brasil-indigena/lingua-falada>. Acesso em: 10 jun. 2021.

KAID, Lynda Lee. **Handbook of political communication research.** New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates, 2004.

LUCCHESI, D. História do contato entre línguas no Brasil. In: LUCCHESI, D., BAXTER, A.; RIBEIRO, I. (org.). **O português afro-brasileiro.** Salvador: EDUFBA, 2009. p. 41-73.

MACHADO, Ananda. Narrativas orais e línguas indígenas em Roraima: educação e preservação da memória e do patrimônio histórico. In: PORTUGAL, AR., HURTADO, LR. (org.). **Representações culturais da América indígena: desafios contemporâneos**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015. p. 215-225. Disponível em: <https://static.scielo.org/scielobooks/yp857/pdf/portugal-9788579836299.pdf>. Acesso em: 21 out. 2021.

MALANGA, Eugênio. **Publicidade**: uma introdução. São Paulo: Atlas, 1976.

MENDES, C. M. Semiótica discursiva e comunicação: questões sobre linguagem, texto e interação. **Estudos Semióticos**, São Paulo, v. 14, n. 3, p. 16-31, 2018. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/esse/article/view/149044>. Acesso em: 10 jun. 2021.

MENEZES, Stella Ferreira; SILVA, Márcia Aparecida. Língua e linguagem para Saussure: um percurso de elaboração dos conceitos no 1º, 2º e 3º curso. **PERCURSOS LINGÜÍSTICOS**, Vitória, v. 8, n. 20, p. 64-74, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/percursos/article/view/21530>. Acesso em: 15 jun. 2021.

MOORE, Denny; GALUCIO, Ana Vilacy; GABAS JÚNIOR, Nilson. **O desafio de documentar e preservar as línguas amazônicas**. Versão de 12 nov. 2008. Disponível em: http://etnolinguistica.wdfiles.com/local--files/media%3A-set2008/moore_2008_desafio.pdf. Acesso em: 16 jun. 2021.

MOREIRA, Rodrigo. Propaganda eleitoral antecipada. **Revista Eletrônica da EJE**, Brasília, DF, ano 4, n. 1, p. 22-25, dez. 2013/jan. 2014. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/1398>. Acesso em: 22 out. 2021.

MUSEU DO ÍNDIO (Rio de Janeiro, RJ). **O que é documentação linguística?** Disponível em: <http://prodoclin.museudoindio.gov.br/index.php/o-que-e-documentacao-linguistica>. Acesso em: 10 jun. 2021.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Convenção n. 169 da OIT sobre povos indígenas e tribais**. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1989%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20sobre%20Povos%20Ind%C3%ADgenas%20e%20Tribais%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20OIT%20n%20C2%BA%20169.pdf>. Acesso em: 22 out. 2021.

PANKE, Luciana. PANKE, L. **Discurso e propaganda eleitoral**: conceitos e técnicas. In: XXXIV Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação, Recife. Anais... São Paulo: Intercom, 2011.

PANKE, Luciana. Verbete comunicação eleitoral. In: SOUZA, Cláudio André; ALVIM, Frederico; BARREIROS NETO, Jaime; DANTAS, Humberto (org.). **Dicionário das eleições**. Curitiba: Juruá, 2020, p. 178.

PANKE, Luciana, SILVA, Marcelo Xavier da.; ZUIN, Aparecida Luzia Alzira. **Sistematização das Normas Eleitorais**. Tema 1. Conceitos e princípios (transversal). Relatório Técnico. GT SNE Fase 2. Tribunal Superior Eleitoral. Brasília, 2021. 15 p.

PREDEBON, José (coord.). **Curso de propaganda**: do anúncio à comunicação integrada. São Paulo: Atlas, 2004.

SANT'ANNA, Armando. **Propaganda**: teoria, técnica e prática. 2. ed. São Paulo: Pioneira, 2002.

SANTANA, Caio. Um Brasil de 154 línguas: livro “Línguas indígenas: tradição, universais e diversidade” apresenta as quase duas centenas de idiomas falados no Brasil por tribos indígenas. **Jornal da USP**, São Paulo, 10 jan. 2020. Disponível em: <https://jornal.usp.br/cultura/um-brasil-de-154-linguas/>. Acesso em: 20 abr. 2021.

SAUSSURE, F. **Curso de linguística geral**. São Paulo: Cultrix, 2004.

SEKI, Lucy. A lingüística indígena no Brasil. **D.E.L.T.A.**, Vol. 15, N. Especial, 1999 (257-290). Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/delta/article/view/40374/27092>. Acesso em: 12 dez. 2021.

SILVA, Nilse da. Da inadequação do termo “analfabetismo” e da necessidade de novos conceitos para a compreensão do aprendizado da leitura e da escrita em língua portuguesa. **Revista Millenium**, [s. l.], n. 29, p. 157-161, jun. 2004. Disponível em: <https://repositorio.ipv.pt/handle/10400.19/590>. Acesso em: 10 abr. 2021.

SILVA, Paulo Thadeu Gomes da. **Os direitos dos índios**: fundamentalidade, paradoxos e colonialidades internas. São Paulo: Editora Café com Lei, 2015.

SILVA, Marcelo Xavier da.; ZUIN, Aparecida Luzia Alzira. **Sistematização das Normas Eleitorais**. Tema 1. Conceitos e princípios (transversal). Relatório Técnico. GT SNE Fase 2. Tribunal Superior Eleitoral. Brasília, 2021. 15 p.

WAGNER, S. **Minorites etnolinguistiques, analphabetisme et alphabétisation**: les francophones minoritaires du Canada, LIRE, L.I.R.E. les actes du Colloque. Cultures et subcultures orais, cultures et subcultures de l' écrit

ESTUDOS ELEITORAIS | ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL

dans le pays de la francophonie. Decembre, 1990. In: SILVA, Nilse da. Da inadequação do termo “analfabetismo” e da necessidade de novos conceitos para a compreensão do aprendizado da leitura e da escrita em língua portuguesa. Spectrum. Disponível em: <https://repositorio.ipv.pt/handle/10400.19/590>. Acesso em: 10 abr. 2021.

ZUIN, Aparecida Luzia Alzira. **Semiótica e política:** a educação como mediação. Curitiba: Appris Editora, 2015.

ZUIN, Aparecida Luzia Alzira; MIGUEL, Vinicius Valentin Raduan. **A Amazônia e os povos indígenas:** conflitos socioambientais e culturais. 1. ed. Curitiba: Appris, 2017.

ZUIN, Aparecida Luzia Alzira; SILVA, Marcelo Xavier da.; PANKE, Luciana. **Sistematização das Normas Eleitorais.** Tema 1. Conceitos e princípios (transversal). Relatório Técnico. GT SNE Fase 2. Tribunal Superior Eleitoral. Brasília, 2021. 15 p.

Acompanhamento cidadão das contas públicas

Drica Guzzi¹

¹ Drica Guzzi é bacharel em Engenharia de Alimentos pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), mestra e doutora em Comunicação e Semiótica pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), tendo como foco de pesquisa a apropriação dos meios de comunicação e novas práticas políticas em rede. Escritora e palestrante, é autora dos livros *Do cultivo de si ao mundo distribuído: práticas políticas em rede* (2019) e *Web e participação: a democracia do século XXI* (obra pela qual foi agraciada com um Prêmio Jabuti em 2011), pesquisadora colaboradora da Escola do Futuro da Universidade de São Paulo (USP), também participa do Grupo de Especialistas do Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.BR) sob os auspícios da Unesco, nas pesquisas TIC Domicílios, TIC Educação e Kids Online, além de dar consultoria nas áreas da inclusão, educação, cultura digital e estudos do futuro. Cofundadora do coletivo Vote Nelas e Coidealizadora da plataforma 72 Horas.

Resumo

Este artigo tem por objetivo contribuir com o princípio da transparência na distribuição dos repasses dos financiamentos públicos de campanhas declarados pelas candidaturas, de modo a fomentar, de maneira crescente, a participação cidadã na política parlamentar do país. A lei eleitoral em vigor continua favorecendo distorções no uso de recursos financeiros de candidaturas em termos de sua efetiva representatividade. Esse continua sendo um dos principais desafios para a proposição de reformas e sistematização na prestação de contas, pelo pouco empenho na distribuição dos recursos públicos por parte dos partidos. Comparativamente aos demais países, o que mais sobressai no cenário nacional é a condição precária da participação formal das mulheres na política, âmbito em que a paridade de gêneros está mais distante. Para a análise do tema proposto, parte-se da possibilidade de candidaturas poderem acompanhar, em tempo real e de modo simplificado, os recursos disponibilizados dos fundos públicos de campanhas, com o pressuposto de que é preciso criar condições para o avanço da educação política na escolha de seus representantes, passando pelo acesso e uso da tecnologia (inclusão digital) de modo a contemplar todas as camadas da população do processo eletivo.

Palavras-chave: financiamento público de campanha, plataforma 72 Horas; educação política; participação cidadã; inclusão digital.

Abstract

This paper aims to contribute to the principle of transparency in the distribution of public funding, declared by candidates, for campaigns to increasingly foment citizen participation in country's parliamentary politics. Electoral Law in force still favours distortions in the use of financial resources by candidates, in terms of their effective representativeness. It is still one of the greatest challenges facing the proposal of reforms and systematization in rendering accounts, due to the lack of commitment in the distribution of public resources by the parties. Compared to other countries, what stands out in the national scenario is the precarious condition of women's formal participation in politics, in which gender parity is distant. To analyse the proposed theme, we start from the possibility of candidates being able to accompany, in real time and in a simplified manner, the resources made available from public campaign funds, assuming that it is necessary to create conditions for

advances of political education related to the choice of their representatives, including access to and use of technology (digital inclusion) in order to include all sectors of population in the electoral process.

Key-words: public funding for campaigns; 72 Hours Platform; politic education; citizen participation; digital inclusion.

Introdução

A primeira lei das cotas foi aprovada no Brasil, em 1995. Ela previa que, para a vereança, deveriam ser preenchidas 20% das vagas de cada partido ou coligação por candidaturas de mulheres. Imediatamente, houve a aprovação de várias medidas para que a lei não tivesse efeito.²

A lei eleitoral em vigor, Lei n. 9.504/1997, regulamentou o aumento do número das vagas para mulheres que o partido ou a coligação poderia lançar em 30%, mas não o preenchimento delas. Como competir com um histórico tão enraizado na figura e no discurso do político tradicional, sem a decisão firme de um investimento partidário, humano e financeiro comprometido com a representatividade das mulheres, que constitui hoje 52% dos eleitores brasileiros?

Com a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), em 2018, de garantir que parte dos recursos do Fundo Partidário (FP) fossem destinados a candidaturas de mulheres e com a regulamentação do Fundo Especial para o Financiamento de Campanha (FEFC), pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), os partidos puderam dispor, pela primeira vez, de dinheiro público para suas campanhas, representando 67,8% de recursos públicos do total de recursos utilizados nas campanhas eleitorais do ano.

No mesmo ano, acompanhando a determinação do STF, o TSE decide que os partidos deveriam repassar no mínimo 30% dos recursos do FEFC para candidaturas de mulheres.

Ao tomar tal decisão, os ministros do TSE responderam a uma consulta formulada por um grupo de deputadas e senadoras. A Corte também considerou que o patamar de 30% valeria para o tempo de TV e para a propaganda eleitoral no rádio e na televisão.³

Não obstante, de acordo com dados da Justiça Eleitoral, a pergunta que se faz é: por que as candidaturas femininas gastaram 22% dos recursos de

² O que são as cotas para mulheres na política e qual é sua importância? Disponível em: <https://www.generonumero.media/o-que-sao-as-cotas-para-mulheres-na-politica-e-qual-e-sua-importancia/>. Acesso em: 26 out. 2021.

³ Diferente do FP, o FEFC foi distribuído para partidos e candidatos, pela primeira vez nas eleições de 2018 e representou 95% das receitas dos principais presidenciáveis. No mesmo ano, o TSE decidiu que os partidos deveriam repassar 30% dos recursos do FEFC para candidaturas de mulheres.

campanhas, mesmo tendo direito aos 30%? Obviamente, não cabe responder que elas não quiseram ou não precisaram.

Como ocorre com tudo que é novo, inúmeras questões ou dúvidas, à medida que vão surgindo, geram a necessidade de se criar uma cultura de acesso, uso e apropriação das informações que, nesse caso, envolvem os financiamentos públicos para as candidaturas.

Nas campanhas de 2020, quando os recursos do FEFC chegaram aos partidos (obedecendo critérios estabelecidos pelo TSE), a lógica de distribuição continuou bem pouco transparente e esses critérios não estavam claros. Ainda em 2020, o TSE decidiu que os partidos teriam que destinar recursos do Fundo Eleitoral de maneira proporcional à quantidade de candidatos negros e brancos. A corte resolveu também aplicar regra similar à propaganda eleitoral gratuita na TV e no rádio.

A dinâmica de distribuição de recursos do FEFC e do FP entre as candidaturas, apesar de serem fundos públicos, continua muito opaca, privada, e acabam por manter as relações e distorções de poder há tempos estabelecidas dentro dos partidos, já que as campanhas eleitorais utilizam-se também de doações de pessoas físicas, autofinanciamento e financiamentos coletivos.

Embora a mudança na matriz de financiamento eleitoral tenha causado muitos impactos em todo o processo, é certo que nas Eleições 2018 e 2020, os recursos públicos ainda não chegaram de maneira equilibrada para todos os candidatos e candidatas dentro do mesmo partido, a saber:

- muitas candidaturas não receberam qualquer ajuda do partido do qual eram filiadas e tampouco recursos do FEFC;
- alguns candidatos, principalmente candidatas mulheres, foram candidaturas fictícias ou “laranjas”, e os recursos destinados a elas foram desviados de suas finalidades;
- constatou-se que uma das principais dificuldades das mulheres candidatas, principalmente negras, foi acessar esses recursos públicos dentro do próprio partido.⁴

⁴ Com você, de olho nas eleições. Disponível em: 72horas.org. Acesso em: 26 out. 2021.

1. Controle dos recursos financeiros nas campanhas por meio da visualização amigável dos dados

Por lei, desde 2015, as candidaturas precisam declarar ao TSE, em até 72 horas, todos os recebimentos da campanha. O TSE, por sua vez, deve lançar, na plataforma DivulgaCand⁵, esses dados para consulta pública em até 24 horas.

Com a disponibilização desses dados quase em tempo real, a tecnologia deve ser considerada uma ferramenta fundamental de controle dos repasses de campanha, com o monitoramento do dinheiro público, como instrumento de inclusão e participação ativa no processo eleitoral.

Teoricamente isso evitaria brechas para que os partidos usassem subterfúgios para voltar ao antigo esquema de alimentar campanhas em torno dos chamados “caciques” dos partidos e seus aliados mais próximos em detrimento de outras candidaturas, chamadas de minorias, em melhor termo, maiorias minorizadas em sua representatividade nos espaços de poder.

Se algumas irregularidades ou dúvidas frequentes poderiam ser respondidas apenas ao final da eleição, quando a prestação de contas era tida como encerrada, a agilidade na entrada de recursos tornou possível a visibilidade de outros recortes e indicadores sobre as candidaturas, como o número de candidatos e os valores acumulados por estados e municípios, por partidos políticos, por gênero e etnias.⁶

Todavia, sabe-se que muitos *experts* em assessoria de campanhas políticas de alguns partidos conhecem bem os meandros para burlar as normas jurídicas.

Isso ocorre, principalmente, porque as punições são brandas e facilmente contornáveis quando se trata de corrupção financeira em campanhas, como é averiguável em muitos casos. Exemplo disso está na Lei das Eleições (Lei n. 9.504/1997, artigo 19-C), ao determinar que o teto de gastos das campanhas dos candidatos seja corrigido pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Ou seja: quem desrespeitar os limites fixados para cada campanha pagará uma multa equivalente a 100% da quantia que ultrapassar o teto fixado, sem prejuízo da apuração da prática de eventual abuso do poder econômico.

⁵ Disponível em: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/>. Acesso em: 21 out. 2021

⁶ Entenda a decisão do TSE sobre cota do Fundo Eleitoral para candidaturas de negros. Artigo in Poder, Folha de S. Paulo, 20/8/2020. Disponível em: entenda-a-discussao-no-tse-sobre-cota-do-fundo-eleitoral-para-candidaturas-de-negros.shtml. Acesso em: 21 out. 2021

Situações como essas fizeram parte do contexto sobre o qual foi idealizada a plataforma 72 Horas, avaliando-se de que maneira os repasses de recursos públicos às candidaturas das eleições de 2020, apresentados ao TSE, poderiam ter uma visualização mais amigável, facilitando e estimulando o acompanhamento dos financiamentos de campanha para evitar discrepâncias e abusos.

Dessa perspectiva, configuram-se outros pressupostos e objetivos que a leitura facilitada pode contribuir para a ampliação da legitimidade do processo eleitoral, como, por exemplo:

- ser fonte de informação relevante no acompanhamento da agenda político-eleitoral;
- ser fonte de apoio para candidaturas com menos força dentro da estrutura partidária;
- fazer o acompanhamento do uso do dinheiro público de maneira mais transparente e mais próximo do cidadão eleitor, promovendo o engajamento social durante o processo eleitoral.

2. Eleições de 2020: nasce a plataforma 72 Horas

Sendo uma iniciativa de especialistas no campo eleitoral, a plataforma 72 Horas conta com o apoio de organizações, movimentos e grupos. As informações coletadas têm como base o banco de dados do TSE.

Nas eleições de 2020, o Brasil bateu recorde de candidaturas inscritas. Com 532.008 candidaturas aptas⁷ para prefeitos e vereadores municipais, essas eleições constituíram um ambiente propício para a primeira atuação do 72horas.org.

Como o próprio nome diz, a plataforma 72 Horas veio preencher um espaço para legitimar a minirreforma eleitoral de agilizar a publicação das contas de campanhas durante todo o processo eleitoral, informando, educando e fazendo a população acompanhar o uso dos recursos públicos.

Em sua plataforma, apresentam-se de forma facilitada a distribuição de recursos entre candidaturas e o acompanhamento de milhares de mulheres de diversas etnias, grupos sociais e políticos no diálogo com os partidos para que se possam entender os parâmetros de competitividade estabelecidos por eles.

⁷ <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>. Acesso em: 21 out. 2021.

Assim, uma das propostas do presente estudo consiste em colocar em destaque a discrepância nos repasses eleitorais, analisados pela equipe do 72horas.org, o que confirma que um dos pontos frágeis da pluralidade política está no acesso aos fundos públicos.

Ainda que a ADI n. 5.617/2018 do STF⁸, relativa a financiamentos de campanha, determine “a aplicação de recursos públicos na criação de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres” e que “em anos eleitorais é obrigatória a aplicação dessa natureza de recursos em percentual mínimo de 30% sobre candidatura de mulheres [lei das cotas]”, tanto nas eleições de 2018 quanto nas de 2020, há muitos relatos de candidatas que não receberam qualquer auxílio financeiro das fontes públicas ou dos partidos.

Alguns indicadores compilados e publicados no site 72horas.org podem demonstrar a discrepância existente em 2020 entre candidatos na divisão por gênero e etnia e os repasses declarados das respectivas campanhas. Das candidaturas que declararam ter recebido algum repasse de recursos públicos, temos:

a) 46,9% das candidaturas masculinas eram homens brancos e receberam 58,4% das verbas destinadas às suas campanhas, enquanto homens negros (pretos e pardos) eram 51,34% das candidaturas masculinas e declararam repasses no total de 40,74% do total de repasses declarados pelas candidaturas masculinas;

b) entre as candidaturas femininas, candidatas brancas constituíram 46,93% e receberam 58,40% dos fundos públicos;

c) uma constatação relevante é que, dentre as candidaturas femininas que declararam ter recebido algum repasse, 13% eram de mulheres autodeclaradas pretas.

Além disso, é evidente que as candidaturas “fictícias” ou “laranjas” permanecem servindo para burlar a lei. Em 2020, constatou-se que as mulheres receberam, em média, quatro vezes menos que os homens (do valores total recebido, incluindo doações de pessoa física, autofinanciamento e financiamento coletivo); algumas candidatas receberam valor semelhante a um homem, ao passo que outras, nenhum; algumas receberam em casa os santinhos impressos apenas cinco dias antes das eleições e o recibo da gráfica foi direto para o partido como repasse do fundo de campanha, sem que a candidata tenha recebido qualquer outro auxílio, só para pontuar algumas constatações. Alguns veículos

⁸ Artigo 55-c.

de comunicação denunciaram práticas semelhantes, mas não se tem notícias do alcance das informações quanto a punições.⁹

A capa do jornal *Folha de S. Paulo*, de 26/10/2020, ou seja, poucos dias antes das eleições, alertava que apenas 1% das candidaturas recebeu mais de 80% destinados ao FEFC.

Vários depoimentos foram relatados diretamente tanto no *Fale Conosco* do site 72 Horas quanto no grupo de mulheres apoiadoras do projeto, como o Vote Nelas, Embaixadoras do + Mulheres na Política, entre outros.

Alguns deles mencionam que candidatas não receberam nenhum dinheiro para sua campanha, já outros podem ser caracterizados até como pedido de ajuda diante de assédios e intimidações. Resguardando a identidade dessas mulheres e os partidos aos quais são filiadas, transcrevemos alguns registros. Muitas mulheres na política relatam ter sofrido ameaças e agressões pelo simples fato de serem mulheres, sejam brancas, negras ou LGBTQIA+.

3. Quando escutamos uma mulher, ouvimos toda uma comunidade a sua volta

A transparência dos partidos políticos permanece um desafio na proposição de reformas e na sistematização na prestação de contas anuais, pelo pouco empenho da classe política no uso dos recursos públicos por parte dos partidos. Essa questão, segundo muitos dirigentes partidários com seu corpo jurídico, vincula-se a uma interpretação confusa de que as regras da transparência podem comprometer a autonomia partidária. Essa autonomia garantiria aos partidos o direito de fazer suas escolhas políticas e a análise de viabilidade eleitoral sem intervenção do Estado ou não?¹⁰

Algumas siglas partidárias anunciaram há alguns anos defender a implantação de sistemas de transparência já experimentados no mundo corporativo, mas pouco se sabe sobre tais inovações. Todavia, partidos não são empresas e nem devem ser.¹¹ Sabe-se que há projetos no Senado que potencialmente estimulam os partidos a cumprirem normas para aumentar

⁹ Disponível em: bbc.com/portuguese/brasil-47446723. Acesso em: 26 out. 2021.

¹⁰ Disponível em: https://www.jornaldocomercio.com/_conteudo/politica/2020/09/757632-partidos-politicos-resistem-a-transparencia-nos-gastos.html. Acesso em: 12 jul. 2021.

¹¹ *Idem.*

a transparência e evitar atos de corrupção, mas as discussões ocorrem de maneira muito lenta.

É nesse contexto que os movimentos sociais, grupos de gênero e etnia, organismos como a Organização das Nações Unidas (ONU), a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), entre outros encontram a coerência em suas ações para atuação e educação política.

Para ilustrar, veja, a seguir, alguns exemplos bem simples recebidos em conversas com mulheres candidatas.

Grupo do WhatsApp, conversa 1:

- *Alguém do grupo recebeu a verba destinada para as mulheres? (P.E.)*
- *Eu não! (N.M.)*
- *Será propaganda enganosa? Porque todas as candidatas do meu município e de outros municípios não receberam [nada]. Esse dinheiro tá indo pra onde? (P.E.)*”

Grupo do WhatsApp, conversa 2:

- *Disseram que eu devo pedir pro nacional... (R.S.S.)*
- *Lógico que não, a municipal envia os dados para o nacional. (N.M.)*
- *Parece que não vai vir pra nós, só para os majoritários.... (R.S.S.)*
- *Os meus santinhos foi o candidato a prefeito que doou do bolso dele e o restante eu paguei...*
- *Comigo foi a mesma coisa. (R.S.S.)*

Embora os apelos à diversidade na política estejam em exponencial crescimento nos espaços públicos, onde acentua-se a amplificação de vozes das chamadas maiorias minorizadas¹² sendo ouvidas, o embate de conteúdo misógino e racista é violento tanto nas redes quanto em intimidações pessoais contra mulheres nas eleições.

A visibilidade das mobilizações nos partidos e nas eleições no que diz respeito à violência com as mulheres na política, fica evidente na sociedade em rede e soma-se à histórica luta das organizações de mulheres negras e do movimento negro brasileiro. A luta antirracista deve ser uma luta de toda a sociedade.

¹² Denominação dada à parcela não reconhecida como maioria da população, embora maioria seja, como é o caso, por exemplo, do gênero feminino, que constitui atualmente 52% do eleitorado brasileiro.

O Instituto AZMina verificou, durante as campanhas de 2020 que, no Estado de Santa Catarina, das 36 mulheres candidatas a vereadoras, prefeitas e vice-prefeitas entrevistadas, 69% já sofreram violência por serem mulheres, 61% já sofreram ou sofrem violência política de gênero e 47% sofreram ataques políticos na internet.¹³

Carolina Rosa Listone (PCdoB), a mais jovem vereadora da Câmara de Chapecó, suplente em 2019 e candidata eleita em 2020, relatou “ser alvo de diversos tipos de violência, desde assédio na própria coligação a ataques em plenárias *online*, com reprodução de vídeos nazistas e pornográficos”. Mesmo depois de empossada, sua família sofreu ameaças e mandavam que fosse para casa cuidar da filha.

Ainda em Santa Catarina, um levantamento¹⁴ registrou que a candidata mais atacada no Twitter, durante o primeiro turno, foi Carla Ayres (PT), mulher branca e lésbica, eleita vereadora em 2020. Foram 2.234 mensagens analisadas pelo monitoramento (mais que dois terços do total de mensagens de todas as candidatas), e 103 foram caracterizadas como xingamentos (4,6%). Entre os termos mais usados, a palavra “sapatão” foi mencionada 56 vezes, em uma vã tentativa de ofendê-la:

*Muitas vezes se referem a mim no masculino, como se isso de alguma forma me desqualificasse enquanto mulher lésbica. Também atacam o fato de eu ser de esquerda, dizem que eu não deveria me posicionar como sapatão, enfim. Tem também um pessoal que me ataca quando trato de algum assunto econômico, que a direita tem um apreço singular. [...] atacam por eu ser mulher, lésbica e ativista dos direitos humanos*¹⁵.

4. Visualização do fluxo financeiro e repasses dos fundos públicos durante a campanha eleitoral

Uma das premissas que a plataforma 72 Horas adota é a transparência no processo de coleta na base de dados do TSE, por meio do repositório e do Application Programming Interface (API)¹⁶ do Portal DivulgaCand: ID da can-

¹³ Disponível em: <https://azmina.com.br/reportagens/em-santa-catarina-61-das-candidatas-dizem-ja-ter-sofrido-violencia-politica-de-genero/>. Acesso em: 10 jul. 2021.

¹⁴ Disponível em: <https://catarinas.info/em-santa-catarina-61-das-candidatas-dizem-ja-terem-sofrido-violencia-politica-de-genero/>. Acesso em: 26 out. 2021.

¹⁵ *Idem*.

¹⁶ Interface de Programação de Aplicação provém do Inglês Application Programming Interface (API), e se caracteriza por um conjunto de rotinas e padrões estabelecidos

ESTUDOS ELEITORAIS | ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL

didatura, nome, CNPJ da campanha, município, cargo, partido, gênero, raça, grau de escolaridade, foto, porcentagem de recebimento de repasses de outros candidatos. A plataforma tem o foco centrado na declaração de receitas das candidaturas em suas prestações de contas que, por lei, devem ocorrer no prazo de 72 horas. Todos os candidatos de todos os municípios do Brasil podem ser verificados, a cada execução do *crawler*. Nessa primeira versão, apenas os repasses declarados oriundos de fundos públicos são visualizados. Deve-se ressaltar que a plataforma 72 Horas surge não só reforçando o uso dos dados disponibilizados pelo TSE como também serve de potencializador do site DivulgaCand, pois, assim que o usuário faz seu filtro de busca na plataforma 72 Horas, os resultados dentro dos critérios de busca são apresentados e ranqueados por candidatura (do maior valor para o menor) e todos com o *link* para o DivulgaCand, conforme a figura abaixo.

Figura 1 – Print de página de busca por candidatos no site 72 Horas sem filtro

LISTAGEM DAS CANDIDATURAS

Dados filtrados com base no sistema do TSE: Todos os Estados, Todos os municípios, Todos os partidos, Todos os fundos, Todos as cores ou raças, Todo o período

Nome	Partido	Concorrência	Transferências	Lugar	Total
BRUNO COVAS	PSDB	Prefeito	17 transferências	SÃO PAULO, São Paulo	R\$ 16.447.876
BRUNO REIS	DEM	Prefeito	28 transferências	SALVADOR, Bahia	R\$ 12.176.500
JOÃO CAMPOS	PSB	Prefeito	24 transferências	RECIFE, Pernambuco	R\$ 9.918.320
EDUARDO PAES	DEM	Prefeito	12 transferências	RIO DE JANEIRO, Rio de Janeiro	R\$ 9.372.021
SARTO	PDT	Concorre a Prefeito	5 transferências	FORTALEZA, Ceará	R\$ 7.000.000
RAFA ZIMBALDI	PL	Prefeito	12 transferências	CAMPINAS, São Paulo	R\$ 6.560.500
JOICE HASSELMANN	PSL	Concorre a Prefeito	5 transferências	SÃO PAULO, São Paulo	R\$ 6.065.000
MARILIA ARRAES	PT	Concorre a Prefeito	20 transferências	RECIFE, Pernambuco	R\$ 6.052.689
ALFREDO NASCIMENTO	PL	Concorre a Prefeito	3 transferências	MANAUS, Amazonas	R\$ 6.020.000

[PRÓXIMO >](#)

Nesse caso, não se usou filtro, ou seja, estão sendo considerados nessa visualização todos os estados, todos os municípios, todos os partidos, todos os fundos, todas as raças e gêneros. Na visualização do ranqueamento, também aparece o número de transferências declaradas e o valor total.

por um *software* para a utilização das suas funcionalidades por aplicativos que não pretendem envolver-se em detalhes da implementação do *software*, mas apenas usar seus serviços. Os autores de um programa principal fornecem uma API específica para que outros autores criem plugins, estendendo as funcionalidades do programa.

Supondo que quiséssemos saber no Estado do *Mato Grosso*, no Município de *Aripuanã* como foi a distribuição de repasses, considerando todos os partidos, fundos e etnias. O resultado do filtro aplicado ficaria conforme o gráfico abaixo.

Gráfico 1 – Fluxo dos repasses realizados O eixo vertical são os valores e o horizontal, os dias. A linha verde-clara são as mulheres; a azul-roxeada, os homens; e a linha vermelha, a somatória.



Logo abaixo aparece o valor acumulado total e os valores acumulados entre os gêneros (considerando os filtros em questão).

Nota-se que, no gráfico anterior, o foco são os fluxos, ou seja, as distribuições dos valores no tempo e, na visualização que se segue, o foco são os valores acumulados, totais e por gênero.

Figura 2 – Valores acumulados dos repasses para o gênero feminino e para o gênero masculino

Valor total acumulado dos repasses
Dados filtrados com base no sistema do TSE: Mato Grosso, ARIPUANÃ, todos os partidos, todos os fundos, todos as cores ou raças, todo o período.

VALOR TOTAL ACUMULADO DOS REPASSES

Dados filtrados com base no sistema do TSE: Mato Grosso, ARIPUANÃ, Todos os partidos, Todos os fundos, Todos as cores ou raças, Todo o período

R\$ 136.399

VALOR DOS REPASSES ACUMULADOS PARA O GÊNERO FEMININO

Dados filtrados com base no sistema do TSE: Mato Grosso, ARIPUANÃ, Todos os partidos, Todos os fundos, Todos as cores ou raças, Todo o período

R\$ 54.689

VALOR DOS REPASSES ACUMULADOS PARA O GÊNERO MASCULINO

Dados filtrados com base no sistema do TSE: Mato Grosso, ARIPUANÃ, Todos os partidos, Todos os fundos, Todos as cores ou raças, Todo o período

R\$ 81.710

Figura 3 – Visualização de página da listagem de candidaturas com filtros aplicados

LISTAGEM DAS CANDIDATURAS

Dados filtrados com base no sistema do TSE: Mato Grosso, ARIPUANÃ, Todos os partidos, Todos os fundos, Todos as cores ou raças, Todo o período

 SELUIR - PSDB - Concorre a Prefeito 2 transferências ARIPIUANÃ, Mato Grosso Total: R\$ 39.979 VER NO TSE	 ADELMO - DEM - Concorre a Prefeito 1 transferências ARIPIUANÃ, Mato Grosso Total: R\$ 25.000 VER NO TSE	 EDNILSON FAITTA - MDB - Concorre a Prefeito 1 transferências ARIPIUANÃ, Mato Grosso Total: R\$ 19.800 VER NO TSE
 CAXETA - PP - Concorre a Vereador 3 transferências ARIPIUANÃ, Mato Grosso Total: R\$ 10.890 VER NO TSE	 CLAUDINEY GONÇALVES - Republicanos - Concorre a Vereador 2 transferências ARIPIUANÃ, Mato Grosso Total: R\$ 890 VER NO TSE	 EDIVALDO ROOS - PP - Concorre a Vereador 2 transferências ARIPIUANÃ, Mato Grosso Total: R\$ 890 VER NO TSE
 SIMONE SALDANHA - PP - Concorre a Vereador 2 transferências ARIPIUANÃ, Mato Grosso Total: R\$ 890 VER NO TSE	 ENGENHEIRO LUIZ MARTINELLI - PP - Concorre a Vereador 2 transferências ARIPIUANÃ, Mato Grosso Total: R\$ 890 VER NO TSE	 JÓ DA CASAI - Republicanos - Concorre a Vereador 2 transferências ARIPIUANÃ, Mato Grosso Total: R\$ 890 VER NO TSE

[PRÓXIMO >](#)

Nessa visualização, fez-se o *ranking* (em ordem decrescente) a partir dos filtros aplicados, que, nesse exemplo, são o Estado de Mato Grosso, Município de Aripuanã, todos os partidos, todos os fundos, todas as etnias e todo o período. Caso o usuário clique no botão “ver no TSE”, ele será direcionado para a página da candidata ou candidato no site DivulgaCand.

Além dessa visualização amigável, e considerando conceitos de usabilidade na *frontend* da plataforma, o site 72 Horas agrupa informações coletadas na API para o abastecimento de notificações no processo RSS,¹⁷ no Twitter. O perfil nessa rede social é o da Antonieta¹⁸, que tuita automaticamente qualquer recebimento de repasse acima de R\$300.000,00.¹⁹ Abaixo, o exemplo de algumas “tuitadas” feitas pela *bot* Antonieta. Com isso, qualquer eleitor, incluindo jornalistas e as próprias candidatas e candidatos, podem ficar sabendo, praticamente em tempo real, quando, quanto, de qual fundo e quem declarou recebimento de recursos públicos acima de um valor de corte (que, nesse primeiro

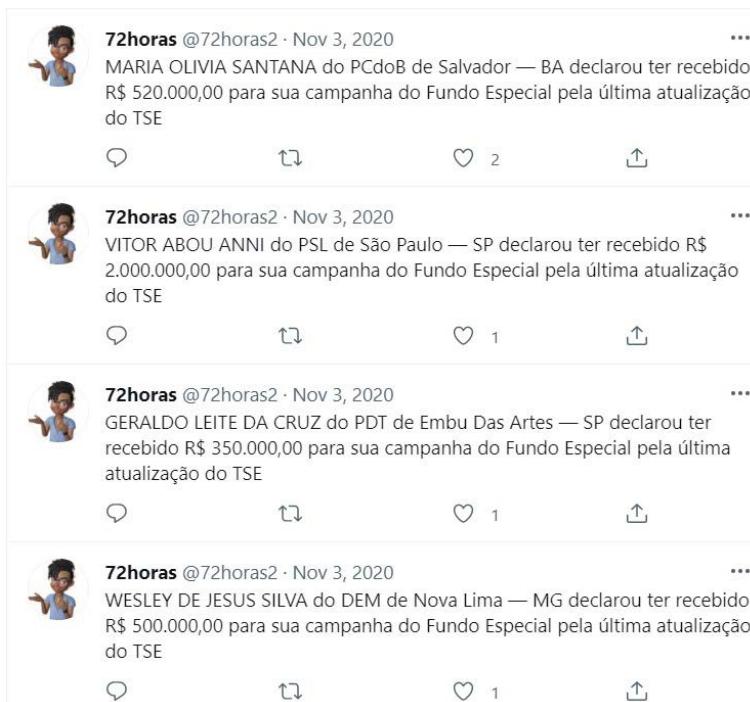
¹⁷ RSS (Really Simple Syndication) é um formato de distribuição de informações em tempo real pela internet, no qual um subconjunto XML, que servem para agrregar conteúdo, podem ser acessados mediante programas ou sites agregadores.

¹⁸ Em homenagem à Antonieta de Barros, jornalista, educadora, política e primeira mulher negra eleita no Brasil que lutou pela emancipação feminina, educação para todos, valorização da cultura negra.

¹⁹ <https://twitter.com/72horas>. Acesso em: 26 out. 2021.

momento, optou-se pelos R\$300.000,00). Se o valor de corte fosse muito baixo, seriam milhares de tuítes ao longo da campanha. Melhorias e refinamentos devem ser atualizados nas próximas versões.

Figura 4 – Antonieta comenta em seu perfil no Twitter



72horas @72horas2 · Nov 3, 2020

MARIA OLIVIA SANTANA do PCdoB de Salvador — BA declarou ter recebido R\$ 520.000,00 para sua campanha do Fundo Especial pela última atualização do TSE

72horas @72horas2 · Nov 3, 2020

VITOR ABOU ANNI do PSL de São Paulo — SP declarou ter recebido R\$ 2.000.000,00 para sua campanha do Fundo Especial pela última atualização do TSE

72horas @72horas2 · Nov 3, 2020

GERALDO LEITE DA CRUZ do PDT de Embu Das Artes — SP declarou ter recebido R\$ 350.000,00 para sua campanha do Fundo Especial pela última atualização do TSE

72horas @72horas2 · Nov 3, 2020

WESLEY DE JESUS SILVA do DEM de Nova Lima — MG declarou ter recebido R\$ 500.000,00 para sua campanha do Fundo Especial pela última atualização do TSE

Nos exemplos acima, você pode ver alguns dos tuítes feitos pela Antonieta no dia 3 de novembro de 2020. Deve-se considerar os diversos meios e os diferentes públicos como estratégias pensadas para o engajamento e a participação cidadã.

Muitos eleitores ainda não conhecem os *sites* do TSE, não entendem direito as regras do jogo e não sabem como acompanhar o processo. Quando diversificam-se os meios e formatos e são oferecidas diferentes possibilidades, aumenta-se a chance de engajamento e participação. Isso é aplicado não só aos eleitores, mas às mais de 500 mil candidaturas presentes no pleito de 2020.

Na relação direta com pesquisadores e mídia, entre outros usuários que enviaram perguntas por *e-mail*, buscou-se responder e ilustrar questões como:

- “De que modo estão sendo distribuídos de fato os repasses financeiros por gêneros? ”;
- “Como os 2,034 bilhões de reais (FEFC) foram distribuídos entre as etnias, entre os partidos, entre os municípios e entre os gêneros? ”;
- “Existe um padrão? ”;
- “Existem pontos que destoam do todo? ”;
- “Há casos de recebimento de fundo público e de um ou nenhum voto? ”;
- “Quantos casos? ”.

A distribuição do Fundo Eleitoral deve ser feita proporcionalmente entre os partidos, conforme os critérios estabelecidos na legislação. Em geral, partidos com mais representantes nas casas legislativas recebem parcela maior do montante. Os indicadores abaixo demonstram o resultado da distribuição dos montantes destinados às candidaturas das últimas eleições municipais.²⁰

Os valores acumulados declarados por campanhas que receberam algum recurso público (FEFC ou FP) estão listados na figura abaixo.²¹

Figura 5 – Valores acumulados de repasses e número de candidaturas que prestaram contas

- Valor acumulado dos repasses:
R\$2.008.622.257
- Valor acumulado de repasses do Fundo Eleitoral:
R\$1.874.055.249
- Valor acumulado de repasses do Fundo Partidário:
R\$134.567.008
- Número de candidaturas prestadoras de contas (declararam algum repasse de fundo público):
173.691

Observação: apenas 33% do total de candidaturas aptas declararam ter recebido, durante a campanha, algum recurso público.

²⁰ Dados da plataforma 72 Horas filtrados com base no sistema do TSE. Todos os estados, todos os municípios, todos os partidos, todos os fundos, todas as cores ou raças. Disponível em: <https://72horas.org/>. Acesso em: 26 out. 2021.

²¹ Dados atualizados em 11/3/2021.

Figura 6 – Como os grandes números acumulados aparecem



COM VOCÊ, DE OLHO NA ELEIÇÃO

Educação política para a participação no processo eleitoral, à partir da transparência da distribuição dos recursos públicos declarados pelas candidaturas.

Última atualização: 11/03/2021 às 19h03min

VALOR TOTAL ACUMULADO DOS REPASSES

Quantidade de Lançamentos: 572.926
Quantidade de candidaturas prestadoras de contas: 206.626

R\$ 2.008.622.257

VALOR ACUMULADO DE REPASSES DO FUNDO ESPECIAL DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS (FEFC)

Quantidade de Lançamentos: 517.936

R\$ 1.874.055.249

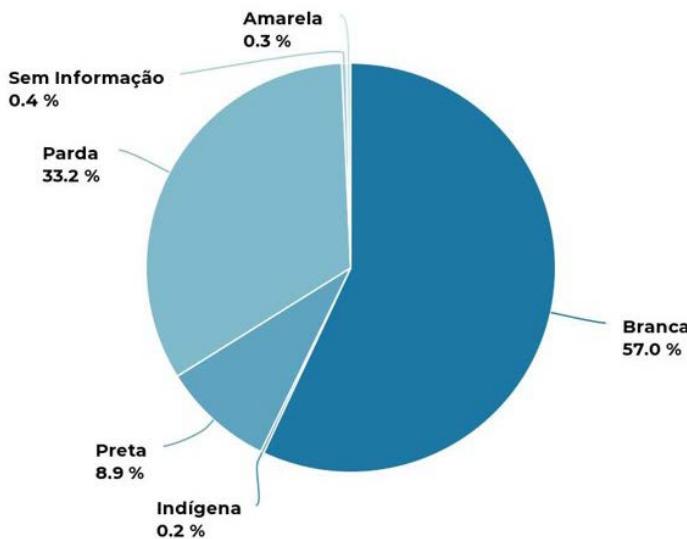
VALOR ACUMULADO DOS REPASSES DO FUNDO PARTIDÁRIO

Quantidade de Lançamentos: 54.990

R\$ 134.567.008

Logo após a visualização dos valores totais juntamente com os acumulados dos repasses declarados²² do FEFC e FP, apresentam-se os gráficos que se seguem com os valores recortados por etnia, gênero, partido e estados.

Gráfico 2 – Recorte automatizado do total dos repasses declarados por etnia (R\$2.008.622.257)



²² Deve-se salientar que os valores são referentes aos declarados pelas candidaturas, ou seja, são contabilizados no recebimento dos recursos. Para uma análise detalhada, é importante considerar que existem as transferências entre candidatos e diretórios de diferentes partidos.

Gráfico 3 – Recorte automatizado do total dos repasses declarados por gênero (R\$2.008.622.257)

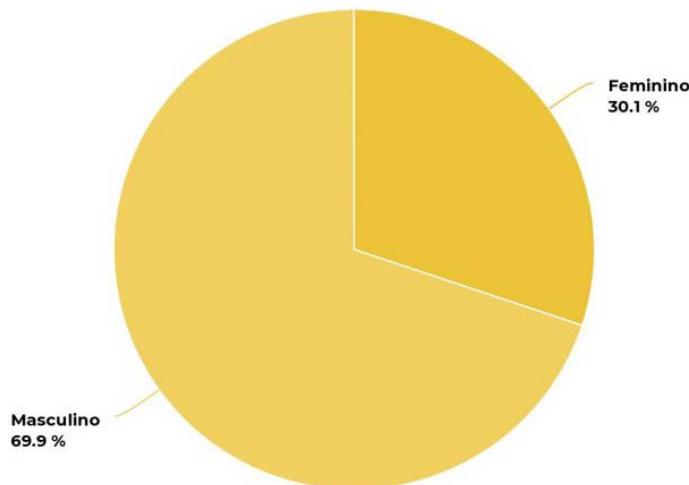


Gráfico 4 – Recorte automatizado do total dos repasses declarados por estado (R\$2.008.622.257)

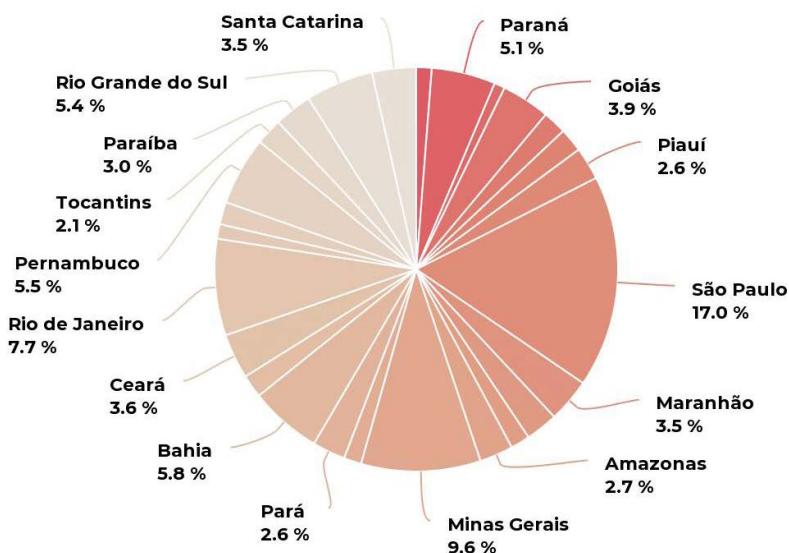
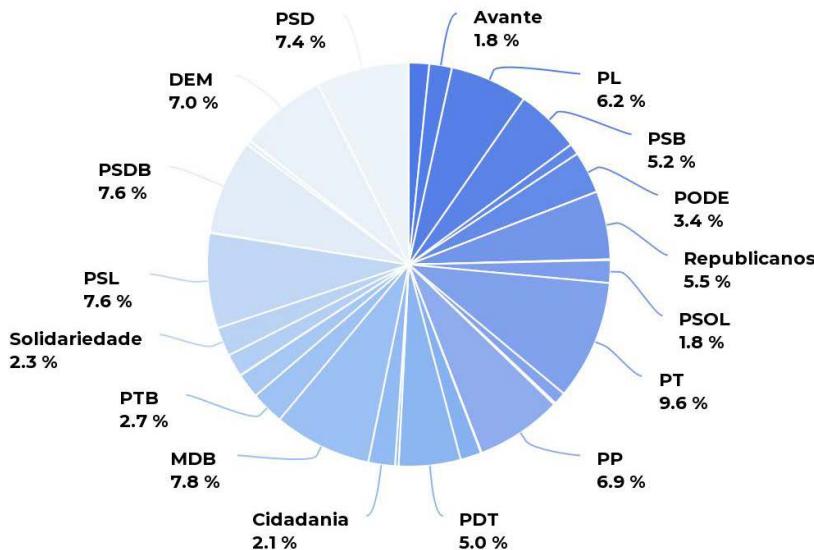
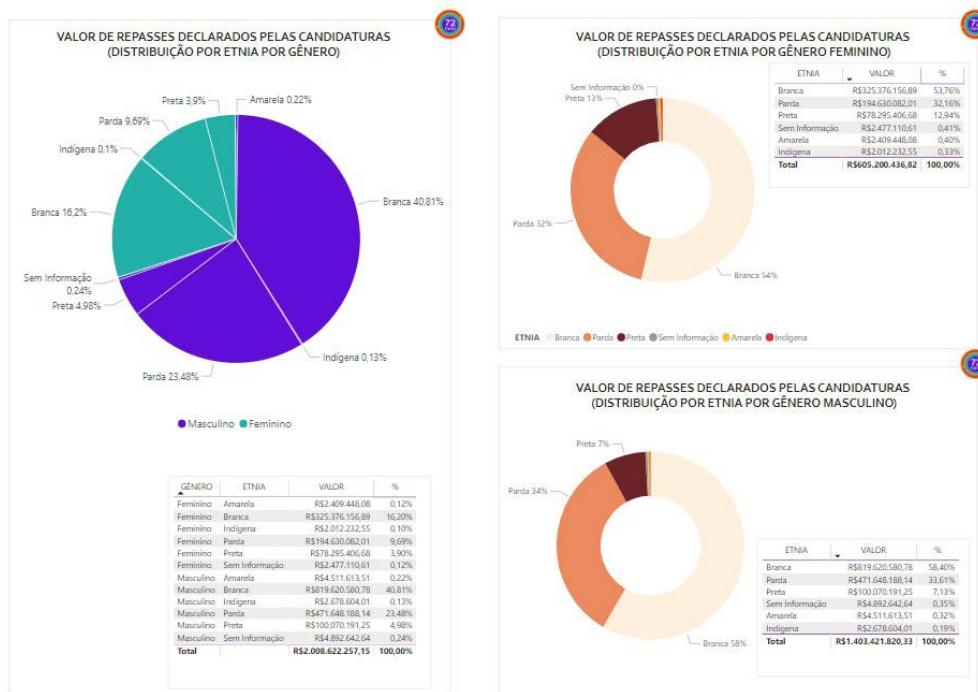


Gráfico 5 – Recorte automatizado do total dos repasses declarados por partido (R\$2.008.622.257)



São centenas as possibilidades de leitura e entendimento dos dados. A partir dos dados, montou-se uma série de relatórios. Na figura a seguir, apresentam-se os valores declarados, integrando-se duas categorias: etnia e gênero.

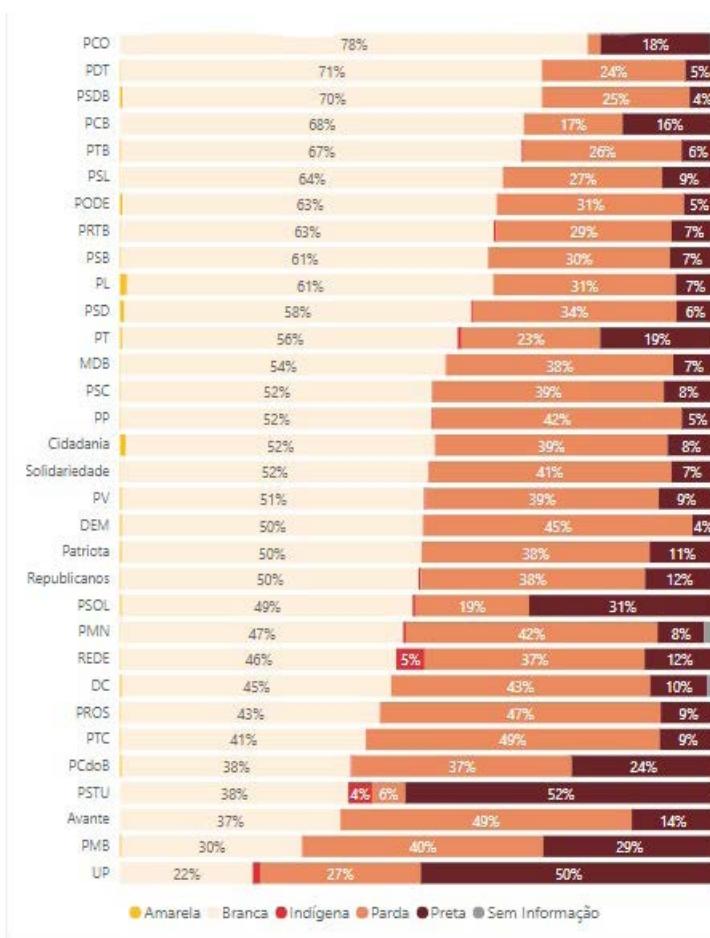
Gráfico 6 – Comparativo de valores de repasses declarados pelas candidaturas por etnia e gênero (masculino e feminino)



A plataforma 72horas traz inovação tecnológica e metodológica para acompanhar, divulgar, compreender e questionar a dinâmica do repasse do fundo eleitoral (FEFC) e partidário (FP). Os dados apresentados estão sujeitos a instabilidades e condições adicionais. Quando usar o dado cite a fonte.

Por esses indicadores, pode-se aferir o quanto é necessário tornar claras e justas as regras que cada partido estabelece para a aplicação dos recursos públicos por cota, fortalecendo o papel das candidaturas, dos movimentos, das organizações e da sociedade civil como um todo, no diálogo e nas propostas de parâmetros mais eficazes para o acesso e uso desses recursos, com base nos dados coletados.

Gráfico 7 – Recorte dos dados por partido e por etnia



Nota-se que a distribuição de valores entre as candidaturas que receberam algum repasse de fundos públicos é bastante desigual dentro de um mesmo partido e entre diferentes partidos.

O acesso aos recursos públicos é fundamental para tornar mais competitivas as candidaturas que hoje são sub-representadas nos espaços de poder e tomadas de decisões.

No balanço da eleição de 2020 das candidaturas, alguns indicadores merecem atenção. Veja:

- 69,9% do FP e do FEFC foram para candidaturas masculinas;
- 62% dos recursos públicos foram declarados por candidaturas brancas;
- 53% das cidades não terão nenhuma vereadora negra;
- 7% dos municípios não elegeram nenhuma mulher;
- 30 pessoas trans foram eleitas em todo o país;
- houve um caso de violência política a cada três horas na reta final das eleições;
- 23,1% foi a taxa geral de abstenção no Brasil (cerca de seis pontos percentuais acima de 2016, que foi de 17,5%).

Os índices acima apontam a importância de existir canais de escuta e a necessidade de replicação de modo a contribuir para o aperfeiçoamento democrático, como propostas para a revisão da Sistematização das Normas Eleitorais (SNE).²³

A real candidatura por representatividade não é demonstrada nas eleições em 2020, haja vista que 52% da população brasileira é de mulheres, mas elas ocupam apenas 16% das vagas de vereadores. No Congresso Nacional, representam atualmente apenas 15% dos parlamentares.

Outro dado importante, embora nada animador, verificado em 2020 é que 12% dos municípios elegeram mulheres, mas constituem municípios menores. Portanto, apenas 7% de toda a população brasileira é governada por prefeitas.

Considerações finais

Há ainda grande desafio tratando-se de oportunidades de aprimoramento da cultura democrática e de educação política de nossa sociedade em rede.

Não se pode ignorar a necessidade do acesso e do uso da tecnologia como ferramenta fundamental para o incremento da participação política de todas as camadas da população. Contudo, é fundamental estarmos atentos para o fato de que a inclusão digital na educação política passa pela clareza de como funcionam os mecanismos de manipulação e pela monetização das

²³ Cabe lembrarmos de que se trata de orientação relevante para a transversalidade proposta pelo Eixo 7.

plataformas que permitem também a propagação e o compartilhamento de *fake news* plantadas no jogo político de baixíssima qualidade e manipulador na formação da opinião.

Com relação à presença e representatividade das mulheres no cenário político, presenciamos muitas iniciativas no Brasil e no mundo todo.

Alguns fatos curiosos marcam a história da participação da mulher nas eleições. Em 1932, a mulher passa a votar, mas não todas: apenas as casadas e viúvas. Ou seja, a referência era o homem em relação ao estado civil de uma mulher.

Outro aspecto relevante a ser considerado é que, apesar de as mulheres terem crescido quase 50% na bancada (de 2014 a 2018), o Brasil caiu no *ranking* de participação da mulher nos Parlamentos. Estava em 108º lugar e, em 2021, encontra-se em 142º no *ranking* da União Interparlamentar (IPU), entre 199 países do mundo. Uma notícia desalentadora é que, na América Latina, entre 20 países, o Brasil ocupa o 18º lugar. Conforme Araújo²⁴, na comparação com 2014, o Brasil deu um salto nas eleições legislativas de 2018, com um aumento de 51% na Câmara dos Deputados e de 36,67% nas Assembleias Legislativas. Saiu de 9,94% para 15,01% e de 11,33% para 15,49%, respectivamente. Ainda que existam melhorias no que diz respeito aos pleitos anteriores, o Brasil caminha muito lentamente em comparação a outros países e, por isso, retrocede em relação a eles.

Em 2020, nas eleições para as Câmaras de Vereadores, de 13,5% de mulheres eleitas foi para 16%, o que significa acréscimo de 18,5%. Porém, ainda segundo Araújo, isso significa “sair de patamares baixíssimos para patamares baixos”, em relação à tendência mundial que se direciona, certamente não sem obstáculos, à paridade.

É preciso que o Brasil lance mão de medidas que promovam a paridade entre homens e mulheres em todos os âmbitos, ou seja, realize medidas afirmativas para que a igualdade se dê de maneira concreta, para além de normas programáticas ou apenas formalmente igualitárias.

Queremos que os recursos cheguem em candidaturas que de fato possam representar a população brasileira. Cheguem nas maiorias minorizadas. Cheguem nas candidatas mulheres, nas mulheres e homens negros, nas candidatas indígenas, em candidaturas com necessidades especiais e, enfim, tornem

²⁴ Clara Araújo, artigo de maio de 2021. Disponível em: https://aterraeredonda.com.br/mulheres-nos-parlamentos/?doing_wp_cron=1638483584.2253649234771728515625. Acesso em: 15 jul. 2021.

os partidos, as campanhas, as regras do processo eleitoral mais transparentes, democráticas e representativas de uma população de mais de 210 milhões de pessoas.

Por isso, colocar luz sobre o processo eleitoral, promovendo transparência, entendimento e participação, faz-se urgente e necessário.

É fundamental para o amadurecimento de nossa democracia a participação cidadã mais ativa, não apenas no momento do voto, mas durante o processo eleitoral e após a definição dos representantes eleitos, no acompanhamento de seus mandatos.

Finalmente, é fundamental e deve ser fomentado que existam aplicações, como a plataforma 72 Horas, para trazer inovações e melhorias no sistema político e democratização no uso da tecnologia por todas as camadas da população. Vivemos num mundo conectado. Mais do que nunca, causas políticas e humanitárias fortalecem-se nas redes sociais, transformando mentalidades. Nesse sentido, garantir o acesso à internet, bem como a inclusão digital, é um passo de essencial importância para a educação política dos cidadãos.

Referências

ANDELINAS. Manifesto coletivo autônomo de mulheres pretas. **Geledés**, 13 jun. 2016. Disponível em: https://www.geledes.org.br/manifesto-coletivo-autonomo-de-mulheres-pretas/?gclid=Cj0KCQjwg8n5BRCdA-RIsALxKb96T3vbRn9yWHrjGAPY4JR8Kv46ya1vV8i4YeW0R6q3QcCZgsv-HZJkaAgLwEALw_wcB. Acesso em: 5 out. 2021.

ARAÚJO, Clara. As apostas atuais da política institucional na ampliação da presença de mulheres nos parlamentos brasileiros - algumas contribuições para o debate. Artigo. PDF. 05/2021. Disponível em: https://aterraererdonda.com.br/mulheres-nos-parlamentos/?doing_wp_cron=1638483584.2253649234771728515625. Acesso em: 21 jul. 2021.

ATENEA. **Brasil**: onde está o compromisso com as mulheres?: um longo caminho para se chegar à paridade. [201?]. Disponível em: https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2020/09/ATENEA_Brasil_FINAL23Sep.pdf. Acesso em: 1º jul. 2021.

BARBIERI, Catarina Helena Cortada; RAMOS, Luciana de Oliveira (coord.). **Democracia e representação nas eleições de 2018**: campanhas eleitorais,

financiamento, diversidade de gênero: relatório final (2018-2019). São Paulo: FGV Direito, 2019. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/27646/RELAT%C3%93RIO%20FINAL%202018-2019.pdf?sequence=5&isAllowed=y>. Acesso em: 5 out. 2021.

BRANDINO, Géssica; BRAGON, Ranier. Entenda a decisão do TSE sobre cota do fundo eleitoral para candidaturas de negros. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 20 ago. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/08/entenda-a-discussao-no-tse-sobre-cota-do-fundo-eleitoral-para-candidaturas-de-negros.shtml>. Acesso em: 4 out. 2021.

BRASIL. **Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm. Acesso em: 4 out. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.617 Distrito Federal**. Ação direta de inconstitucionalidade. Direito Constitucional e Eleitoral. Art. 9º da Lei 13.165/2015. Fixação de piso (5%) e de teto (15%) do montante do fundo partidário destinado ao financiamento das campanhas eleitorais para a aplicação nas campanhas de candidatas. Preliminar de impossibilidade jurídica do pedido. Rejeição. Inconstitucionalidade. Ofensa à igualdade e à não-discriminação. Procedência da ação. Requerente: Procurador-geral da República. Intimado: Presidente da República. Relator: Min. Edson Fachin, 15 de março de 2018. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=748354101>. Acesso em: 4 out. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Divulgação de candidaturas e contas partidárias**. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 2020. Disponível em: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/>. Acesso em: 4 out. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Estatísticas eleitorais**. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 2020. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>. Acesso em: 4 out. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **FEFC – 2020**. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 2020. Disponível em: http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/arquivos/tse-recalculo-do-fefc-para-as-eleicoes-2020-em-17-06-2020/_at_download/file. Acesso em: 5 out. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC)**. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 2020. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2018/prestacao-de-contas-1/fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-fefc>. Acesso em: 5 out. 2021.

ESTUDOS ELEITORAIS | ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução n. 23.607, de 17 de dezembro de 2019.** Dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos e candidatos e sobre a prestação de contas nas eleições. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 2019. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-607-de-17-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: 6 out. 2021.

CALENDÁRIO do Programa de Aceleração do Desenvolvimento de Lideranças Femininas Negras: Marielle Franco. **Baobá:** fundo para equidade social, 21 mar. 2019. Disponível em: <https://baoba.org.br/calendario-do-programa-de-aceleracao-do-desenvolvimento-de-liderancas-femininas-negras-marielle-franco>. Acesso em: 20 jun. 2020.

COM você, de olho nas eleições. **72 horas**, 10 mar. 2021. Disponível em: <https://72horas.org/>. Acesso em: 4 out. 2021.

ESPAÇO na política: proposta de projeto de lei reserva 50% das cadeiras no Legislativo para mulheres. **Globo Play**, 20 set. 2019. Disponível em: <http://g1.globo.com/sao-paulo/videos/t/sptv-1-edicao/v/espaco-na-politica-projeto-de-lei-reserva-50-das-cadeiras-no-legislativo-para-mulheres/7938445/>. Acesso em: 5 out. 2021.

GUZZO, Morgani. Em Santa Catarina, 61% das candidatas dizem já ter sofrido violência política de gênero. **Catarinas**, 3 dez. 2020. Disponível em: <https://catarinas.info/em-santa-catarina-61-das-candidatas-dizem-ja-terem-sofrido-violencia-politica-de-genero/>. Acesso em: 5 out. 2021.

GUZZO, Morgani; FONSECA, Inara; AMANTE, Vandreza; GUIMARÃES, Paula. Em Santa Catarina, 61% das candidatas dizem já ter sofrido violência política de gênero. Instituto **AzMina**, 27 jan. 2021. Disponível em: <https://azmina.com.br/reportagens/em-santa-catarina-61-das-candidatas-dizem-ja-ter-sofrido-violencia-politica-de-genero/>. Acesso em: 5 out. 2021.

SUB-REPRESENTAÇÃO na política e violência: conheça iniciativas que estão enfrentando desafios da pauta das mulheres. **Gife**, 2 mar. 2020. Disponível em: <https://gife.org.br/sub-representacao-na-politica-e-violencia-conheca-iniciativas-que-estao-enfrentando-desafios-da-pauta-das-mulheres/>. Acesso em: 5 out. 2021.

GUZZI, Drica. **Web e participação:** a democracia no século XXI. São Paulo: Senac, 2010.

GUZZI, Drica. **Do cultivo de si ao mundo distribuído.** São Paulo: Appris, 2020.

JORGE, André Guilherme Lemos; SOARES, Michel Bertoni. Financiamento eleitoral por pessoas jurídicas: A influência do poder econômico sobre a democracia. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, ano 54, n. 216, p. 87-104, out./dez. 2017. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/216/ril_v54_n216_p87.pdf. Acesso em: 5 out. 2021.

MARQUES, Danusa. O que são as cotas para mulheres na política e qual sua importância? **Gênero e Número**, 13 set. 2018. Disponível em: <https://www.generonumero.media/o-que-sao-as-cotas-para-mulheres-na-politica-e-qual-e-sua-importancia/>. Acesso em: 13 jun. 2020.

MENDES, Adriana. Mais mulheres na política. **Forum**, [s. l.], 21 nov. 2019. Disponível em: <https://revistaforum.com.br/blogs/potenciapolitica/mais-mulheres-na-politica/>. Acesso em: 5 out. 2021.

MENOS de 1% dos candidatos retêm 80% do fundo eleitoral. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 26 out. 2020. Disponível em: <https://www.vercapas.com.br/edicao/capa/folha-de-s-paulo/2020-10-26/>. Acesso em: 5 out. 2021.

PARTIDOS políticos resistem à transparência nos gastos. **Jornal do Comércio**, Porto Alegre, 21 set. 2020. Disponível em: https://www.jornaldocomercio.com/_conteudo/politica/2020/09/757632-partidos-politicos-resistem-a-transparencia-nos-gastos.html. Acesso em: 5 out. 2021.

PASSARINHO, Nathália. Candidatas laranjas: pesquisa inédita mostra quais partidos usaram mais mulheres para burlar cotas em 2018. **BBC Brasil**, 8 mar. 2019. Disponível em: bbc.com/portuguese/brasil-47446723. Acesso em: 4 out. 2021.

PESQUISA jornada da candidata, do vote nelas. **Impulsa**, 12 out. 2020. Disponível em: <https://www.impulsa.voto/materials/jornada-da-candidata/>. Acesso em: 5 out. 2021.

SÃO PAULO (Estado). Ministério Público. **Eleições limpas**: autoridades, partidos políticos e entidades da sociedade civil firmaram compromisso pela legitimidade, integridade, idoneidade e transparência nas Eleições em 2020. Disponível em: <https://eleicoeslimpas.mppsp.mp.br/eleicoes-limpas/compromisso.php>. Acesso em: 5 out. 2021.

VOTO da mulher. In: **GLOSSÁRIO** eleitoral. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 2012. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/termos/voto-da-mulher>. Acesso em: 5 out. 2021.

Vozes Femininas na Política www.observatoriodegenero.gov.br

A agenda eleitoral no Supremo Tribunal Federal

Eloísa Machado de Almeida¹

Luíza Pavan Ferraro²

Marjorie Marona³

Vitor Marchetti⁴

¹ Doutora em Direito pela Universidade de São Paulo (USP) e mestre em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUCSP). Professora da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (FGV Direito SP) e coordenadora do Supremo em Pauta na FGV Direito SPÁgina Advogada e fundadora do Coletivo de Advocacia em Direitos Humanos (CADHu). Ganhadora do Outstanding International Woman Lawyer Award, dado pela International Bar Association (IBA).

² Mestre e doutoranda em Direito pela FGV Direito SPÁgina Pesquisadora do Supremo em Pauta na mesma instituição.

³ Doutora em Ciência Política e mestre em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professora do Departamento de Ciência Política e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFMG, onde coordena o núcleo de pesquisa Observatório da Justiça no Brasil e na América Latina (Ojb-AL). Pesquisadora do Instituto da Democracia e Democratização da Comunicação (INCT/IDDC).

⁴ Doutor em Ciências Sociais: Política pela PUCSPÁgina Professor associado do bacharelado em Políticas Públicas e do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do ABC (UFABC).

Introdução

O intenso litígio eleitoral no Brasil pode ser explicado, pelo menos em parte, pelas constantes reformas eleitorais legislativas e constitucionais, pela miríade de competências normativas atribuídas à Justiça Eleitoral e pela legitimação de diferentes atores para a proposição de ações na matéria. Em uma linha: temos um desenho institucional – em permanente expansão – e um modelo de governança eleitoral a favorecer a litigância eleitoral. Nesse cenário, o Supremo Tribunal Federal (STF) – Tribunal de múltiplas funções – é destinatário não apenas das ações para as quais detém competência originária, como das de controle de constitucionalidade, por exemplo, mas, também, daquelas advindas de outras instâncias da Justiça Especializada, em razão de competências recursais. A posição institucional que ocupa, permite ao STF, pelo julgamento daquelas ações e recursos, moldar os parâmetros sob os quais se estabelecem as disputas eleitorais – elas mesmas impactadas, em última instância, pela atuação do Tribunal.

Nesse sentido, o conjunto de ações e recursos em matéria eleitoral que chegam ao STF constitui material de interesse por ser capaz de fornecer indícios acerca dos temas relevantes, cujo julgamento delineará as regras das disputas eleitorais no país. A análise do material permite, ademais, compreender a dinâmica dos litigantes, o perfil do litígio e as escolhas do Tribunal na definição da pauta. Afinal, as ações não julgadas são tão importantes quanto os julgamentos em si para que se possa avançar na compreensão do impacto político do desempenho do Tribunal, considerando a mobilização estratégica das oportunidades para julgamentos das ações e recursos que lhe são apresentados.

A atuação do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) para alterar o quadro normativo eleitoral por meio de decisões judiciais e administrativas já é bastante conhecida, assim como a intersecção institucional entre TSE e STF em matéria eleitoral promovida pelo modelo de governança eleitoral (MARCHETTI, 2008). O presente artigo tem por objetivo contribuir para esse debate focando no impacto político da atuação do STF. Especificamente, interessa observar as estratégias de construção da agenda em matéria eleitoral.

Para tanto, apresentamos um levantamento daquelas ações e recursos levados ao STF, em matéria eleitoral, de 2015 a 2021, e ainda não julgados definitivamente⁵. O universo da demanda é classificado por tipo de ação, litigantes

⁵ A pesquisa usa o critério de trânsito em julgado para determinar o julgamento definitivo ou não de uma ação. Ainda que as ações de controle concentrado de constitu-

e relatores, bem como por indicação das ações mais relevantes em cada um dos temas indicados. A essas ações reunidas dá-se o nome de “agenda”, um universo de ações que define o possível âmbito de atuação do STF em matéria eleitoral, fornecendo o escopo do impacto político de seu desempenho.

1. Poder de agenda, ministocracia e litígio eleitoral no STF

A formação da agenda política, amplamente estudada no âmbito dos Poderes Executivo e Legislativo (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2009), começa a receber atenção, também, daqueles que se dedicam aos estudos empíricos no STF. O poder de agenda do Supremo está vinculado, em boa medida, à conformação da pauta (o que vai a Plenário e quando vai), sobressaindo-se a vontade do relator e do presidente (FALCÃO; OLIVEIRA, 2013), a quem compete a escolha dos processos que serão levados ao Plenário. Por outro lado, deve-se considerar os poderes individuais dos ministros, de modo geral, não apenas em razão das prerrogativas para decidir monocraticamente, mas também pela mobilização dos pedidos de vista, por exemplo. A análise do poder de agenda no STF pressupõe que a variável “tempo” é um fator relevante para a compreensão da interação do Tribunal com o sistema político (FALCÃO; HARTMANN; CHAVES, 2014) e está frequentemente associada aos poderes individuais dos ministros (ARGUELHES; RIBEIRO, 2018).

Considerando que a gestão dos processos judiciais é de responsabilidade de cada ministro, a decisão acerca *do que* e *quando* será julgado é resultado do padrão de organização de seu gabinete, mais ou menos orientado estrategicamente, sob o comando e/ou coordenação do julgador. Ademais, é de se esperar que um ministro seja capaz de sopesar os custos e benefícios associados às suas decisões e esforços de influência sobre os resultados colegiados, razão pela qual se pode supor que utilize estrategicamente suas prerrogativas para encaminhar o processo de formação da agenda política do Tribunal, a partir de seu entendimento acerca do contexto social e político. Por essa razão, os esforços de compreensão acerca da formação da agenda pública no STF frequentemente se ocupam da atividade desenvolvida pelos relatores – que possuem poderes individuais reforçados pela posição institucional que ocupam – e sua repercussão para o desempenho do tribunal.

cionalidade não admitam recursos modificativos, os embargos de declaração têm sido admitidos para, por exemplo, determinação e alteração de efeitos da decisão.

A pauta de julgamentos do Plenário físico é determinada pela Presidência do STF, mas abrange apenas ações liberadas para julgamento pelos relatores, a quem compete o maior papel da gestão temporal das ações. A pauta do Plenário virtual, por sua vez, é determinada cronologicamente, de acordo com a ordem de inclusão pelos próprios relatores (BARBOSA; ESTEVES, 2020). É o Regimento Interno do Tribunal (RISTF) que dispõe sobre os trâmites procedimentais e administrativos das ações, mas, ainda assim, não há, no dispositivo regimental, expressa e clara disciplina acerca do caminho a ser percorrido para formação da pauta do Tribunal.⁶

De fato, a ordem de “entrada” do Tribunal não é o critério definidor na formação da agenda do STF.⁷ O controle do tempo se revela uma variável explicativa relevante do desempenho do Tribunal, e sua mobilização muito nos indica acerca do comportamento estratégico dos ministros. Nesse sentido, o poder de pauta é instrumento estratégico relevante para os ministros do STF, permitindo que persigam sua própria agenda dentro da Corte. Particularmente, o ministro relator pode fazer uso estratégico do poder de pauta e do fator tempo, quando sabe que o órgão colegiado é contrário ao seu entendimento, especialmente pelo deferimento da medida liminar e a sua não submissão ao Plenário. No mesmo sentido, se o ministro relator entende que o STF não deve intervir na questão ou simplesmente que a circunstância fática não deve ser modificada, pode negar urgência, indeferindo a liminar e jamais pautar o processo.

No âmbito do STF, portanto, a formação da agenda é em parte controlada pelo Tribunal, considerando se tratar de um ator reativo que depende das demandas levadas a ele pelos atores legitimados (SUNDFELD *et al.*, 2010; FALCÃO; OLIVEIRA, 2013). Contudo, se o Poder Judiciário é acionado para arbitrar interesses em conflito, é importante observar também a dinâmica interna de decisão e as respostas por ele dadas às demandas recebidas.

⁶ O regimento interno e a legislação processual estabelecem algumas prioridades de julgamento, mas não estabelecem requisitos ou critérios objetivos para inclusão do processo em pauta.

⁷ O novo Código de Processo Civil (Lei n. 13.105/2015) passou a determinar (artigo 12) que juízes e tribunais obedecessem à ordem cronológica de conclusão dos processos para proferir julgamento, mas alteração posterior (Lei n. 13.256/2016) afastou a obrigatoriedade, concedendo aos magistrados a prerrogativa de decidir sobre a possibilidade de atender, ou não, à referida ordem cronológica.

2. Agenda eleitoral no STF: o perfil do litígio eleitoral

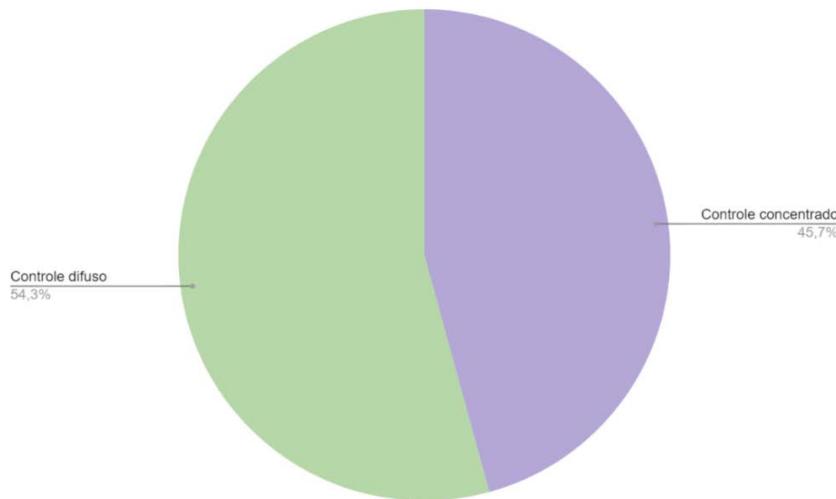
O universo de ações⁸ em matéria eleitoral que tramitam no STF compreende um total de 258 feitos, dos quais 118 se referem ao controle concentrado (ações diretas de constitucionalidade, ações de constitucionalidade por omissão, ações declaratórias de constitucionalidade e arguições de descumprimento de preceito fundamental); e 140 são oriundos do controle difuso de constitucionalidade ou das competências originárias da corte.

a) Por controle e classe processual

Em matéria eleitoral há um equilíbrio entre as ações de controle difuso e de controle concentrado (Gráfico 1), com expressiva participação dos partidos políticos na sua propositura. Essa não é, contudo, uma característica da agenda eleitoral: outras pesquisas sobre a agenda do Supremo já apontaram para esse tipo de equilíbrio (ALMEIDA *et alii*, 2019, 2020a, 2020b, 2020c).

⁸ A pesquisa foi realizada a partir de um banco de dados do grupo de pesquisa Supremo em Pauta, da FGV Direito SP, com base nas ações de controle concentrado de constitucionalidade autuadas no STF entre janeiro de 2015 e junho de 2021. Nesse levantamento, foram identificadas 118 ações ainda em tramitação (conferência em 4/7/2021). De modo complementar, foram buscadas as ações no acervo do STF, planilha baixada em 4/7/2021. Nesse caso, foi utilizado o filtro com a palavra “eleitoral” na coluna de “assuntos” da planilha. Dessa busca no acervo do STF, resultaram 193 ações em tramitação no Tribunal, das quais 53 são ações de controle concentrado de constitucionalidade – que foram comparadas ao levantamento inicial, sendo 11 ao universo de pesquisa – e 140 são ações de controle difuso.

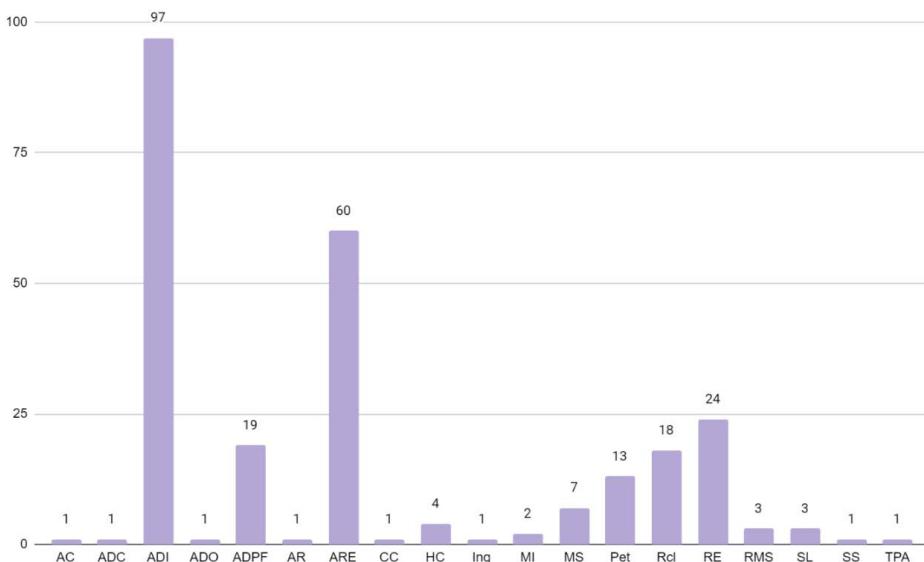
Gráfico 1 – Ações por tipo de controle



Fonte: elaboração dos autores.

Considerando as classes processuais, observa-se que as ações diretas de inconstitucionalidade são predominantes, seguidas por recursos extraordinários e agravos em recursos extraordinários, o que revela duas características do litígio eleitoral no STF: (1) o questionamento prioritário a atos normativos federais e estaduais; e (2) a prevalência de conflitos de índole subjetiva em matéria eleitoral (sobretudo os relativos a condições de elegibilidade, registro de candidaturas, crimes eleitorais e prestação de contas de campanhas, como se verá a seguir).

Gráfico 2 – Ações por classe processual



Fonte: elaboração dos autores.

O âmbito de atuação e o alcance da decisão do STF dependem da classe processual que veicula o litígio eleitoral: com causa de pedir aberta nas demandas objetivas e com os limites subjetivos das demandas no controle difuso, os efeitos das decisões também comportam diferenças, a permitir ou não o uso de reclamações, por exemplo. Sendo as ações diretas de inconstitucionalidade e os recursos extraordinários (ou agravos) com repercussão geral a maior parte das ações em matéria eleitoral, infere-se desde já que as decisões do Tribunal terão efeitos *erga omnes* e vinculante às demais instâncias judiciais e da administração pública. Isso reforça a posição do STF como ator determinante na definição das regras eleitorais.

Ademais, as arguições de descumprimento de preceito fundamental (ADPFs), quarta classe processual mais frequente, têm apresentado um crescente uso no Tribunal⁹, seja pela estabilização da jurisprudência sobre sua admissibilidade, seja pelo reconhecimento de seu uso para violações constitucionais sistemáticas e estruturais.¹⁰ Em matéria eleitoral, as arguições de

⁹ Em 2015, foram propostas 47 ADPFs; em 2016, foram 59; em 2017, foram 69; em 2018, foram 52; em 2019, foram 83; em 2020, foram 135; e, até junho de 2021, 85.

¹⁰ Por exemplo, ADPF n. 709 e ADPF n. 347.

descumprimento de preceito fundamental têm sido usadas para enfrentar entendimentos, normativas e acórdãos do TSE.¹¹ As decisões sobre ações desse tipo são especialmente relevantes dada a dinâmica estabelecida entre o TSE e o STF em razão das intersecções institucionais promovidas pelo modelo de governança eleitoral. Há bons indícios de que o padrão não reformista do STF em relação às decisões do TSE identificado por Marchetti (2015) esteja, no mínimo, tensionado.

b) Perfil dos proponentes em controle concentrado

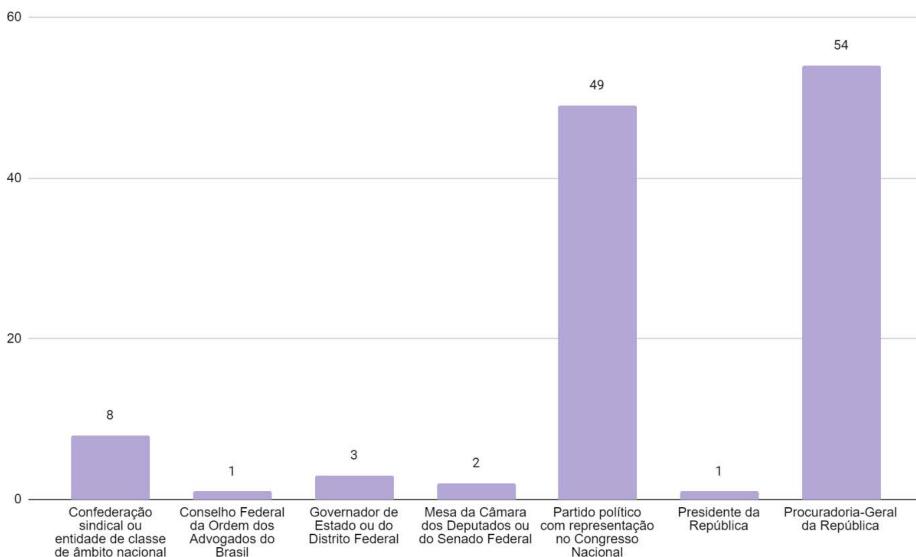
Em relação ao perfil dos litigantes no controle concentrado de constitucionalidade, observa-se que a Procuradoria-Geral da República (PGR) e os partidos políticos são os atores que mais propuseram ações (Gráfico 3).

A participação marcante da PGR precisa aqui ser mais bem caracterizada. Sua atuação não é focada em matéria de disputa eleitoral para cargos eleitos, como demonstraremos adiante, mas em assuntos que envolvam eleições e a relação Executivo-Legislativo, bem como a autonomia dos entes federados para a definição de certas matérias eleitorais. Assim, grande parte do litígio promovido pelo procurador-geral da República pleiteia a reprodução, pelas Constituições estaduais, dos dispositivos da Constituição Federal.

Esse tipo de ação – reforçando a posição de simetria ou espelhamento das normas federativas – que vem sendo aplicada pelo STF, diminuindo a possibilidade de inovação institucional, tinha os governadores de estado como principais autores (COUTO; ABSHER-BELLON, 2018).

¹¹ Nesse sentido: STF, ADPF n. 778, rel. Min. Carmen Lucia; STF, ADPF n. 776, rel. Min. Gilmar Mendes; STF, ADPF n. 761, rel. Min Nunes Marques; STF, ADPF n. 738, rel. Min. Ricardo Lewandowski; STF, ADPF n. 603, rel. Min Luiz Fux; ADPF n. 223, rel. Min. Roberto Barroso.

Gráfico 3 – Perfil dos proponentes das ações de controle concentrado



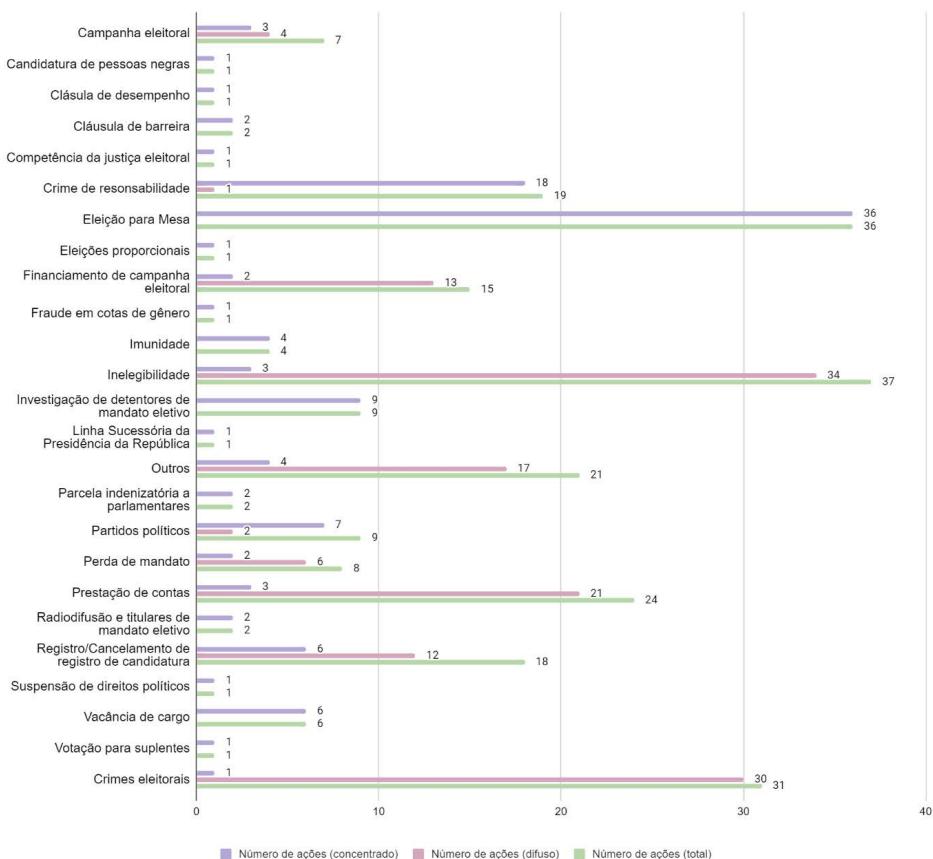
Fonte: elaboração dos autores.

Os partidos políticos, por sua vez, assumem o esperado protagonismo diante da matéria eleitoral, reforçando a ideia de que são eles e seus candidatos, além do Ministério Público (MP), os atores incumbidos para provocar o controle judicial sobre a competição e as regras eleitorais no Brasil. O perfil dos litigantes em matéria eleitoral difere, portanto, daquela dinâmica de acionamento do STF, observada por Vianna, Burgos e Salles (2007), uma vez que não se percebe, em particular, a predominância de confederações e de entidades de classe. Mesmo a intensa participação de partidos políticos, comum em diferentes períodos presidenciais, parece escapar àquela lógica de um litígio de oposição. As confederações sindicais e os governadores de estado, que possuem participação expressiva no controle de constitucionalidade em geral, são autores de poucas ações em matéria eleitoral, o que pode ser explicado pelo caráter federal da regulamentação eleitoral e pela exigência de comprovação de pertinência temática na propositura das ações.

c) Temas na agenda eleitoral

A variedade dos temas das 258 ações que compõem o universo de pesquisa mostra a amplitude do litígio eleitoral no STF (Gráfico 4), indicando a disposição de *judicialização* da disputa eleitoral e do exercício do mandato pelos partidos políticos, seus candidatos e, também, pela PGR.

Gráfico 4 – Temas das ações



Fonte: elaboração dos autores.

De fato, as ações em matéria eleitoral trazem questões¹² relativas a todo o processo eleitoral e ao exercício do mandato. Referem-se às etapas de candidaturas, como as medidas afirmativas para negros e mulheres nas eleições, financiamento de campanhas eleitorais e registro de candidaturas; às regras das eleições, como cláusulas de barreira, de desempenho e crimes eleitorais; e às condições para exercício e manutenção do mandato, como crimes de responsabilidade, suspensão de direitos políticos, vacância de cargo eletivo e proibição de posse de emissoras de radiodifusão a titulares de mandato eletivo.

Há considerável diferença, contudo, em relação aos temas, considerando o tipo de acesso ao Supremo, isto é, se por controle concentrado ou se por controle difuso. Nas ações de controle concentrado, predominam discussões sobre crime de responsabilidade (18 ações) e eleição de Mesa das Assembleias Legislativas (36 ações). Trata-se de questões relacionadas ao exercício do mandato e, em boa medida, promovidas pela PGR. Considerando apenas esses dois temas, explicam 72% de suas ações. Em relação ao primeiro assunto (17 das 18 promovidas pela PGR), destaca-se o questionamento de dispositivos de Constituições estaduais¹³ que violariam a competência privativa da União para legislar sobre matéria penal, ao tipificar condutas caracterizadas como crimes de responsabilidade. Além disso, ampliariam o rol das autoridades a serem interpeladas e a quem poderiam ser solicitadas informações, além do previsto na Constituição Federal. Dentre as ações relativas aos crimes de responsabilidade, ainda, há questionamento que busca interpretação conforme a

¹² As classificações em relação aos temas das ações de controle difuso e de controle concentrado foram diferentes. Para as ações de controle concentrado, foi possível fazer uma análise mais detalhada que contempla a leitura da petição inicial e reclassificação de temas pela equipe da pesquisa. Para as ações de controle difuso, foi tomada como base a própria classificação do STF, buscando consolidar no principal tema indicado, quando havia mais de um. Em relação ao controle difuso, é possível que algumas ações abordem mais de um tema, inclusive conjuntamente.

¹³ Mais especificamente, das Constituições dos Estados de São Paulo (STF, ADI n. 5.289, rel. Min. Marco Aurélio), Roraima (STF, ADI n. 6.636, rel. Min. Nunes Marques), Rio de Janeiro (STF, ADI n. 6.637, rel. Min. Cármén Lúcia), Maranhão (STF, ADI n. 6.638, rel. Min. Nunes Marques), Rondônia (STF, ADI n. 6.639, rel. Min. Edson Fachin), Pernambuco (STF, ADI n. 6.640, rel. Min. Edson Fachin), Piauí (STF, ADI n. 6.641, rel. Min. Rosa Weber), Sergipe (STF, ADI n. 6.642, rel. Min. Rosa Weber), Mato Grosso do Sul (STF, ADI n. 6.643, rel. Min. Nunes Marques), Pará (STF, ADI n. 6.644, rel. Min. Cármén Lúcia), Amazonas (STF, ADI n. 6.645, rel. Min. Edson Fachin), Alagoas (STF, ADI n. 6.646, rel. Min. Roberto Barroso), Espírito Santo (STF, ADI n. 6.647, rel. Min. Gilmar Mendes), Acre (STF, ADI n. 6.648, rel. Min. Ricardo Lewandowski), Bahia (STF, ADI n. 6.651, rel. Min. Edson Fachin), Paraíba (STF, ADI n. 6.653, rel. Min. Nunes Marques) e da Lei Orgânica do Distrito Federal (STF, ADI n. 6.725, rel. Min. Dias Toffoli).

Constituição Federal do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), em relação à ordem de votação no processo de *impeachment*.¹⁴

O assunto que mais contempla ações de controle concentrado, entretanto, é o de eleição para Mesa das Assembleias Legislativas. Também nesse assunto, destacam-se a PGR (com 22 ações) e os partidos políticos (com 14 ações), que também questionam as estipulações das Constituições estaduais¹⁵ e dos regimentos internos que permitem a recondução de cargos da Mesa Diretora das Assembleias Legislativas na eleição subsequente da mesma legislatura. Nessas ações, argumenta-se, de modo geral, que a Constituição Federal teria impedido a recondução dos cargos na Câmara dos Deputados e no Senado Federal na mesma legislatura, entendimento confirmado pelo próprio STF¹⁶, o que não poderia ter sido estabelecido pelos estados, portanto devendo ser observado nas constituições estaduais e nos regimentos internos das assembleias legislativas.

¹⁴ STF, ADI 5.498, rel. Min. Marco Aurélio.

¹⁵ Mais especificamente, das Constituições dos Estados do Mato Grosso (STF, ADI n. 6.674, rel. Min. Alexandre de Moraes; STF, ADI n. 6.717, rel. Min. Alexandre de Moraes), Mato Grosso do Sul (STF, ADI n. 6.698, rel. Min. Gilmar Mendes), Maranhão (STF, ADI n. 6.685, rel. Min. Alexandre de Moraes; (STF, ADI n. 6.699, rel. Min. Alexandre de Moraes), Minas Gerais (STF, ADI n. 6.700, rel. Min. Nunes Marques), Roraima (STF, ADI n. 6.654, rel. Min. Alexandre de Moraes; STF, ADI n. 6.658, rel. Min. Alexandre de Moraes; STF, ADI n. 6.703, rel. Min. Alexandre de Moraes), Goiás (STF, ADI n. 6.704, rel. Min. Rosa Weber), Pará (STF, ADI n. 6.706, rel. Min. Alexandre de Moraes), Espírito Santo (STF, ADI n. 6.684, rel. Min. Ricardo Lewandowski; STF, ADI n. 6.707, rel. Min. Ricardo Lewandowski), Tocantins (STF, ADI n. 6.709, rel. Min. Ricardo Lewandowski; STF, ADI n. 6.679, rel. Min. Ricardo Lewandowski), Sergipe (STF, ADI n. 6.690, rel. Min. Ricardo Lewandowski; STF, ADI n. 6.710, rel. Min. Ricardo Lewandowski), Piauí (STF, ADI n. 6.687, rel. Min. Nunes Marques; STF, ADI n. 6.711, rel. Min. Nunes Marques), Pernambuco (STF, ADI n. 6.686, rel. Min. Nunes Marques; STF, ADI n. 6.712, rel. Min. Nunes Marques), Paraíba (STF, ADI n. 6.713, rel. Min. Edson Fachin), Paraná (STF, ADI n. 6.688, rel. Min. Gilmar Mendes; STF, ADI n. 6.714, rel. Min. Gilmar Mendes), Ceará (STF, n. ADI 6.715, rel. Min. Edson Fachin), Acre (STF, ADI n. 6.716, rel. Min. Edson Fachin), Mato Grosso (STF, ADI n. 6.674, rel. Min. Alexandre de Moraes), Amapá (STF, ADI n. 6.683, rel. Min. Nunes Marques; STF, ADI n. 6.718, rel. Min. Nunes Marques), Amazonas (STF, ADI n. 6.626, rel. Min. Gilmar Mendes; STF, ADI n. 6.719, rel. Min. Edson Fachin), Alagoas (STF, ADI n. 6.720, rel. Min. Roberto Barroso), Rio de Janeiro (STF, ADI n. 6.721, rel. Min. Roberto Barroso), Rondônia (STF, ADI n. 6.722, rel. Min. Roberto Barroso), Rio Grande do Norte (STF, ADI n. 6.689, rel. Min. Gilmar Mendes) e da Lei Orgânica do Distrito Federal (STF, ADI n. 6.629, rel. Min. Nunes Marques; STF, ADI n. 6.708, rel. Min. Nunes Marques).

¹⁶ Muitas ações se referem à decisão do STF na ADI n. 6.524, em que o Tribunal reafirmou entendimento sobre a possibilidade de recondução no cargo da Mesa da Câmara dos Deputados e do Senado Federal em legislatura diferente (STF, ADI n. 6.524, rel. Min. Gilmar Mendes, julg. 15/12/2020).

Por outro lado, nas ações de controle difuso, há predominância de discussões sobre inelegibilidade (34 ações), crimes eleitorais (30 ações) e prestação de contas (21 ações), ou seja, aqui se concentra a disputa judicial sobre a competição eleitoral. Em se tratando de ações de controle difuso, as discussões são pautadas pelos limites subjetivos da demanda, mas é importante destacar que as ações trazem temas abstratos, como inelegibilidade funcional (por exercício do terceiro mandato)¹⁷, reflexa¹⁸ ou causada por demissão de cargo público¹⁹; competência dos Tribunais de Contas e a não aprovação de contas²⁰; cassação com base em gravações ambientais que ocorrem sem a anuência dos interlocutores²¹; por ato de improbidade administrativa de contratação de advogado sem licitação²² e por abuso do poder econômico²³.

Em relação aos crimes eleitorais, destacam-se ações relativas ao crime de injúria eleitoral²⁴, corrupção ativa²⁵, corrupção eleitoral²⁶, abuso do poder econômico e do poder político²⁷, doações eleitorais não contabilizadas (caixa dois)²⁸, fraude na cota de gênero relativa a suplentes²⁹ e gastos excessivos com publicidade institucional em ano de eleição³⁰, levados ao STF em sede recursal (recurso extraordinário ou agravos em recurso extraordinário) ou em decorrência da prerrogativa de foro por função dos investigados³¹.

¹⁷ STF, RE n. 1.329.079, rel. Min. Ricardo Lewandowski.

¹⁸ STF, ARE n. 1.322.824, rel. Min. Nunes Marques.

¹⁹ STF, PET n. 9.686, rel. Min. Rosa Weber; STF, RE n. 1.328.142, rel. Min. Rosa Weber.

²⁰ STF, RE n. 1.231.883, rel. Min. Dias Toffoli.

²¹ STF, RE n. 1.040.515, rel. Min. Dias Toffoli.

²² STF, PET n. 9.279, rel. Min. Edson Fachin.

²³ STF, PET n. 9.216, rel. Min. Dias Toffoli.

²⁴ STF, RCL n. 48.213, rel. Min. Rosa Weber.

²⁵ STF, RCL n. 47.255, rel. Min. Ricardo Lewandowski; STF, n. 46.389, rel. Min. Gilmar Mendes; STF, RCL n. 34.805, rel. Min. Edson Fachin.

²⁶ STF, ARE n. 1.326.554, rel. Min. Cármem Lúcia; STF, ARE n. 1.094.929, rel. Min. Ricardo Lewandowski.

²⁷ STF, PET n. 9.222, rel. Min. Gilmar Mendes; STF, RE n. 1.322.025, rel. Min. Marco Aurélio.

²⁸ STF, PET n. 7.996, rel. Min. Gilmar Mendes.

²⁹ PET, ARE n. 1.331.514, rel. Min. Cármem Lúcia; STF, ARE n. 1.321.940, rel. Min. Nunes Marques.

³⁰ STF, ARE n. 1.057.246, rel. Min. Ricardo Lewandowski.

³¹ Ainda que o entendimento do Tribunal seja restritivo e afaste a incidência de foro

No que concerne às ações relativas à prestação de contas, destacam-se a discussão sobre solidariedade “entre as esferas partidárias municipal, estadual e nacional quanto às dívidas individualmente constituídas”³²; competência da Justiça Eleitoral e ausência de documentos fiscais e extratos bancários³³; transferência de recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) para candidatos do sexo masculino, diante de “emprego de estratégia eleitoral conhecida como dobradinha”³⁴; doação irregular em virtude de agremiação no âmbito federal, mas não estadual³⁵; e, de forma um pouco mais recorrente, descumprimento da obrigação de destinação de recursos às candidaturas femininas³⁶.

O que os dados do perfil do litígio eleitoral no STF (classe processual, proponentes e temas) relevam, em princípio, acerca do controle judicial sobre as regras eleitorais no Brasil é: (1) trata-se de uma dimensão fundamental da competição eleitoral, considerando que o STF é, de fato, um ator determinante na definição das regras eleitorais e de exercício do mandato; e (2) são os partidos políticos (seus candidatos) e o MP, em particular, que mobilizam a dimensão judicial da disputa eleitoral. Vale à pena observar, contudo, a capacidade dos ministros de rivalizarem com esses atores (partidos, candidatos, PGR) na conformação da agenda eleitoral no STF, considerando menos o impacto de suas decisões e mais sua capacidade de mobilização estratégica da pauta, particularmente a partir da relatoria.

d) Relatoria

A relatoria das ações é definida por livre sorteio, em atenção ao princípio do juiz natural, salvo as hipóteses de prevenção do juízo, nos termos legais e regimentais. O relator que concentra o maior número de ações em matéria eleitoral, tanto em controle difuso como em controle concentrado, é Nunes

por prerrogativa de função para fatos anteriores à investidura em mandato, não há uma posição clara sobre parlamentares em reeleição. Da mesma forma, ainda que haja uma decisão sobre a competência da Justiça Eleitoral para processar e julgar crimes comuns conexos aos eleitorais, as estratégias de litigantes, notadamente do MP, seguem procurando a Justiça Comum.

³² STF, RE n. 1.280.259, rel. Min. Nunes Marques.

³³ STF, ARE n. 1.334.566, rel. Min. Cármén Lúcia.

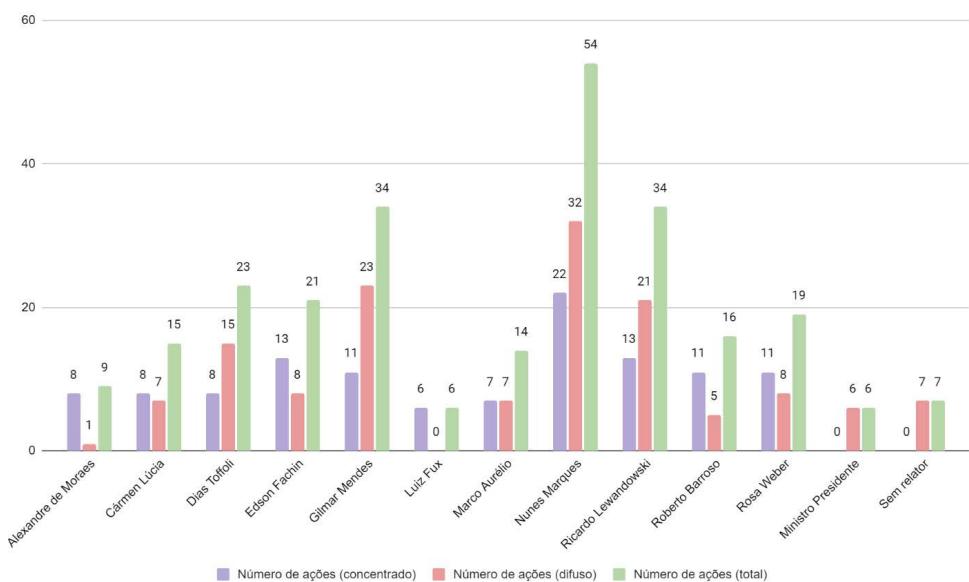
³⁴ STF, ARE n. 1.324.084, rel. Min. Gilmar Mendes.

³⁵ STF, ARE n. 1.323.774, rel. Min. Ricardo Lewandowski; STF, ARE n. 1.322.161, rel. Min. Ricardo Lewandowski.

³⁶ STF, ARE n. 1.259.845, rel. Min. Gilmar Mendes; ARE n. 1.259.049, rel. Min. Cármén Lúcia; STF, ARE n. 1.218.127, rel. Min. Nunes Marques.

Marques, mais recente ministro a integrar o Tribunal, seguido pelos Ministros Gilmar Mendes e Ricardo Lewandowski (Gráfico 5).

Gráfico 5 – Ações por relatoria



Fonte: elaboração dos autores.

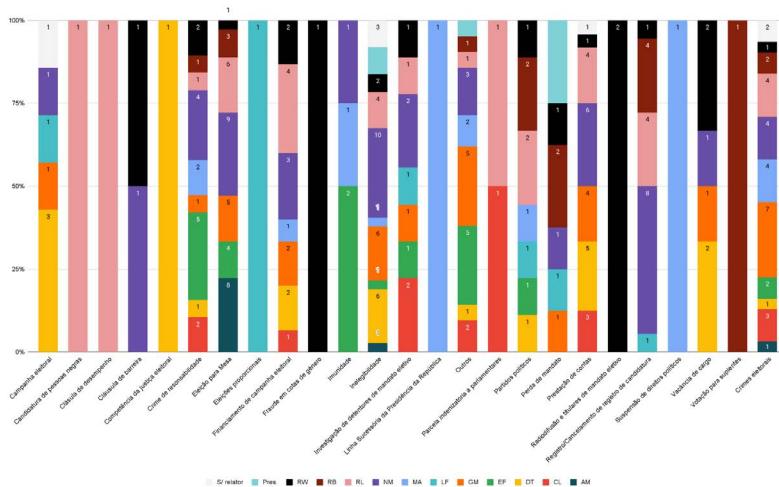
O mapeamento de ações por relatoria é relevante diante dos poderes monocráticos alocados nos relatores (SILVA, 2015): além de análise das medidas liminares, admissão de *amicus curiae* e designação de audiência públicas, são eles que definem o momento a partir do qual o processo poderá ser julgado, liberando-o para julgamento. Ademais, ainda que a Presidência do STF defina a inclusão na pauta do Plenário, recente mudança regimental com a instituição do Plenário virtual permite aos próprios relatores a inclusão dos processos em pauta de julgamento.

A diversidade de tema se soma à sua distribuição por relatoria, revelando um cenário em que algumas questões relevantes estão concentradas nas mãos de poucos ou apenas nas de um ministro. Esse é o caso das disputas que envolvem candidatura de pessoas negras, cláusula de desempenho, competência da Justiça Eleitoral, eleições proporcionais, fraude em cotas de gênero, questões relativas à linha sucessória da Presidência da República, radiodifusão e titulares de cargo eletivo, suspensão de direitos políticos e votação de suplentes. A Ministra Rosa Weber, por exemplo, concentra as ações sobre fraude em cotas

de gênero³⁷ e radiodifusão e titulares de cargo eletivo³⁸, enquanto o Ministro Ricardo Lewandowski é relator das ações sobre candidaturas de pessoas negras³⁹ e cláusula de desempenho⁴⁰ (Gráfico 6).

A distribuição das relatorias, olhando especialmente pelos temas das ações, pode ser determinante no desfecho desses casos, especialmente diante dos poderes atribuídos individualmente aos relatores, conforme já apontado. A concentração de assuntos em apenas um relator ou uma relatora auxilia na organização estratégica que poderá levar ao ingresso dos interessados como *amicus curiae*, pessoas físicas ou jurídicas interessadas no desfecho das ações, que podem oferecer argumentos aos ministros, com possibilidade de apresentação de memoriais e realização de sustentação oral no dia de julgamento, cuja pertinência e representatividade serão avaliadas justamente pelo relator de cada ação. Os interessados poderão ainda tomar parte das audiências públicas convocadas pelos relatores de cada ação no STF.⁴¹

Gráfico 6 – Relatoria por temas



Fonte: elaboração dos autores.

³⁷ STF, ADI n. 6.338, rel. Min. Rosa Weber.

³⁸ STF, ADPF n. 379, rel. Min. Rosa Weber; STF, ADPF n. 429, rel. Min. Rosa Weber.

³⁹ STF, ADPF n. 738, rel. Min. Ricardo Lewandowski.

⁴⁰ STF, ADI n. 6.056, rel. Min. Ricardo Lewandowski.

⁴¹ Em matéria eleitoral, por exemplo, foi convocada pelo Ministro Roberto Barroso, relator do Recurso Extraordinário com Repercussão Geral n. 1.238.853, audiência pública para discussão das candidaturas avulsas, em 9/12/2019.

Os temas que agrupam mais ações em controle difuso, como inelegibilidade e crimes eleitorais, estão mais pulverizados entre os ministros. O mesmo ocorre com ações de controle concentrado com tema de eleições para a Mesa das Assembleias Legislativas e de crimes de responsabilidade, ainda que os proponentes, as petições iniciais e os argumentos sejam praticamente os mesmos. Essa dispersão da relatoria de ações diretas com mesmíssimo tema pode gerar uma flutuação de entendimento ao longo do tempo, a depender da forma como o relator conduz o caso e da composição, ao longo dos anos, do Plenário.

Considerações finais

Este artigo buscou apresentar a agenda eleitoral no STF com base nas ações que aguardam julgamento definitivo pelo Tribunal. O mapeamento das ações que permeiam os futuros julgamentos tem o objetivo de dar transparência e sistematicidade aos principais assuntos que poderão impactar as questões eleitorais, revelando a amplitude do papel atribuído atualmente ao Supremo.

São 258 ações em tramitação no Tribunal, das quais 45,7% são de controle concentrado de constitucionalidade; e 54,3%, de controle difuso. Essa divisão relativa ao controle demonstra que existe uma mobilização de questionamento de atos normativos federais e estaduais, por um lado, mas também a presença expressiva de conflitos de índole subjetiva em matéria eleitoral, por outro. Ainda em relação às classes processuais, a grande quantidade de ações diretas de inconstitucionalidade e de recursos extraordinários (ou agravos) com repercussão geral em tramitação evidenciam o papel do STF na determinação das regras eleitorais, diante dos efeitos abrangentes dessas decisões.

A PGR e os partidos políticos são os maiores proponentes das ações de controle concentrado, com 54 e 49 ações propostas, respectivamente. A participação da PGR foi expressiva nos questionamentos de Constituições estaduais sobre recondução dos membros de Mesas Diretoras das Assembleias Legislativas e sobre crimes de responsabilidade. Os partidos políticos, como era de se esperar, são protagonistas no questionamento e no controle das regras eleitorais. Os demais legitimados, como as confederações sindicais e os governadores de estado, são bem menos responsáveis pelos questionamentos em matéria eleitoral, possivelmente pelo caráter federal da regulamentação eleitoral e pela exigência de comprovação de pertinência temática na propositura das ações.

O Ministro Nunes Marques se destaca como o principal relator das ações relativas às questões eleitorais, tanto em controle concentrado quanto em controle difuso, com 54 ações. Bem abaixo dele, empatam os Ministros Gilmar Mendes e Ricardo Lewandowski, com 34 ações cada. A distribuição das relatorias, contudo, deve ser agregada à análise temática. Diante da amplitude do universo, os temas também estão bem divididos, o que acaba por gerar situações em que há apenas uma ação sobre determinado assunto e, portanto, apenas um ministro ou ministra responsável pela relatoria do tema. É o caso, por exemplo, das ações sobre fraude em cotas de gênero, sobre candidaturas de pessoas negras e sobre cláusula de desempenho. Em relação aos temas: predominam, entre as de controle concentrado, as ações relativas a crimes de responsabilidade e eleições de Mesa das Assembleias Legislativas; entre os conflitos subjetivos, inelegibilidade, crimes eleitorais e prestação de contas.

Além da construção da agenda eleitoral, o levantamento específico das relatorias e sua divisão temática permite a mobilização da sociedade civil interessada nos temas e nos impactos dos julgamentos do STF. A identificação dos casos relevantes e dos relatores permite o direcionamento da atuação, que poderá ocorrer por meio do ingresso como *amicus curiae* ou, quando convocada, participação em audiências públicas.

O universo de ações em matéria eleitoral na agenda do STF indica que o Tribunal seguirá sendo um ator relevante na definição ou na reforma das regras eleitorais nos próximos anos.

Referências

ALMEIDA, Eloísa Machado de; BARBOSA, Ana Laura Pereira; FERRARO, Luíza Pavan. **Agenda antidiscriminação no Supremo Tribunal Federal** [recurso eletrônico]. São Paulo: FGV Direito SP, Supremo em Pauta e Comitê de Diversidade, 2020a. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/29871>. Acesso em: 23 ago. 2021.

ALMEIDA, Eloísa Machado de; FERRARO, Luíza Pavan. Agenda da sustentabilidade das organizações da sociedade civil no Supremo Tribunal Federal. [Recurso eletrônico] São Paulo: GIFE; FGV Direito SP, 2020b. Disponível em: <https://sinapse.gife.org.br/download/agenda-da-sustentabilidade-economica-das-organizacoes-da-sociedade-civil-no-supremo-tribunal-federal>. Acesso em: 29 jul. 2021.

ALMEIDA, Eloísa Machado de (coord.); GUIMARÃES, Lívia Gil; FERRARO, Luiza Pavan. **Agenda dos direitos socioambientais no Supremo Tribunal Federal**. São Paulo: FGV Direito SP, 2020c. Disponível em: <https://hdl.handle.net/10438/29798>. Acesso em: 29 jul. 2021.

ALMEIDA, Eloísa Machado de; GUIMARÃES, Lívia Gil; FERRARO, Luíza Pavan; MARIN, Juliana Fabbron. **Agenda dos Direitos da Criança e do Adolescente no Supremo Tribunal Federal**. São Paulo: FGV Direito SP; Instituto Alana, 2019. Disponível em: <https://prioridadeabsoluta.org.br/wp-content/uploads/2016/05/agenda-dos-direitos-da-crianc7a-e-do-adolescente-no-stf.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2021.

ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. MINISTROCRACIA: O Supremo Tribunal individual e o processo democrático brasileiro. **Novos Estudos CEBRAP** [online]. v. 37, n. 1, Jan/abr. 2018. DOI: <https://doi.org/10.25091/S01013300201800010003>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/GsYDWpRwSKzRGsyVY9zPSCP/?lang=pt>. Acesso em: 23 ago. 2021.

BARBOSA, Ana Laura Pereira; ESTEVES, Luiz Fernando Gomes. Quem controla a agenda do Supremo? Antes, pressão ao presidente para pautar um caso era mais difusa e ilustrada por controvérsias declarações públicas. Jota, 4 jun. 2020. Disponível em <https://www.jota.info/stf/supra/quem-controla-a-agenda-do-supremo-04062020>. Acesso em: 23 ago. 2021.

COUTO, Cláudio Gonçalves; ABSHER-BELLON, Gabriel Luan. Imitação ou coerção? Constituições estaduais e centralização federativa no Brasil. **Revista de Administração Pública** [online]. v. 52, n. 2, p. 321-344, 2018. DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-761220170061>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/B349z6yPjNSrShWfgtXyVmD/abstract/?lang=pt#>. Acesso em: 23 ago. 2021.

FALCÃO, Joaquim; OLIVEIRA, Fabiana Luci de. O STF e a agenda pública nacional: de outro desconhecido a supremo protagonista? **Lua Nova: Revista de Cultura e Política** [online]. São Paulo, n. 88, p. 429-469, 2013. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452013000100013>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/bb8SYmw8QW3bspQZLGBkQ3p/?lang=pt#>. Acesso em: 23 ago. 2021.

FALCÃO, Joaquim; HARTMANN, Ivar A.; CHAVES, Vitor p. **III Relatório Supremo em números: O Supremo e o tempo**. Rio de Janeiro: FGV, 2014. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/12055>. Acesso em: 23 ago. 2021.

LIMONGI, Fernando de Magalhães Papaterra; FIGUEIREDO, Argelina. Poder de agenda e políticas substantivas. In: **Legislativo brasileiro em perspectiva comparada**. Belo Horizonte: UFMG, 2009. MARCHETTI, Vitor. Governança eleitoral: o modelo brasileiro de Justiça Eleitoral. **Dados** [online], Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 865-893, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582008000400003>. Acesso em: 23 ago. 2021.

MARCHETTI, Vitor. Reforma política e a Justiça Eleitoral. **Revista Parlamento e Sociedade**, São Paulo, v. 3, n. 4, p. 55-76, jan./jun. 2015.

OLIVEIRA, Fabiana Luci de. Supremo relator: processo decisório e mudanças na composição do STF nos governos FHC e Lula. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** [online]. v. 27, n. 80, p. 89-115, 2012. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-69092012000300006>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/JWytfnzyb9ZkxGh965PZgR/abstract/?lang=pt#>. Acesso em: 23 ago. 2021.

OLIVEIRA, Fabiana Luci. Agenda suprema: interesses em disputa no controle de constitucionalidade das leis no Brasil. **Tempo Social** [online]. v. 28, n. 1, p. 105-133, 2016. DOI: <https://doi.org/10.11606/0103-2070.ts.2016.106021>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ts/a/D6fcqGKxNZByq5zD45fpvyvg/abstract/?lang=pt#ModalArticles>. Acesso em: 23 ago. 2021.

SILVA, Virgílio Afonso da. “Um voto qualquer”? o papel do ministro relator na deliberação no Supremo Tribunal Federal. **REI - Revista Estudos Institucionais** [online]. v. 1, n. 1, p. 180-200, jan. 2016. DOI: <https://doi.org/10.21783/rei.v1i1.21>. Disponível em: <https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/21>. Acesso em: 23 ago. 2021.

TAYLOR, Matthew M. The judiciary and public policy in Brazil. **Dados** [online]. Rio de Janeiro, v. 4, 2008. Disponível em: http://socialsciences.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582008000100004&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 23 ago. 2021.

SUNDFELD, Carlos Ari *et al.* (2010), Controle de constitucionalidade e judicialização: o STF frente à sociedade e aos Poderes. Belo Horizonte: Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.

VIANNA, Luiz Werneck; BURGOS, Marcelo Baumann; SALLES, Paula Martins. Dezessete anos de judicialização da política. **Tempo Social** [online]. São Paulo, v. 19, n. 2, p. 39-85, 2007. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0103-20702007000200002>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ts/a/Gm5Cm5Tv3br63xgNvJZX4wL/?lang=pt#>. 30 jan. 2021.

Elegibilidade, contencioso eleitoral e interseccionalidade

Rodrigo Portela Gomes¹

Nailah Neves Veleci²

¹ Professor substituto da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (UnB). Doutorando em Direito da UnB, com período de visita técnica na Universidad Nacional de Colombia, financiado pela FAP/DF. Mestre em Direito, Estado e Constituição pela UnB. Integrante dos grupos Desafios do Constitucionalismo e Núcleo de Estudos e Pesquisa em Cultura Jurídica e Atlântico Negro – Maré, ambos da UnB. Membro do Grupo de Estudo, Pesquisa e Extensão Direitos Humanos e Cidadania – DiHuCi (UFPI). Assessor jurídico popular, principalmente na litigância em direitos humanos de comunidades quilombolas. Coordenador de Atividades do Centro de Documentação Quilombola – Ivo Fonseca, projeto de extensão (UnB). Autor do livro Constitucionalismo e Quilombos. *E-mail:* rodrigoportelag@gmail.com.

² Doutoranda do Programa de Pós-Graduação de Sociologia na UnB, na linha de pesquisa Feminismo, Relações de Gênero e Raça. Mestra em Direitos Humanos e Cidadania na linha de pesquisa de Direitos Humanos, Democracia, Construção de Identidades e Movimentos Sociais pela UnB (2017). Especialista em Gestão Pública pela UEG (2019) e bacharela em Ciência Política pela UnB (2015). Atualmente é coordenadora de pesquisa voluntária do Elas no Poder, embaixadora da juventude – Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), Fellow do ID_BR – Instituto Identidades do Brasil e pesquisadora da Universidade de Brasília nos grupos: Antropologia e Direitos Humanos e Maré – Núcleo de Estudos Jurídicos e Atlântico Negro. Co-fundadora da Ubuntu – Frente Negra de Ciência Política e host no *podcast Depois da Roda*. Tem experiência na área de Ciência Política, com ênfase em Sociologia Política, Direito e Relações Raciais, atuando principalmente nos seguintes temas: representação política, comportamento político, eleições, pensamento político negro, racismo (estrutural, institucional e religioso), gênero, interseccionalidade, movimentos sociais, burocracia representativa, direitos humanos, Agenda 2030, genocídio negro e povos e comunidades tradicionais de matriz africana. Atualmente desenvolve pesquisa sobre: representação política negra, política de presença e racismo. *E-mail:* nailah.relgov@gmail.com.

Introdução

O presente relatório ingressa no Grupo de Trabalho para Sistematização das Normas Eleitorais (SNE), instituído em 2019 pela Portaria-TSE n. 1151³ como contribuição de acadêmicos e juristas que integram o Eixo 5 – Contencioso Eleitoral e Temas Correlatos. Metodologicamente os trabalhos do eixo para este momento foram orientados por recorte temático, considerando as problemáticas mais relevantes no contencioso eleitoral. Assim, foram eleitos os seguintes subtemas: (a) Justiciabilidade da Elegibilidade; (b) Unificação do Regime de Desincompatibilização e Conformidade das Inelegibilidades Brasileiras às Normas Internacionais; (c) Garantias Processuais Mínimas em Matéria de Direito Sancionador Eleitoral; e (d) Candidaturas Coletivas.

Por isso, na presente análise, contemplamos uma apreciação transversal sobre as matrizes de dominação social (COLLINS, 2019), a partir do conjunto normativo que foi anteriormente sistematizado pelo eixo e que permitiu identificação de conflitos na legislação eleitoral. O enfoque interseccional (CRENSHAW, 1991) tem como justificativa a necessidade de evidenciar a codificação das hierarquias sociais, tendo em vista que as características de generalização, abstração e universalização das normas jurídicas corroboram a naturalização dos dispositivos raciais e sexistas que organizam as relações sociais (BERTÚLIO, 1989; 2019). Desse modo, considerando o esforço científico até aqui implicado no eixo, mobilizamo-nos pela seguinte problemática: quais os riscos da neutralidade jurídica para a efetivação dos preceitos constitucionais de enfrentamento às desigualdades no sistema eleitoral?

1. Material analisado

O material analisado projeta a dimensão do racismo sobre a política institucional, ou seja, como o sistema eleitoral tem compatibilizado mecanismos de desigualdade na participação política, em um estado constitucional que tem como paradigma o princípio democrático. Entendendo que é fundamental o eixo problematizar de que modo a regulamentação do sistema eleitoral tem atuado na reprodução dos dispositivos sociais da desigualdade, além da legislação já sistematizada nos subtemas eleitos para as proposições, compreendemos que

³ Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/prt/2019/portaria-no-1151-de-13-de-fevereiro-de-2019>. Acesso em: 13 abr. 2021.

interseccionalidade denota como os mecanismos de dominação estão estruturados por categorias raça, etnia, gênero, sexualidade, classe e território.

Essas categorias permitem avaliar como as regras eleitorais têm atingido grupos vulnerabilizados, como indígenas, quilombolas, negros, LGBTQIA+, pessoas com deficiência, pessoas em situação de rua, presos provisórios e adolescentes no socioeducativo. Destacam-se os grupos indígenas, quilombolas e negros, pois, apesar de inscreverem suas identidades no projeto constitucional de 1988, têm experimentado a sub-representação nos cargos eletivos para funções dos Poderes Executivo e Legislativo.

Para viabilizar a compreensão desses dispositivos e alcançar os objetivos do estudo, foram acionadas informações coletadas por órgãos oficiais e organizações sociais, especialmente de grupos raciais e étnicos nos cargos eletivos – com destaque para população negra, indígena e quilombola. Esses dados foram submetidos à apreciação de dois temas identificados no interior do eixo como problemas fático-jurídicos que comprometem o enfrentamento ao racismo institucional. Os temas eleitos para a abordagem foram: (a) Alistamento Eleitoral; (b) A Inelegibilidade de Lideranças e Defensoras de Direitos Humanos.

2. História do alistamento e da elegibilidade no Brasil

As primeiras eleições no Brasil ocorreram em 1532 para a Câmara Municipal de São Vicente. As normas das eleições estavam previstas nas Ordenações Filipinas (BRASIL, 2021a), em seu Livro I, Título 66. Era dividido em capacidade eleitoral ativa – tinha direito de votar – e capacidade eleitoral passiva – tinha direito de ser eleito. Tinham direito ao voto, de acordo com as Ordenações Filipinas, os “homens bons”. Estes deviam ter mais de 25 anos, ser católicos, casados ou emancipados, ter cabedal (ser proprietários de terra) e não possuírem impureza de sangue. Na Colônia, a expressão “homens bons” significava os nobres de linhagem, os senhores de engenho, os membros da alta burocracia militar e civil e os homens novos, burgueses enriquecidos pelo comércio (BRASIL, 2014). O voto dos analfabetos estava incluído (correspondia a cerca de 70% da população) e era oral. O direito de ser votado incluía os critérios do direito ao voto, mas era dado apenas aos homens nobres que não exerciam trabalhos manuais. Não havia partidos políticos, e as eleições eram apenas no âmbito municipal.

Ressalta-se que negros e indígenas para essa época não eram sequer considerados humanos, eram mercadorias do sistema econômico escravista, não tinham direitos a possuir terras e, acima de tudo, seu sangue era considerado impuro. Ou seja, o direito de voto era exclusivamente de homens brancos. A categoria jurídica “homens bons” revela uma conotação subjetiva enraizada nos valores sociais, econômicos, políticos e culturais que se estruturam de modo interseccional ao dispositivo da racialidade. A hierarquização racial é promovida por um conjunto de signos raciais, embora, não exija do direito o recurso expresso à noção de “raça”. Nessa esteira, o sistema de valores da colonização também orienta o funcionamento de uma instituição fundante da modernidade: o Estado de Direito. Nota-se não só uma concomitância, mas uma complementaridade das experiências coloniais e modernas, tendo em vista, que a partir da operacionalização do racismo, o direito legitima a desqualificação dos saberes, modos de vida e subjetividade de pessoas negras e indígenas.

Desse modo, o racismo funciona como um processo de desidentificação (VARGAS, 2016) dessas populações, naturalizando a inacessibilidade de condições, instrumentos e instituições que revelam poder. Destacamos dois campos que foram importantes para fundação e manutenção da dinâmica racializada de poder: o acesso à educação, à terra e a política criminal. No âmbito do saber, a exclusão opera por uma lógica da presença invisível, pois apareceremos em diversas cenas do pensamento moderno, mas numa condição inferiorizada. Não como sujeitos de sua própria história, mas como objeto estudado, analisado e dominado, uma armadilha da invisibilização de corpos visíveis (LORDE, 1977). Essa forma de organização do saber implica efeitos práticos na participação política, como o direito ao voto e a ser votado.

A agenda política da criminalização, nesse contexto pré-independência, explicitamente se voltava para controle desses corpos indígenas e negros. Os sistemas políticos e econômicos vão munindo os valores jurídicos numa série de bens que privilegiam a tutela das instituições, que informam práticas identificadas como ameaça ao poder colonial, especialmente aquelas que se voltam ao desmantelamento da economia, a propriedade escravizada. Desse modo, as formas de organização política negríndia, como quilombos, e as práticas de rebelião, como revolta e fuga, recebem constante tratamento do sistema penal, previstas nas Ordenações Filipinas, Livro 5, Títulos 41, 62 e 63 (MOURA, 1981). Não custa recordar que o medo das revoltas negras também estava associado aos movimentos transnacionais por liberação, a exemplo do que ocorreu no Haiti (QUEIROZ, 2017).

Outra forma de controle se deu sobre o acesso à propriedade da terra. No enunciado da Lei n. 601, de 18 de setembro de 1850, temos a explícita interdição do acesso à população negra, alterando-se para o sistema de aquisição onerosa das terras devolutas, com a restrição para forma de compra, especialmente voltadas à colonização desses territórios por estrangeiros. Também temos, no aludido instrumento, um estímulo ao modelo de política pública para atrair, juntamente com a agenda migratória, mão de obra livre e branca; estratégia que foi apta para a reprodução das hierarquizações raciais no que viria a se constituir em uma pós-abolição da escravidão.

As primeiras eleições gerais para a Corte de Lisboa⁴ ocorreram em 1821. Foi um complexo processo eleitoral de quatro graus em que os representantes escolhidos tinham que ser do clero ou da nobreza. No primeiro grau, seguia-se um critério semelhante aos anteriores para escolher os compromissários. No segundo grau, os compromissários escolhiam eleitores de paróquia, e estes, no terceiro grau, escolhiam os eleitores de comarca que, por sua vez, no quarto grau, escolhiam os deputados.

No Império (1822-1889), o sistema de voto era majoritário, indireto e obrigatório. De acordo com a Constituição Imperial de 1824, apenas os estrangeiros naturalizados e os cidadãos brasileiros tinham direito ao voto, mas só eram consideradas cidadãs as pessoas livres que preenchiam alguns critérios censitários e morais. O voto do analfabeto continuou garantido até a instuição da Lei Saraiva em 1881. Destaca-se que os movimentos abolicionistas tomavam força no Brasil desde 1870.

A estrutura política do país estava dividida em três níveis – municípios, províncias e governo central –, sendo que as eleições eram realizadas indiretamente para postos da Câmara dos Deputados, do Senado e das Assembleias Provinciais e diretamente para Câmaras Municipais e Juízes de Paz. Nas eleições indiretas, no primeiro grau, os votantes escolhiam os eleitores. Esses votantes eram cidadãos brasileiros do sexo masculino, com 25 anos e renda anual de 100 mil réis; teoricamente os libertos (ex-escravizados) e os ingênuos (nascidos do ventre livre de mãe escravizada) poderiam votar apenas no primeiro grau

⁴ “Como resultado da transferência da família real para o Rio de Janeiro, em 1808, em função da invasão francesa a Portugal, o Brasil foi elevado, em 1815, de colônia a Reino do Império Português, oficialmente denominado de Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves. Com a libertação de Portugal da ocupação napoleônica, em 1815, iniciou-se um movimento que culminou com a Revolução Liberal do Porto, em 1820. Entre as reivindicações do movimento estavam: a convocação das cortes para elaborar uma constituição para o país, o imediato retorno da Corte para Portugal e a restauração do monopólio comercial com o Brasil” (BRASIL, 2014, página 15).

se preenchessem os critérios censitários. Essa condição também se aplicava a criminosos e a estrangeiros naturalizados (BRASIL, 2014).

No segundo grau, exigia-se a renda mínima de 200 mil réis para ser qualificado como eleitor, devendo cumprir também as exigências para ser votante. De acordo com a Constituição de 1824, excluíam-se os libertos e os criminosos do rol de eleitores de segundo grau. Os estrangeiros naturalizados podiam votar em segundo grau, mas não podiam ser eleitos deputados ou senadores.

Para ser deputado, era necessário ser habilitado para ser eleitor de segundo grau, ter renda mínima de 400 mil réis e professar a religião do Estado, o catolicismo. Para ser senador, era necessário ser habilitado para ser eleitor de segundo grau, ter renda mínima de 800 mil réis anuais, ser cidadão brasileiro e ter 40 anos de idade ou mais (excetos os príncipes da Casa Imperial, que tinham assento no Senado aos 25 anos). Também havia critérios morais como vasto saber e virtudes. Mas quem escolhia os senadores das listas dos escolhidos pelos eleitores era o Imperador, e o cargo era vitalício.

A Lei Saraiva de 1881 proibiu o voto dos analfabetos, estabeleceu o voto secreto, confiou o alistamento à magistratura e instituiu o título de eleitor. A proibição do voto dos analfabetos só seria extinta em 1985. Essa lei ocasionou grande decréscimo no eleitorado. De acordo com Carvalho (2007), em 1872, havia mais de um milhão de votantes (cerca de 13% da população que era livre). E, em 1886, votaram nas eleições apenas pouco mais de 100 mil eleitores, que correspondiam a 0,8% da população total (CARVALHO, 2007).

Nesse momento é preciso fazer mais um cruzamento entre as normas eleitorais com as normas educacionais e criminais para compreender como a proibição do voto dos analfabetos, que durou até 1985, sistematicamente afastou a população negra, indígena e pobre desse direito. De 1549 até 1789, a educação no Brasil estava nas mãos dos jesuítas, que tinham por missão catequizar, difundir o catolicismo e ensinar as línguas portuguesa e espanhola aos povos indígenas e posteriormente aos povos africanos. Mas a educação para a alfabetização só viria para os filhos dos portugueses no plano de estudos de Manoel da Nóbrega. Mais tarde, Inácio de Loiola introduziu humanidades, filosofia e teologia no programa educacional chamado de Ratio Studiorum. E a formação mais especializada era realizada em Portugal ou em outros países da Europa (VELECI, 2017).

Em 1808, com a instalação da Coroa Portuguesa no Brasil, as aulas passam a ser seriadas e divididas entre primário, secundário e superior. As primárias

eram diferenciadas por gênero e disciplina: os homens tinham aulas de leitura, escrita, cálculos, história do Brasil, princípios morais e doutrina religiosa católica; as mulheres, aulas de leitura, escrita, cálculos elementares, prendas domésticas e doutrina religiosa católica. Para frequentar as escolas, era necessário ser cidadão brasileiro, portanto os escravizados eram proibidos por lei a frequentá-las, pois o artigo 6º, inciso 1, da Constituição de 1824 só considerava brasileiras as pessoas livres que aqui nasciam.

Uma interseção importante nesse contexto de fundação da nação brasileira é mais uma vez a centralidade do aparelho penal, pois, com a independência, o Império institui um Código Criminal no ano de 1830. Dentre suas previsões, está a manutenção da lógica escravista, como a previsão dos crimes de conspiração, insurreição, rebelião, resistência e sedição, todos indicados no Título IV, referente aos “crimes contra a segurança interna do Império, e pública tranquilidade” (BRASIL, 2021d). Outro instrumento explícito do medo da revolta negra foi a Lei n. 4, de 10 de junho de 1835 (BRASIL, 2021e), o mecanismo tinha como objeto a criminalização de práticas dos escravizados contra os senhores, dispendo pena de morte como instrumento de controle das formas de resistência social e política ao regime escravista.

Ainda no desafio de compreensão desse aparato normativo racista, temos, em 1854, a instituição da Reforma Couto Ferraz (Decreto n. 1.331-A, de 17 de fevereiro), que previa a obrigatoriedade da escola primária para crianças maiores de 7 anos, sendo proibidas crianças menores de 5 anos, maiores de 15 anos (artigo 70), escravos e crianças com doenças contagiosas e não vacinadas (artigo 69). Diretamente, essa lei proibia crianças escravizadas, mas, indiretamente, devido às condições históricas e materiais da época, proibia boa parte da população negra adulta livre ao vetar a entrada de maiores de 15 anos nas escolas.

Com a Abolição da Escravatura e a Proclamação da República temos não só uma falta de indenização e de políticas públicas para inserção do negro na sociedade mas também um processo de criminalização e de implementação da política de embranquecimento do país, a partir da lógica do racismo científico da época que defendia a teoria do branqueamento e o darwinismo social. Tivemos desde uma política de incentivo à imigração de brancos europeus sob a justificativa de que os negros eram inaptos para o trabalho, ou seja, só brancos eram dignos de trabalho assalariado, até a promoção de uma educação eugênica e barreiras de cor formuladas pelos dispositivos legais.

Em 28 de junho de 1890, foi estabelecido o Decreto n. 528, que instituía a entrada de imigrantes válidos e aptos para o trabalho, excetuados os indígenas

da Ásia ou da África, cuja admissão no país dependia de autorização do Congresso Nacional. Em 1892, foi autorizado (pela Lei n. 97, de 5 de outubro desse mesmo ano) o ingresso de imigrantes da China e do Japão, mas só foi permitida a vinda de imigrantes sem distinção de raça ou nacionalidade apenas em 1907 por meio do Decreto n. 6.455, de 19 de abril. Porém, os obstáculos permaneceram por vias diplomáticas aos imigrantes negros, tendo relatos de afro-norte-americanos sendo barrados pelo Ministério das Relações Exteriores em 1921 (FULGÊNCIO, 2014).

É importante frisar que, no interstício entre os regimes constitucionais de 1891 e 1934, uma série de normatizações reiteram a segregação racista no Brasil, mesmo que no marco da universalização da igualdade e liberdade. Em *Direito e Relações Raciais: uma introdução crítica ao racismo*, Dora de Lima (BERTÚLIO, 1989; 2019) narra o estabelecimento de um arcabouço racista expresso nas normas de postura do Império que foram repactuadas na República por meio de legislações municipais para controle da população negra, seja sobre suas formas de manifestação imaterial – batuques, bailes, esportes e demais expressões culturais –, seja sobre as condições materiais – regras de construção, saneamento e uso do solo (BERTÚLIO, 1989, página 47). Assim,

Era a delimitação do lugar do negro na sociedade e a forma de apreensão e tratamento devido ao negro pelos brancos, objetivo bem cumprido por aquelas normas, nos diversos municípios brasileiros. As Posturas Municipais enquanto determinavam a estrutura político administrativa de cada localidade, determinavam, igualmente, o tratamento e mobilização do negro e do branco na sociedade. (BERTÚLIO, 1989, página 48).

Retomando a agenda educacional, a Constituição de 1934 foi a primeira a garantir ensino primário e gratuito em todo o território nacional (artigo 150), mas também determinou que a União, os estados e os municípios deveriam estimular a educação eugênica (artigo 138). Para o sistema eleitoral, a Proclamação da República e a instituição da República Velha (1889-1930), com a Constituição de 1891, inauguraram o sistema presidencialista e o sufrágio universal masculino, pois retirou os critérios econômicos tanto para eleitores quanto para candidatos. Segundo a nova Constituição, eram considerados brasileiros os natos e naturalizados.

Apesar do sufrágio, ainda eram proibidos de votar os menores de 21 anos, as mulheres, os mendigos (lembrando as condições dos negros e indígenas após a abolição e a política de imigração de europeus brancos, grande contingente dos mendigos eram não brancos), os analfabetos (não brancos, em sua maioria), os soldados rasos e os integrantes do clero (artigo 70). Para ser

candidato, havia regras de idade para cada cargo definidas pelo Regulamento Alvim, porém o mais importante é que a Constituição de 1891 previa em seu artigo 26 que eram inelegíveis os cidadãos não alistáveis. Vale destacar que os direitos políticos eram suspensos por incapacidade física (pessoas com deficiência) ou moral e por condenação criminal – artigo 71 (BRASIL, 2014).

Resumindo, durante os períodos Colonial e Imperial, não brancos não podiam votar e ser eleitos por não serem considerados cidadãos ou não terem a renda mínima exigida. Após a Proclamação da República e a Abolição da Escravatura, grande parte da população não branca continuou proibida de votar devido às estruturas sociais e históricas que as impediam de ter acesso à alfabetização, à ascensão social para sair da condição de mendigos e à criminalização dos corpos e culturas não brancas que ocasionou o encarceramento em massa. E temos as mulheres, de qualquer raça ou etnia, sendo proibidas, em todo esse período, de votarem e serem eleitas simplesmente porque são mulheres. Havia exceções, mas extremamente raríssimas.

Na Era Vargas (1930-1937), tivemos a elaboração do Código Eleitoral de 1932 e a Constituição de 1934, que estipularam o voto feminino facultativo (só votaram em 1946), a criação da Justiça Eleitoral (Lei n. 21.076, de 24 de fevereiro de 1932), a instituição definitiva do voto secreto, a representação proporcional, a regulação em todo o país das eleições federais, estaduais e municipais e a exigência de que partidos e candidatos fossem registrados antes do dia das eleições – candidaturas sem partidos eram permitidas. A idade mínima para votar reduziu para 18 anos, mas analfabetos, mendigos e praças continuavam proibidos de votar e consequentemente de ser eleitos (BRASIL, 2014). Novamente, os direitos políticos eram suspensos por incapacidade física (pessoas com deficiência) ou por condenação criminal (artigos 108 e 110).

No Estado Novo (1937-1945), Vargas extinguiu a Justiça Eleitoral, aboliu os partidos políticos existentes – incluindo o único partido negro que já houve na história do Brasil, a Frente Negra Brasileira –, suspendeu as eleições livres e estabeleceu eleição indireta para presidente da República, com mandato de seis anos.

Em 1945, definitivamente a Justiça Eleitoral é reinstalada no Brasil por meio do Código Eleitoral, que regulamentou em todo o país o alistamento eleitoral e as eleições – eleições majoritárias à Presidência da República, ao Senado e à prefeitura municipal; eleições proporcionais para Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas e Câmaras.

Sua principal inovação foi a obrigatoriedade de os candidatos estarem vinculados a partidos políticos (BRASIL, 2014), ou seja, o fim das candidaturas avulsas e que os partidos deveriam ter caráter nacional. Os critérios de direito ao voto e de elegibilidade permaneceram os mesmos, sendo obrigatório para homens e mulheres que exerciam função pública remunerada e proibido para menores de 18 anos, analfabetos e pessoas que não falassem a língua nacional (maioria indígenas). Os direitos políticos eram suspensos por incapacidade física (pessoas com deficiência) e por condenação criminal.

Aqui é importante uma pausa para registrar que a consolidação do ideário nacional que, até a primeira fase da República, se fundava em discursos elaborados pelo racismo científico – expressos no Direito, na Sociologia, na Antropologia, na Criminologia e em outros ramos – que condenavam a miscigenação, numa explícita agenda de desafricanização do Brasil. A partir das décadas de 1940 e 1950, observamos uma defesa da nação miscigenada. Nesse desafio de historicização das relações raciais no campo jurídico, é fundamental ponderar que as mudanças no fundo ideológico implicam novas estratégias normativas. A densa presença da população negra e da cultura negríndia, na formação social, frustram os ideais de arianização. Desse modo, o racismo, como sistema de valor, evidencia-se com a institucionalização da mestiçagem como identidade nacional, particularmente após a ruptura democrática com o golpe civil-militar.

A normatização do dispositivo racial foi um instrumento de criminalização de organizações e movimentos negros que realizam oposição política ao regime, a partir da denúncia do mito da democracia racial. Um instrumento constantemente acionado é o Decreto-Lei n. 898, de 29 de setembro de 1969 (BRASIL, 2021f), que, em seu artigo 39, inciso 6, tipificava a incitação ao ódio ou à discriminação racial. No entanto, antes de significar uma medida antirracista, foi utilizada para incriminar as principais expressões do protesto negro (BERTÚLIO, 1989, página 161).

Retomando o ordenamento eleitoral, temos no Regime Militar (1964-1985) o estabelecimento do bipartidarismo no Brasil, com o MDB e a Arena. Os critérios de voto e elegibilidade da Constituição de 1946 foram mantidos durante todo o Regime. Foi instituído o Código Eleitoral de 1965, em vigor até hoje, que inovou com a obrigatoriedade do voto de todas as mulheres. Houve aumento também na rigidez para quem não votasse, como não poder se inscrever em concursos, receber salários se fossem funcionários públicos,

obter empréstimos bancários, renovar matrícula em estabelecimento de ensino, adquirir passaporte ou carteira de identidade (AZEVEDO, 2018).

O Ato Institucional n. 1 (1964-1966) introduziu alterações à Constituição de 1946 e estabeleceu eleição direta – para o Legislativo – e indireta – para presidente da República – realizada pelo Congresso Nacional. O Ato também permitiu cassar mandatos em qualquer nível e suspender direitos políticos pelo prazo de 10 anos. O Ato Institucional n. 2 (1965-1967) instituiu definitivamente a eleição indireta para presidente e vice-presidente da República em votação nominal. Também extinguiu os partidos políticos existentes e o cancelamento dos respectivos registros para a organização de novos partidos. Permitiu o estado de sítio em que o Poder Executivo ficou responsável por legislar sobre todas as matérias previstas na Constituição. O Ato Institucional n. 3 (1966) estabeleceu que os governadores fossem eleitos indiretamente pelas Assembleias Legislativas estaduais e que nomeassem os prefeitos das capitais. O Ato Institucional n. 5 de 1968 determinou que o presidente da República pudesse decretar o recesso parlamentar, só voltando a funcionar quando convocado pelo próprio presidente (BRASIL, 2014).

A Lei Orgânica dos Partidos Políticos foi criada em 1965 e estabeleceu diversas normas, dentre elas, destaca-se a limitação na participação nos quadros dos partidos aos brasileiros que estivessem no exercício de seus direitos políticos. Nas tentativas de abertura do Regime, em 1979, a Lei n. 6.767, de 21 de julho de 1971, permitiu o surgimento de novos partidos e determinou que eles deveriam incluir a palavra “partido” em suas denominações. Ficou estabelecido também que a designação de partido não poderia ser utilizada com base em crenças religiosas ou sentimentos de raça ou classe.

Enquanto ocorria o Regime Militar no Brasil, eclodia no mundo a discussão do Movimento dos Direitos Civis nos EUA (1954-1968) e do regime do Apartheid da África do Sul (1948-1994) que apontavam a discriminação racial. Lideranças do movimento negro brasileiro exiladas entraram em contato com os líderes dessas discussões, com a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965) e com o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966). Nesse período, é retomado com mais força o protesto do movimento negro no Brasil, com destaque para a criação do Movimento Negro Unificado contra o Racismo e Discriminação Racial (MNU) que articulou, na década de 1980, para suprapartidariamente inserirem ativistas negros dentro dos partidos na redemocratização.

Partidos como PT, PMDB e PDT foram os que mais receberam ativistas em seus quadros. Essa articulação culminou com uma bancada negra, de apenas 2%, porém extremamente relevante para a população negra na Constituinte de 1986 (SANTOS, 2015). Destaca-se também nesse período que em 1982 foi eleito o primeiro e único deputado federal indígena, Mário Juruna (PDT/RJ), que foi fundamental para as denúncias da realidade indígena no Brasil – o Congresso Nacional só teria novamente um parlamentar indígena, agora uma mulher, em 2019, com Joênia Wapichana (REDE/RR).

É nessa conjuntura que temos a Constituição de 1988, conhecida como Constituição Cidadã por ampliar os direitos sociais e políticos. Fica estipulado sufrágio universal e direto, além do voto obrigatório e secreto. A grande inovação foi finalmente a permissão do voto facultativo para os analfabetos e para os brasileiros de 16 anos e acima de 70 anos. Ficaram proibidos de se alistar como eleitores os estrangeiros e, durante o período do serviço militar obrigatório, os conscritos.

Entretanto, os analfabetos continuam inelegíveis, assim como destacamos, na Lei da Ficha Limpa de 2010, os que forem condenados, em decisão transitada em julgado, pelos crimes: 1) contra a economia popular, a fé pública, a administração pública e o patrimônio público; 2) contra o patrimônio privado, o sistema financeiro, o mercado de capitais e os previstos na lei que regula a falência; 3) contra o meio ambiente e a saúde pública; 4) eleitorais, para os quais a lei comine pena privativa de liberdade; 5) de abuso de autoridade, nos casos em que houver condenação à perda do cargo ou à inabilitação para o exercício de função pública; 6) de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores; 7) de tráfico de entorpecentes e drogas afins, racismo, tortura, terrorismo e hediondos; 8) de redução à condição análoga à de escravo; 9) contra a vida e a dignidade sexual; e 10) praticados por organização criminosa, quadrilha ou bando.

3. Alistamento, elegibilidade e interseccionalidade

Nas eleições de 2014, o TSE passou a exigir a autodeclaração racial no registro de candidaturas. Sem esses dados institucionalizados e padronizados em âmbito nacional, a realização de diagnóstico sobre a sub-representação racial dos poderes Legislativos e Executivo era impossibilitada. Assim, as informações sobre autodeclaração racial nos registros das candidaturas do TSE

foram essenciais para os estudos que cruzaram os dados e identificaram a desigualdade racial dos partidos em relação ao financiamento.

Pode-se dizer isso também acerca dos dados sobre gênero que proporcionaram argumentos para a reserva mínima de 30% das candidaturas dos partidos para cada sexo em eleições proporcionais e que permitem os controles legal, administrativo e social dos partidos. Em 2018, decisão do TSE possibilitou que candidatos e candidatas transgêneros aparecessem na urna eletrônica com o seu nome social. Em 2019, a Resolução-TSE n. 23.609, de 18 de dezembro, normatizou a escolha e o registro dessas candidaturas com nome social. Já as candidaturas de pessoas com deficiência e LGBT até hoje não são contabilizadas nas estatísticas da Corte Eleitoral.

Em relação ao eleitorado, atualmente o TSE disponibiliza dados sobre gênero, quantitativo dos que utilizam nome social – o que pode ser um indicativo do eleitorado transsexual/travesti –, tipos de deficiências, filiados a partidos, faixa etária, grau de instrução, origem – se são do interior ou da capital –, mas não há dados sobre raça e etnia.

A falta de informações sobre pessoas com deficiência nas candidaturas e de raça/cor interseccionadas a variáveis de gênero, sexualidade e etnia de todos os partícipes no processo eleitoral, por exemplo, é um dos primeiros indicadores do racismo institucional – assim como também do capacitismo –, visto que a política do mito da democracia racial brasileira tem como principal estratégia a negação do racismo. Para cobrar uma política pública ou exigir ação do Judiciário, é necessário indicar o problema, pois inviabilizar a sua identificação é uma das ferramentas do racismo estrutural brasileiro.

4.1 Os dados eleitorais

De acordo com os dados do TSE, nas eleições gerais de 2014, havia 142.820.753 eleitores aptos a votar. Desse eleitorado, 426.524 eram pessoas com deficiência; 5,06% possuíam dificuldade para o exercício do voto. Na eleição municipal de 2016, foram 144.088.912 de eleitores aptos; 598.167 com deficiência; sendo que 5,31% tinham dificuldade para o exercício do voto. Na eleição geral de 2018, foram 147.306.275 eleitores aptos; 939.915 eram pessoas com deficiência; sendo que 5,67% possuíam dificuldade para o exercício do voto. Na última eleição municipal de 2020, foram 147.918.483 eleitores aptos; 1.158.405 com deficiência; sendo que 5,57% tinham dificuldade para o exercício do voto.

Apesar do aumento de eleitores aptos com deficiência, o número ainda é extremamente aquém da representatividade da população com deficiência no Brasil, visto que o Censo Demográfico/2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) apontava aproximadamente 45 milhões de pessoas com algum tipo de deficiência, cerca de 24% da população geral.

Outro dado importante do eleitorado, nas eleições de 2018, foi a possibilidade de usar o nome social. Nesse ano houve 7.945 eleitores aptos usando nome social e em 2020 foram 9.985. De acordo com os dados do TSE, nas eleições gerais de 2014, tivemos 75,7% dos eleitos autodeclarados brancos; 23,8% negros (pardos 20,8% e pretos 3%); 0,2% amarelos; e 0,06% indígenas. Nas eleições de 2018, foram 73,34% dos eleitos autodeclarados brancos; 26,4% negros (pardos 21,9% e pretos 4,43%); 0,20% amarelos; e 0,07% indígenas. Analisando por cargos disputados, nessa última eleição geral, brancos permanecem como a maioria (72%) dos eleitos a governadores, senadores, deputados federais e estaduais, mesmo representando apenas 42,7% da população brasileira, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio⁵ (PNAD/2019).

Os pesquisadores Luiz Campos e Carlos Machado (2020) apresentaram o cruzamento de informações para destacar essa desigualdade, por exemplo, para a eleição de 2018. No âmbito do Legislativo, para o cargo de deputado estadual, 61% dos eleitos foram homens brancos e 11% de mulheres brancas (72% brancos); apenas 24% de homens não brancos e 5% de mulheres não brancas eleitas (28% negros e indígenas). Para os cargos de deputado federal, a desigualdade foi ampliada – 63% dos eleitos são homens brancos e 12% de mulheres brancas (75% brancos); enquanto apenas 22% de homens não brancos e 3% de mulheres não brancas (25% negros e indígenas).

Nas eleições municipais de 2016, 58,1% eram autodeclarados brancos; 40,3% negros (pardos 35,8% e pretos 4,5%); 0,5% amarelos; e 0,2% indígenas. Já nas eleições de 2020, 55,6% dos eleitos são autodeclarados brancos; 42,8% negros (pardos 37,2% e pretos 5,6%); 0,39% amarelo; e 0,28% indígenas. Novamente analisando por cargos, observa-se que os autodeclarados brancos foram aproximadamente 70% dos eleitos a cargo de prefeitos.

Nessa última eleição municipal, as organizações sociais vinculadas aos segmentos populacionais indígenas e quilombolas realizaram levantamento de eleitos. O Instituto Socioambiental (ISA) divulgou informações do TSE opostas pelos movimentos sociais para identificar os candidatos eleitos nesses grupos.

⁵ Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101707>. Acesso em: 13 abr. 2021.

Quando dimensionamos os dados de candidatos desses grupos, fica evidenciado que a sub-representação apresenta ainda características étnicas e territoriais.

Segundo o levantamento publicado pela instituição, foram pelos menos 234⁶ indígenas e 79 quilombolas eleitos. No total de candidatos indígenas eleitos, apenas 13% são mulheres; das candidaturas para cargos do Executivo municipal, apenas 10 prefeitos indígenas. No caso da população quilombola, há uma lacuna, posto que o critério de autoatribuição da identidade quilombola não é adotado pelo TSE, portanto recordamos que o Censo Populacional/2020⁷, adiado pelo IBGE por conta da pandemia, utilizará pela primeira vez a identificação quilombola. A Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (Conaq) fez levantamento e identificou por volta de 500 candidaturas de quilombolas em 13 estados da Federação, sendo eleitos apenas 79 candidatos, desses, no Executivo Municipal, apenas 2 prefeitos quilombolas.

Destaca-se que, nessa última eleição municipal, muitos candidatos mudaram sua autodeclaração racial em comparação a eleições anteriores devido à obrigatoriedade de distribuição proporcional racial do financiamento de campanha e horário eleitoral, e que não houve nenhum mecanismo de fiscalização dessas autodeclarações. O impacto na ausência de controle afeta a política afirmativa consolidada, pois é orientada pelos dados produzidos apenas por autodeclaração. Por exemplo, como é adotado no serviço público (cargos e empregos), ao reservar 20% das vagas oferecidas em concursos públicos federais para negros, a Lei n. 12.990/2014 utiliza o sistema de autodeclaração confrontada (artigo 2º, parágrafo único), dispositivo regulamentado pela Portaria n. 4, de 6 de abril de 2018, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

A inclusão de grupos raciais e étnicos na representação política é um desafio fundamental do processo de redemocratização pós-1988. O projeto constitucional reivindica expressamente o princípio do antirracismo, em especial nos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (artigo 3º, inciso 4) e nas suas relações internacionais (artigo 4º, inciso 8) mas também nos valores que

⁶ Na reportagem, o ISA registra que “chegou ao total de 234 indígenas eleitos: 215 autodeclarados indígenas, e assim registrados no TSE, e outros 19 não autodeclarados indígenas, mas mapeados e contabilizados por organizações vinculadas à APIB por serem lideranças publicamente reconhecidas como indígenas”. Disponível em: <https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/urnas-demarcadas-brasil-elege-maior-numero-de-candidatos-indigenas-na-historia-da-democracia>. Acesso em: 13 abr. 2021.

⁷ Disponível em: <http://www.palmares.gov.br/?p=55555>. Acesso em: 13 abr. 2021.

orientam o dever do Estado em resguardar os patrimônios e territórios indígenas e quilombolas (artigos 215, 216, 231 e 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT). Entretanto, a performance institucional, ou melhor, a cultura jurídica, em regra, ainda enquadra o racismo como um problema de ordem individual ou particular, aspecto que fica expresso na forma como a legislação e as decisões judiciais significam o racismo (GOMES, 2020; PEREIRA, 2021).

Essa relação ainda precária dos preceitos constitucionais antirracistas e a participação política de grupos como negros, quilombolas e indígenas nas instituições democráticas devem ser percebidas como um problema de Estado. Assim, como representação política, as recentes modificações no processo eleitoral, com destaque àquelas em sentido afirmativo para enfrentar o déficit de grupos políticos, deram ensejo a problematização das regras do sistema eleitoral como instrumento de manutenção do *status quo*, a sub-representação. Por exemplo, a tese levantada pela parte autora da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 738, de que está caracterizada a sub-representatividade de pessoas negras nas instituições democráticas como estado de coisas constitucional. Diante desse quadro, é que propomos a avaliação de dois instrumentos fático-jurídicos para compreender os impactos do racismo no sistema eleitoral brasileiro.

4.2 Alistamento e elegibilidade

Segundo o artigo 14 da Constituição (CF/1988), o alistamento eleitoral e o voto são obrigatórios para os maiores de 18 anos e facultativos para os analfabetos, os maiores de 70 anos, os maiores de 16 e menores de 18 anos. São inalistáveis os estrangeiros e os conscritos durante o período do serviço militar obrigatório. | De acordo com o Código Eleitoral (CE/1965) – ainda em vigor –, são inalistáveis também aqueles que não saibam exprimir-se na língua nacional e os que estejam privados, temporária ou definitivamente, dos direitos políticos (artigo 4º). E o alistamento é facultativo também para os inválidos e os que se encontram fora do país (artigo 6º).

Em relação à elegibilidade, a CF/1988 estipula no artigo 14 as seguintes condições: nacionalidade brasileira; pleno exercício dos direitos políticos; alistamento eleitoral; domicílio eleitoral na circunscrição; filiação partidária; e idade mínima de 35 anos para presidente, vice-presidente da República e senador; 30 anos para governador, vice-governador de estado e do Distrito Federal; 21 anos para deputado federal, deputado estadual ou distrital, prefeito, vice-prefeito e juiz de paz; e 18 anos para vereador. Sendo que são inelegíveis os inalistáveis e os analfabetos.

Soma-se a essas normas a Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar n. 135, de 4 de junho de 2010), que estipula entre diversas normas de inegibilidade para os membros do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas, da Câmara Legislativa e das Câmaras Municipais, que tenham perdido os respectivos mandatos por infringência a determinadas normas da CF/1988; o governador e o vice-governador de estado e do Distrito Federal e o prefeito e o vice-prefeito que perderem seus cargos eletivos por infringência a dispositivo da Constituição Estadual, da Lei Orgânica do Distrito Federal ou da Lei Orgânica do Município; dentre outros cargos e normas, mas destacamos aqui a inegibilidade dos que forem condenados, em decisão transitada em julgado por crime: contra a economia popular, a fé pública, a administração pública e o patrimônio público; contra o patrimônio privado, o sistema financeiro, o mercado de capitais e os previstos na lei que regula a falência; contra o meio ambiente e a saúde pública; eleitorais, para os quais a lei comine pena privativa de liberdade; de abuso de autoridade, nos casos em que houver condenação à perda do cargo ou à inabilitação para o exercício de função pública; de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores; de tráfico de entorpecentes e drogas afins, racismo, tortura, terrorismo e hediondos; de redução à condição análoga à de escravo; contra a vida e a dignidade sexual; e praticados por organização criminosa, quadrilha ou bando.

Nossa questão principal neste artigo trata dos riscos da neutralidade jurídica para a efetivação dos preceitos constitucionais de enfrentamento às desigualdades no sistema eleitoral. No que diz respeito à proibição de alistamento dos analfabetos por quase um século da história brasileira e da proibição de elegibilidade ainda vigente, é importante pontuar a discrepância do analfabetismo da população negra em relação à população branca devido ao processo histórico de educação eugênica pregado no Brasil, além das políticas de criminalização e a falta de políticas públicas voltadas para reparação da exploração da escravidão negra e indígena no país.

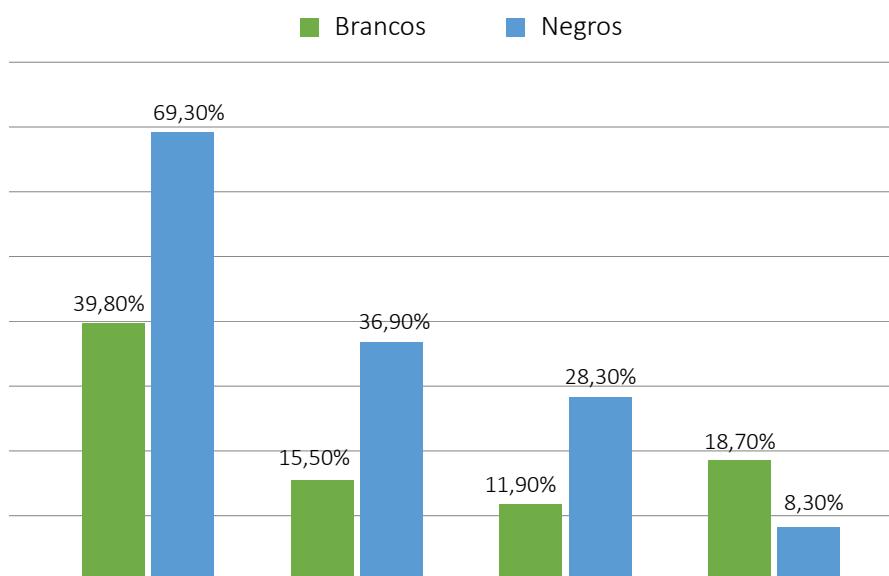
As políticas de ações afirmativas começaram na década de 2000, então, para entender a realidade da população negra em relação à educação, é preciso olhar os dados que antecedem essas políticas. Segundo o Censo/2000,

[...] dos 15,3 milhões de analfabetos brasileiros, 9,7 milhões eram formados por negros e negras. Entre os 32,7 milhões de analfabetos funcionais, os negros totalizavam 18,8 milhões de pessoas. Assim, segundo os indicadores do Censo Demográfico de 2000, a taxa de analfabetismo dos negros maiores de 15 anos, em todo o Brasil, era de 18,7% e, a taxa de analfabetismo funcional da população negra maior de 15 anos era de 36,1%. Estes percentuais eram substancialmente maiores do que o verificado entre a população branca cujos percentuais de analfabetismo e de analfabetismo funcional eram de, respectivamente, 8,3%

e de 20,8%. Ou seja, se em relação ao indicador de analfabetismo funcional, a taxa verificada entre os negros/as era 73% maior do que a observada entre os brancos, no caso da taxa de analfabetismo, este valor relativo era 125% maior.⁸

Essa realidade se repetiu durante toda a história brasileira.

Figura 1 – Taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais de acordo com raça/cor



Fonte: Laeser / IE / UFRJ baseado nos dados e microdados dos Censos de 1950, 1980, 1991 e 2000 apud PAIXÃO, 2005.

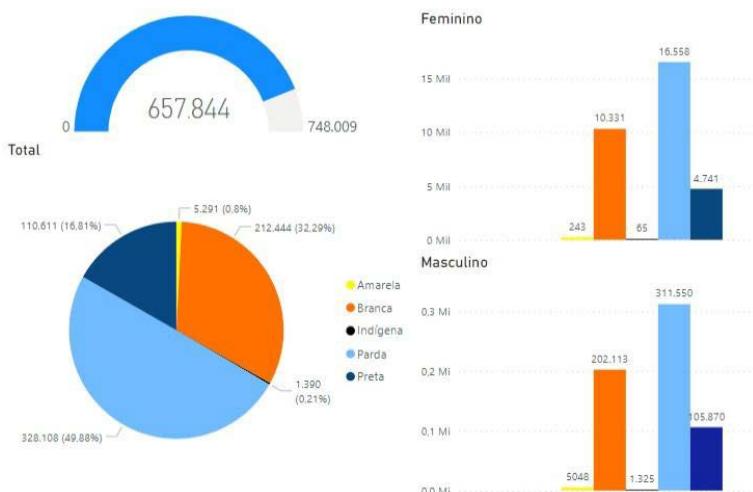
Quanto à população indígena, ainda no Censo Demográfico/2010, a taxa de alfabetização dos indígenas aldeados de 15 anos ou mais revelou-se abaixo da média nacional, sendo a média nacional de analfabetos de 23,4%, e nos territórios indígenas 32,3%. Isso se deve muito a políticas públicas educacionais que ainda desconsideram a realidade dos povos indígenas e também pela falta de reconhecimento da Educação para os conhecimentos e línguas desses povos, o que gera empecilho para eleitores indígenas não só na questão de inegibilidade para analfabetos mas também para o alistamento, que, segundo o CE/1965, são inalistáveis aqueles que não saibam exprimir-se na língua nacional.

⁸ PAIXÃO, Marcelo. Desigualdades raciais na incidência do analfabetismo no seio da população brasileira: uma leitura empírica baseada nos indicadores do censo 2000. In: *Libertas*, Juiz de Fora, V. 4 e 5, n. Especial, página 132-150, jan.-dez./2004, jan.-dez./2005.

Não é possível fazer um diagnóstico semelhante para a população quilombola, pois esta só começaria a ser mapeada, em âmbito nacional e seguindo os mesmos padrões utilizados para negros e indígenas, no Censo/2020 que ficou para 2022. Em relação aos privados de direitos políticos, é preciso contextualizar o encarceramento em massa e a seletividade penal do sistema brasileiro, principalmente na questão da guerra às drogas, em que o crime de tráfico faz parte dos crimes da Lei da Ficha Limpa.

O último levantamento nacional de informações penitenciárias é de 2019. De acordo com os dados da população no sistema prisional, no período de julho a dezembro de 2019, 428,719 (66,69%) eram de negros, e 1.390 (0,21%), indígenas. Analisando grupos específicos, 4.822 presos eram pessoas com deficiência, e 3.061 eram LGBTs. Em relação ao tipo de infração, olhando apenas para o crime de tráfico de drogas previsto na Lei da Ficha Limpa, teríamos inelegíveis, segundo o Infopen/2019: 200.583 (20,28%) pelo tráfico de drogas – destaca-se que esse crime corresponde a 50,94% como o tipo de delito cometido por mulheres presas que também são, em sua maioria, negras.

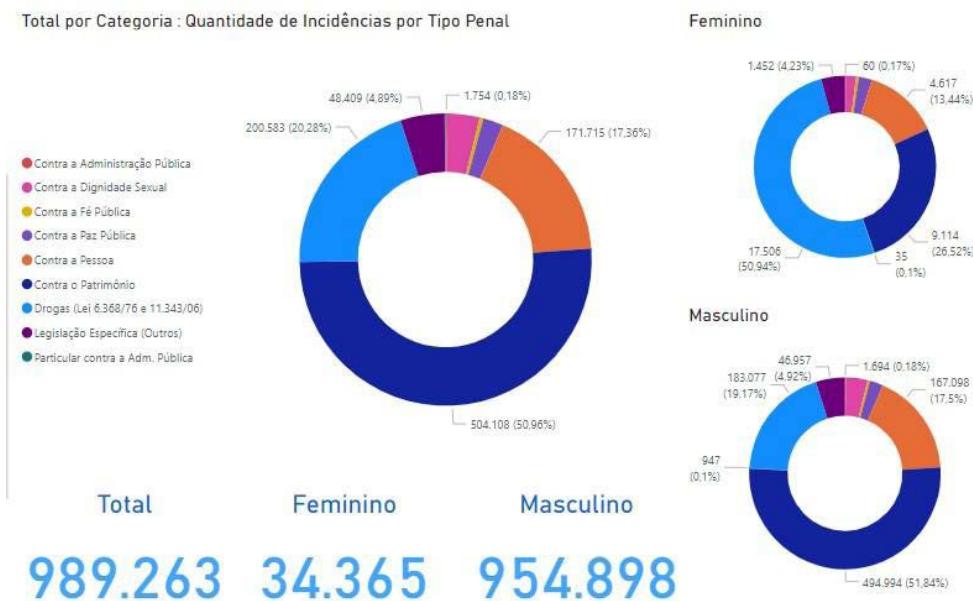
Figura 2 – Composição da população por raça/cor no Sistema Prisional – período de julho a dezembro de 2019



Fonte: Infopen 2019⁹.

⁹ Infopen 2019. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMmU40DAwNTAtY2IyMS00OWJiLWE3ZTgtZGNjY2ZhNTYzZDliIiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMTNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9>. Acesso em: 30 ago. 2021.

Figura 3 – Composição da população por raça/cor no Sistema Prisional – período de julho a dezembro de 2019



Fonte: Infopen/2019¹⁰.

Em relação às pessoas em situação de rua – ou seja, que podem ter obstáculos para preencherem os critérios de elegibilidade sobre domicílio eleitoral, assim como critérios de alistamento por falta de documentos –, de acordo com uma nota técnica “Estimativas da População em Situação de Rua no Brasil” do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), o número de pessoas em situação de rua no Brasil cresceu 140% entre 2012 e março de 2020, chegando a cerca de 222 mil¹¹.

A neutralidade jurídica do sistema eleitoral evidencia como pode ser excludente a simples cobrança de documentos de identidade para as populações indígenas, quilombolas e outros povos tradicionais (principalmente ciganos); a cobrança da multa quando se deixa de votar e todo o processo burocrático desta para grupos vulnerabilizados, como as pessoas em situação de rua, os

¹⁰ Infopen 2019. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMmU4ODAwNTAtY2lyMS00OWjilWE3ZTgtZGNjY2ZhNTYzZDliIiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9>. Acesso em: 30 ago. 2021.

¹¹ IPEA. Estimativas da População em Situação de Rua no Brasil. Disoc n. 73. Julho 2020. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>. Acesso em: 30 ago. 2021.

presos provisórios e as pessoas com deficiência. Há também a cobrança de quitação militar para indígenas masculinos – que têm autodeterminação dos povos indígenas garantida – assim como pessoas trans e de outros povos tradicionais, como os ciganos. Outro problema é a própria interpretação dos agentes da lei sobre concepção privada de domicílio eleitoral que exclui grupos que não se fixam em um território como pessoas em situação de rua e ciganos, ou grupos que possuem formas coletivas de vida.

Esses problemas, que vão do mais simples ao mais complexo para o alistamento de grupos vulnerabilizados, influenciam diretamente na elegibilidade, pois são inelegíveis os inalistáveis.

Importante destacar que não há candidatura avulsa no Brasil, ou seja, todos os candidatos precisam passar por recrutamento dos partidos, que, além de questões ideológicas, analisam também a elegibilidade dos candidatos e como estes podem atrair voto para o partido alcançar no mínimo a clausura eleitoral e, idealmente, os cargos almejados. Pelas lógicas desses objetivos para o recrutamento, é compreensível que candidatos que possam ser fichados na Lei da Ficha Limpa, por exemplo, nem tenham, por um lado, seus nomes cogitados pelos partidos e, por outro, candidatos que carregam consigo estigmas raciais, de gênero, sexualidade etc., no cálculo racional de escolha do partido, não sejam bons nomes para conquistar o eleitor.

4. Inelegibilidade de lideranças e defensoras de direitos humanos

Nos relatórios anteriormente apresentados por este eixo, o tema da inelegibilidade foi problematizado em âmbito de antinomia, incongruência com os códigos de Atualização da Situação do Eleitor (ASE) e compatibilidade com a jurisprudência eleitoral. Como nos ocupamos de uma apreciação transversal dessas regras, em razão dos dispositivos sociais da desigualdade, optamos por desenvolver a análise de dados de pesquisa sobre a criminalização de lideranças comunitárias e a ilustração de um caso, tendo em vista que generalização, abstração e universalização dos conteúdos jurídicos têm como destinatários sujeitos de direitos concebidos pelos valores socialmente partilhados, ou seja, estão excluídas subjetividades que não se ajustam ao padrão social.

Ademais, o silêncio normativo, quanto aos impactos do racismo, também impede diagnóstico adequado de estruturas que se moldam não apenas

por signos jurídicos mas também históricos, sociais e culturais. O caso paradigmático para essa contribuição é o indeferimento da candidatura do Cacique Marquinhos Xukuru¹², por decisão do Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco (TRE/PE), nos autos do Processo n. 0600136-96.2020.6.17.0055. A causa da inelegibilidade teve como fundamento o artigo 1º, inciso 1, e, 2, da Lei Complementar n. 64/1990, com redação dada pela Lei Complementar n. 135/2010. O TRE/PE entendeu que a condenação penal do candidato, na Ação Penal n. 0000366-76.2006.4.05.8302¹³, tornava-o inelégivel.

O candidato foi condenado pelo crime do artigo 250 (crime de incêndio), *caput*, parágrafo 1º, inciso 2, alínea *a*, do Código Penal Brasileiro. No entendimento do TRE/PE, trata-se de causa de inelegibilidade, pois o crime de incêndio, embora qualificado no rol de crimes contra incolumidade pública, o bem jurídico tutelado tem natureza privada, sendo irrelevante a posição do ilícito na norma. O pano de fundo do caso é um conflito territorial que se estende por anos e envolve a disputa pela titularidade do território, processo sob muita violência, que culminou no assassinato do líder indígena Chicão Xukuru em 1998. O conflito tem se prolongado no tempo, apesar de diversas recomendações da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) para mediação do governo brasileiro, e mais recentemente, no ano de 2018, condenou o Estado pelas violações de direitos identificadas.

No entanto, essa não é uma situação particular do território Xukuru ou apenas dos povos indígenas. Os conflitos territoriais têm ocasionado uma série de violações para as comunidades quilombolas e a população negra. Por exemplo, no ano de 2018, a Conaq e a ONG Terra de Direitos publicaram o dossiê *Racismo e Violência contra os Quilombos no Brasil*, levantamento que indica que ano de 2017 foram registradas 113 ocorrências de violações de direitos, dentre as quais a criminalização de lideranças políticas por processos civis e penais (CONAQ et al., 2018, página 65-66).

A criminalização é uma das práticas de violência mais recorrentes nesses territórios, particularmente por desmobilizar as ações políticas de denúncia das violações ou reivindicações de direitos. O dossiê *Vidas em luta: criminalização e violência contra defensoras e defensores de direitos humanos no Brasil*

¹² Candidato eleito ao cargo de prefeito no Município de Pesqueira/PE com 17.654 votos, perfazendo um total de 51,60% dos votos válidos. Disponível em: <https://resultados.tse.jus.br/oficial/#/divulga-desktop/votacao-nominal;e=426;cargo=11;uf=pe;mu=25178>. Acesso em: 13 abr. 2021.

¹³ Processada na 16ª Vara da Seção Judiciária de Pernambuco na Justiça Federal que transitou em julgado em 27 de fevereiro de 2015.

do Comitê Brasileiro de Defensoras e Defensores de Direitos Humanos sistematizou informações sobre esse fenômeno. Segundo o estudo, foi verificado no Brasil aumento no manejo das legislações como Organizações Criminosas (Lei n. 12.850/2013), Segurança Nacional (Lei n. 7.170/1983) e Antiterrorismo (Lei n. 13.260/2016) contra movimentos sociais e as suas respectivas lideranças políticas. No ano de 2016, foram 64 casos notificados pelo Comitê, recorrentemente açãoadas nas manifestações.

No contexto das demandas políticas indígenas e quilombolas, as reivindicações para regularização das demarcações e titulações dos seus territórios constituem principal agenda, assim como elemento substancial na maioria dos conflitos, seja com agentes privados, como atividades ilegais de mineração, extração de madeira e grilagem, seja com agentes públicos e privados no desenvolvimento de atividades econômicas e infraestruturais nos territórios (GOMES, 2020). Nesse sentido, o levantamento da Conaq sobre o perfil das candidaturas quilombolas nas eleições de 2020 ressalta que as demandas sociais implicadas no território orientaram a grande maioria das campanhas, perfazendo um total de 67% das 102 candidaturas que responderam ao questionário, junto a “defesa dos direitos humanos e o combate às desigualdades e à discriminação” que corresponderam a 79% das candidaturas quilombolas ouvidas pela entidade. A maioria dos candidatos quilombolas também indicou que as suas comunidades ainda não têm garantido o título do território, sendo que 65% deles informaram que suas comunidades têm apenas a certidão emitida pela Fundação Cultural Palmares.

Assim, no estudo sistemático das normas eleitorais, a partir de uma dimensão transversal, identificamos, nas causas de inelegibilidade, mecanismos de restrição dos direitos políticos que atingem desigualmente representantes de grupos que historicamente têm vivido em contextos de violência. Em termos de programa constitucional antirracista, além das medidas negativas que coibem práticas racistas e afirmativas que têm recentemente acolhido o problema da sub-representação, é imperativo tornar o conteúdo jurídico menos abstrato, especialmente de regras procedimentais, pois a tipicidade eleitoral acolhe sob o manto da neutralidade processos de desigualdade racial.

5. Candidaturas coletivas

O silenciamento das relações raciais e de gênero é característica fundamental do racismo na ordem social orientada pela ideologia da democracia

racial, pois aciona como valores a harmonia racial, a cordialidade da branquitude e a passividade da negritude. A doutora Maria Aparecida da Silva Bento analisou em 2002 esse silenciamento do racismo nas organizações empresariais e no poder público, concluindo que existe um pacto narcísico da branquitude em que se nega o problema do racismo nas instituições com o objetivo de manutenção dos privilégios.

Alianças inter-grupais entre brancos são forjados e caracterizam-se pela ambiguidade, pela negação de um problema racial, pelo silenciamento, pela interdição de negros em espaço de poder, pelo permanente esforço de exclusão moral, afetiva, econômica e política dos negros, no universo social. Neste contexto é que se caracteriza a branquitude como um lugar de privilégio racial, econômico e político, no qual a racialidade, não nomeada como tal, carregada de valores, de experiências, de identificações afetivas, acaba por definir a sociedade. Branquitude como preservação de hierarquias raciais, como pacto entre iguais, encontra um território particularmente fecundo nas Organizações, as quais são essencialmente reprodutoras e conservadoras. (BENTO, 2002, página 7).

Bento (2002) explica que para o conceito de discriminação institucional pouco importa a intenção dos agentes, o que interessa são os efeitos dessa ação e que o número de negros e mulheres nas instituições é um indicador. Trazendo para o processo eleitoral, podemos dizer que o número e a quase total ausência de indígenas, quilombolas, pessoas LGBTs e pessoas com deficiência também são indicadores dessa discriminação institucional.

As teorias de Política de Presença destacam que representações de grupos são importantes para: 1) legitimidade da deliberação pública; 2) pluralização da agenda política; 3) proteção de grupos excluídos politicamente; 4) evitar crises de confiança entre eleitores e eleitos; e 5) desconstrução de estereótipos estruturais (CAMPOS; MACHADO, 2020). Não se pode falar em instituições democráticas se sistematicamente são instituições que excluem ou silenciam grupos oprimidos.

No período de 1983-1999, Johnson 3 (2000) diagnosticou que na época não faltavam candidaturas negras, mas sim provavelmente falta de recursos e campanhas ineficazes. Tese que Campos e Machado (2020) iriam corroborar ao analisarem as eleições nacionais de 2014, que foram as primeiras a divulgar dados sobre cor/raça dos candidatos para o cargo de deputado federal. Os pesquisadores identificaram que os fatores que pesam para a diferença eleitoral entre brancos e negros não era a oferta da lista partidária, mais sim questões financeiras, pois os recursos da campanha eram menores para os candidatos negros; e também há um viés de recrutamento em que partidos maiores e

ESTUDOS ELEITORAIS | ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL

com maior competitividade “tendem a buscar ou atrair candidaturas brancas, enquanto os partidos menores tendem a lançar proporcionalmente mais candidatos não brancos” (MACHADO; CAMPOS, 2020, página 72-73).

Em 2020, o TSE, provocado pelo questionamento da Deputada Federal Benedita da Silva (PT/RJ) e pressionado pelos movimentos negros, decidiu pela divisão proporcional do financiamento e da propaganda eleitoral para candidaturas negras. Mas, no 1º Encontro Nacional de Candidaturas Negras do EneGREcer a Política, realizado entre os dias 14 e 18 de outubro, inúmeros candidatos relataram sobre a manutenção das desigualdades raciais dentro dos partidos devido à falta de regulamentação dessa divisão do financiamento. Monica Oliveira, representante da Coalizão Negra por Direitos, no Encontro Nacional de Candidaturas Negras, explicou que a divisão do financiamento dos partidos estava reproduzindo a clássica pirâmide social (homens brancos no topo e mulheres negras na base). Isso porque os partidos estavam aplicando, primeiro, a faixa de prioridade, e depois a divisão proporcional racial, para determinar a divisão dos recursos. Na faixa de prioridade, estavam os candidatos à reeleição. E como os dados já apresentados de eleições anteriores mostram, esses candidatos prioritários são em sua maioria brancos. Para combater as desigualdades raciais estruturadas e institucionalizadas no sistema eleitoral e pensar em Políticas de Presença, é necessário considerar o cruzamento dos obstáculos impostos aos grupos marginalizados, como a seletividade penal e a aplicação da Ficha Limpa no recrutamento dos partidos e a valorização e regulamentação de estratégias como candidaturas coletivas que possibilitam maior presença de perspectivas interseccionais numa única candidatura.

De acordo com o relatório Análise das Candidaturas Coletivas de 2020 do Instituto de Estudos Socioeconômicos¹⁴ (Inesc) e da CommonData, candidaturas coletivas têm sido utilizadas por grupos políticos minoritários (mulheres, negros, indígenas, quilombolas, LGBTs) para fortalecer candidaturas que teriam menos chances de se elegerem sozinhas e levarem para o debate público perspectivas não hegemônicas. Um exemplo de fortalecimento é o caso da vereadora mais votada em 2020 para Câmara de São Paulo, Erika Hilton (PSOL), uma mulher negra, trans e militante que veio do mandato coletivo “Bancada Ativista”, da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (Alesp), eleita em 2018.

A interseccionalidade de um mandato coletivo formado por minorias pode instrumentalizar, na deliberação pública, decisões atualmente silenciadas

¹⁴ Disponível em: <https://www.inesc.org.br/analise-das-candidaturas-coletivas-nas-eleicoes-de-2020/>. Acesso em: 13 abr. 2021.

sobre o cruzamento de estruturas de opressão do racismo, do sexism e do classismo presentes na construção do *ethos* público colonial da sociedade. Na Câmara de São Paulo, dois mandatos coletivos foram eleitos em 2020, Silvia da Bancada Feminista e Elaine do Quilombo Periférico. A Bancada Feminista é formada por cinco integrantes, e a chapa é representada por Silvia Ferraro, professora de História da rede municipal. Também fazem parte da bancada Paula Nunes, ativista do movimento negro Afronte, Carolina Iara, travesti e pesquisadora sobre empregabilidade de pessoas negras que vivem com HIV, Dafne Sena, trabalhadora de aplicativos e militante ecossocialista e Natália Chaves, militante do veganismo.

O Quilombo Periférico é formado por seis integrantes, e a chapa é representada pela geógrafa e arte educadora Elaine Mineiro. Também fazem parte da candidatura o jornalista e ativista do movimento negro Erick Ovelha, a travesti e moradora de ocupação Samara Sosthenes, a educadora popular Débora Dias, o assistente social Júlio Cezar e o articulador cultural Alex Barcellos¹⁵. Segundo o relatório de Candidaturas Coletivas, em 2016 tivemos aproximadamente 71 candidaturas coletivas, já em 2020 foram 327 candidaturas coletivas identificadas, em que mulheres negras encabeçaram 24,16% das candidaturas coletivas de 2020 e homens negros, 26,6%, tendo um equilíbrio com homens brancos (21,1%) e mulheres brancas (27, 22%).

Das 24 candidaturas coletivas eleitas em todo o Brasil, 45,8% estavam encabeçadas por mulheres brancas, 20,8% por mulheres negras, 16,6% por homens negros e 12,5% por homens brancos. Apesar de os brancos continuarem a formar a maioria dos eleitos, mesmo entre as candidaturas coletivas, é perceptível a mudança da pirâmide social dentro dessa forma de candidatura. Além disso, temos as perspectivas do coletivo da candidatura que ainda não podem ser analisadas devido à falta de registro.

6. Problemáticas e recomendações

Por esses aspectos, apontamos as seguintes problemáticas:

1) no estudo sistemático das normas eleitorais, no início das atividades deste eixo temático, identificamos o apagamento das problemáticas de

¹⁵ Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/eleicoes/2020/noticia/2020/11/16/pela-1a-vez-camara-de-sao-paulo-tera-mandatos-coletivos.ghtml>. Acesso em: 13 abr. 2021.

igualdade e representação política de grupos minorizados por dispositivos raciais e étnicos;

2) o lapso normativo no tocante ao contencioso eleitoral e os temas correlatos não se coadunam com as litigâncias legislativas, judiciais e fáticas, particularmente no último pleito eleitoral em que foram suscitados instrumentos para materialização dos preceitos constitucionais de justiça social, dignidade humana e isonomia no âmbito da representação política;

3) os preceitos genéricos na legislação eleitoral servem de subterfúgio para operacionalização do racismo e sexism, o que é incompatível com a ordem constitucional de 1988, visto que inaugura como valores e princípios o antirracismo;

4) a ausência de mecanismos expressos de enfrentamento a desigualdades raciais, sexistas e étnicas para materialização do horizonte constitucional de igualdade e desestruturação do *status quo* na representação política;

5) os parâmetros normativos desenvolvidos sob o manto da igualdade formal não são suficientes para assegurar a participação de grupos sub-representados, tendo em vista que estes não são contemplados pelos padrões sócio-históricos de sujeito de direito;

6) apesar da recente decisão no STF e TSE sobre a distribuição de recursos por mecanismos afirmativos para candidaturas negras, não há instrumentos de fiscalização, ou mesmo não há regulamentação, considerando que foram aplicadas por conta de decisão cautelar confirmada no plenário do STF;

7) faltam mecanismos de controle sobre a autodeclaração do quesito cor/raça feito pelas candidaturas;

8) faltam dados sobre candidaturas quilombolas, porque eles não são coletados no registro do TSE;

9) faltam dados sobre “candidaturas coletivas” no registro do TSE. Se regulamentados, esses dados deveriam prever não só o perfil do titular como também de todos os que compõem o mandato coletivo;

10) faltam dados raciais e étnicos do eleitorado nos registros do TSE. Para fazermos análises mais precisas, inclusive sobre abstenção do eleitorado, é necessário que essas informações sejam coletadas;

11) faltam o cruzamento de motivo de cassação/indeferimento com os quesitos de cor/raça, etnia e gênero nos dados disponibilizados pelo TSE;

12) reforçamos todas as recomendações do GT de Direitos Políticos em relação aos grupos minorizados.

Considerações finais

O lapso normativo no tocante aos impactos do racismo no tema do contencioso eleitoral não se coaduna com as litigâncias legislativas, judiciais e fáticas, particularmente do último pleito eleitoral em que foram suscitados instrumentos que inviabilizaram os preceitos constitucionais de justiça social, dignidade humana e isonomia no âmbito da representação política. Isso porque os preceitos genéricos aprofundam as desigualdades com impactos no processo democrático, o que é incompatível com a ordem constitucional de 1988, visto que inaugura como valores e princípios o antirracismo.

Para o devido diagnóstico da representação política, principalmente de grupos minorizados, como indígenas, quilombolas e negros, é necessário o registro adequado de dados tanto do eleitorado quanto das candidaturas. Estabelecer normativas eleitorais universais como se o racismo estrutural e institucional não criasse aplicações diferenciadas para determinados grupos em razão de critérios de raça, etnia, gênero e sexualidade é perpetuar esse racismo. As normas eleitorais e suas reformas precisam tratar sobre Política de Presença a partir da historicidade de sistema político e eleitoral sobrerepresentado por homens brancos.

A ausência de mecanismos expressos de enfrentamento à desigualdade e consequente materialização do horizonte constitucional de igualdade deve ter correspondência direta no *status quo* da representação política. Os parâmetros normativos desenvolvidos sob o manto da igualdade formal não são suficientes para assegurar a participação de grupos sub-representados, tendo em vista que estes não são contemplados pelos padrões sócio-históricos de sujeito de direito. Por isso, recuperamos a noção de estado de coisa inconstitucional no sistema eleitoral, dada a operacionalização estruturante do racismo. Desse modo, a análise sistemática auxilia o desencobrimento dos mecanismos de desigualdade por comunicar os sistemas jurídicos e a produção de conteúdo interno à ordem normativa aos conteúdos econômico, políticos e simbólicos.

Referências

AZEVEDO, Alvina Gonçalves. **A história do direito ao voto no Brasil.** Monografia (Graduação em Direito) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2018.

BENTO, Maria Aparecida da Silva. **Pactos narcísicos no racismo:** branquitude e poder nas organizações empresariais e no poder público. 2002. Tese (Doutorado) – Instituto de Psicologia da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2002.

BERTÚLIO, Dora Lúcia de Lima. **Direito e relações raciais:** uma introdução crítica ao racismo. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1989.

BERTÚLIO, Dora Lúcia de Lima. **Direito e relações raciais:** uma introdução crítica ao racismo. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Eleições no Brasil:** uma história de 500 anos. Ane Ferrari Ramos Cajado, Thiago Dornelles, Amanda Camylla Pereira (coord.). Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2014.

BRASIL. [Constituição (1891)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 24 de fevereiro de 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 23 ago. 2021.

BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 16 de julho de 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 23 ago. 2021.

BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 18 de setembro de 1946.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 23 ago. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituição.htm. Acesso em: 17 jun. de 2021b.

BRASIL. Código Eleitoral – **Lei n. 4.737, de 15 de julho de 1965.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737compilado.htm. Acesso em: 17 jun. 2021c.

BRASIL. Código Criminal (1830). **Lei n. 16, de 16 de dezembro de 1830.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim-16-12-1830.htm. Acesso em: 3 jul. 2021d.

BRASIL. **Decreto n. 1.331-A, de 17 de fevereiro de 1854.** Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1331-a-17-fevereiro-1854-590146-publicacaooriginal-115292-pe.html>. Acesso em: 23 ago. 2021.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 898, de 29 de setembro de 1969.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del0898.htm. Acesso em: 3 jul. 2021f.

BRASIL. **Lei Complementar n. 64, de 18 de maio de 1990.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm. Acesso em: 23 ago. 2021.

BRASIL. **Lei Complementar n. 135, de 04 de junho de 2010** [Lei da Ficha Limpa]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp135.htm. Acesso em: 23 ago. 2021.

BRASIL. **Lei n. 4, de 10 de junho de 1835.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim4.htm. Acesso em: 3 jul. 2021e.

BRASIL. **Lei n. 601, de 18 de setembro de 1850.** Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l0601-1850.htm. Acesso em: 23 ago. 2021.

BRASIL. **Lei n. 21.076, de 24 de fevereiro de 1932.** Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=21076&ano=1932&ato=7540zZE5UMBpXTb04>. Acesso em: 23 ago. 2021.

CAMPOS, Luiz Augusto; MACHADO, Carlos. **Raça e Eleições no Brasil.** Porto Alegre: Editora Zouk, 2020

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

COLLINS, Patrícia Hill. **Pensamento feminista negro:** conhecimento consciência e a política do empoderamento. Trad. Jamille Pinheiro Dias. São Paulo: Boitempo, 2019.

COMITÊ BRASILEIRO DE DEFENSORAS E DEFENSORES DE DIREITOS HUMANOS. **Vidas em luta:** criminalização e violência contra defensoras e defensores de direitos humanos no Brasil; organização Layza Q. Santos; Alice de Marchi p. de Souza (org.). Curitiba: Terra de Direitos, 2017.

ESTUDOS ELEITORAIS | ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL

COORDENAÇÃO NACIONAL DE ARTICULAÇÃO DAS COMUNIDADES NEGRAS RURAIS QUILOMBOLAS (CONAQ); TERRA DE DIREITOS. **Racismo e Violência contra quilombos no Brasil**. Curitiba: Terra de Direitos, 2018

COORDENAÇÃO NACIONAL DE ARTICULAÇÃO DAS COMUNIDADES NEGRAS RURAIS QUILOMBOLAS (CONAQ). Quilombolas nas Eleições 2020. Brasília: CONAQ, 2020.

CRENSHAW, Kimberlé. Mapping the margins: intersectionality, identity politics, and violence against women of color. **Stanford Law Review**, v. 43, n. 6, p. 1241-1299, 1991.

DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias**: período de julho a dezembro de 2019. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMmU4ODAwNTAtY2IyMS00OWJiLWE3ZTgtZGNjY2ZhNTYzZDliIiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9>. Acesso em: 23 ago. 2021.

FULGÊNCIO, Rafael Figueiredo. O paradigma racista da política de imigração brasileira e os debates sobre a “Questão Chinesa” nos primeiros anos da República. **Revista de Informação Legislativa**, v. 51, n. 202, p. 203-221, 2014.

G1 (São Paulo). **Eleições 2020 em São Paulo**: pela 1ª vez, Câmara de São Paulo terá mandatos coletivos. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/eleicoes/2020/noticia/2020/11/16/pela-1a-vez-camara-de-sao-paulo-tera-mandatos-coletivos.ghtml>. Acesso em: 13 abr. 2021.

GOMES, Rodrigo Portela. **Constitucionalismo e Quilombos**: famílias negras no enfrentamento ao racismo de estado. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (INESC). **Análise das candidaturas coletivas nas eleições de 2020**. Disponível em: <https://www.inesc.org.br/analise-das-candidaturas-coletivas-nas-eleicoes-de-2020/>. Acesso em: 13 abr. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo 2000**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/censo/>. Acesso em: 23 ago. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo 2010**. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/resultados.html>. Acesso em: 23 ago. 2021.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Publicações:** lista completa. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>. Acesso em: 23 ago. 2021.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. **Urnas demarcadas:** Brasil elege maior número de candidatos indígenas na história da democracia. Disponível em: <https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/urnas-demarcadas-brasil-elege-maior-numero-de-candidatos-indigenas-na-historia-da-democracia>. Acesso em: 13 abr. 2021.

LORDE, Audre. A transformação do silêncio em linguagem e ação. In: **Associação de Línguas Modernas**, painel Lésbicas e literatura, 1977. Disponível em: <https://www.geledes.org.br/atransformacao-do-silencio-em-linguagem-e-acao/>. Acesso em: 3 jul. 2021.

MOURA, Clóvis. **Rebeliões da senzala:** a questão social no Brasil. 3. ed. São Paulo: Lech Livraria Editora Ciências Humanas, 1981.

ORDENAÇÕES FILIPINAS, Livro 1 Tit. 66: dos vereadores. Universidade de Coimbra. Disponível em: <http://www1.ci.uc.pt/ihti/proj/filipinas/l1p145.htm>. Acesso em: 29 jun. 2021.

PAIXÃO, Marcelo. **Desigualdades raciais na incidência do analfabetismo no seio da população brasileira:** uma leitura empírica baseada nos indicadores do censo 2000. *Libertas, Juiz de Fora*, v. 4/5, n. especial, p. 132-150, 2004/2005.

PALMARES: Fundação Cultural. **IBGE vai incluir informações quilombola no censo de 2020.** Disponível em: <http://www.palmares.gov.br/?p=55555>. Acesso em: 13 abr. 2021.

PEREIRA, Fernanda Estanislau Alves. **Direito Antirracista.** 1. ed. Florianópolis: Emais Editora, 2021.

QUEIROZ, Marcos Vinícius Lustosa. **Constitucionalismo brasileiro e o Atlântico Negro:** a experiência constituinte de 1823 diante da Revolução Haitiana. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

SANTOS, Natália Neris da Silva. **A voz e a palavra do movimento negro na Assembleia Nacional Constituinte (1987/1988):** um estudo das demandas por direitos. 2015. Tese (Doutorado em Direito) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2015.

ESTUDOS ELEITORAIS | ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL

VARGAS, João H. Costa. “Desidentificação”: a lógica de exclusão antinegra no Brasil. In: VARGAS, João H. Costa; PINHO, Osmundo (org.). **Antinegritude**: o impossível sujeito negro na formação social brasileira. Cruz das Almas (BA): EDUFRB; Belo Horizonte: Fino Traço, 2016. p. 13-30.

VELECI, Nailah Neves. **Cadê Oxum no espelho constitucional?**: os obstáculos sócio-político-culturais para o combate às violações dos direitos dos povos e comunidades tradicionais de terreiro. 2017. Dissertação (Mestrado em Direitos Humanos e Cidadania), Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

Crimes e processo penal eleitoral: visão transversal

Eugênia Nogueira do Rêgo Monteiro Villa¹

Raquel Lima Scalcon²

¹ Doutora em Direito e Políticas Públicas (UniCeub/DF); mestra em Direito (Unisinos/RS); especialista em Direito e Processo Penal (Esapi/UFPI); professora da Uespi; delegada de Polícia Civil do Piauí; superintendente do Sistema de Gestão de Riscos (SSP/PI).

² Doutora em Direito Penal (UFRGS); mestre em Ciências Criminais (PUCRS); Professora de Direito Penal nos cursos de graduação, pós-FGV Law e mestrado profissional (Linha Direito Penal Econômico) na FGV Direito SP (2019-atual). Advogada criminalista.

Introdução

O estudo promove interseção entre categorias gênero, raça e classe social e crimes e processos eleitorais. Para identificar eventuais lacunas no Sistema Penal Eleitoral, serão consideradas as dimensões normativa e procedural. Ou seja, pretende-se detectar em que medida tal sistema replica condicionamentos ideológicos que selecionam pessoas e condutas a serem investigadas e processadas pela Justiça Eleitoral.

Serão cotejados crimes eleitorais e sua aplicabilidade para identificar dinâmicas sociais que gerem irritabilidades em enquadramentos epistemológicos da dogmática penal porque são dissociados da realidade empírica ou das relações sociais. Ou seja, pretende-se investigar significados e dinâmicas oculados aos comandos legais (crimes eleitorais) que impõem penas e repercussão na realidade empírica, tomando por base três categorias analíticas: gênero, raça e classe social.

Espera-se, com a pesquisa, contribuir para o “campo democrático” que pugna por um sistema penal limitado pelos princípios da legalidade, liberdade e vida. A adoção do recorte de gênero, raça e classe social ilumina a diversidade e reafirma o compromisso da Justiça Eleitoral com a democracia.

O artigo resulta de participação das articulistas em Grupo Revisor de estudo promovido pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) de Sistematização das Normas Eleitorais, referente ao Eixo Temático 6 (Crimes Eleitorais e Processo Penal Eleitoral). São duas missões atribuídas: proposta de adaptabilidade entre normas eleitorais vigentes e projetos de lei propostos pelo Congresso Nacional na atualidade, e promoção de cortes transversais de gênero e raça. Tal abordagem conduz a caminhos que levam a análises críticas profundas e contribuem para a mencionada adequação. Dessa forma, adota-se metodologia que possibilita diálogos entre dogmática penal em matéria eleitoral e dinâmica social, tomando por base as três categorias analíticas supracitadas.

O percurso metodológico foi realizado em quatro fases: 1. Análise do relatório final do Eixo Temático 6 (Crimes Eleitorais e Processo Penal Eleitoral); 2. Mapeamento e análise de projetos de lei (PL) que tramitam no Congresso Nacional versando sobre Crimes e Processo Eleitoral; 3. Leituras flutuantes de jurisprudências no Relatório do SNE – TSE em busca de categorias meta-jurídicas; e 4. Identificação de categorias analíticas teóricas e jurídicas para adaptabilidade das normas eleitorais com os PL que tramitam no Congresso Nacional, e confronto com a realidade empírica.

Uma vez delineados crimes com base em projetos de lei e bases teóricas, reorganiza-se o conteúdo obtido para promoção de diálogo com as categorias analíticas gênero, raça e classe social, funcionando como portas de entrada para posteriores interlocuções com a dogmática penal.

O estudo foi organizado em dois capítulos. No primeiro, confere-se identidade criminal ao Sistema Penal Eleitoral com base em aportes criminológicos. Em seguida, promove-se recorte transversal no campo das normas penais eleitorais, imbricando-as com as categorias analíticas propostas.

No segundo capítulo, analisa-se o enfoque oferecido pelo Relatório de Sistematização de Normas Eleitorais (SNE) do TSE na perspectiva dos Crimes Eleitorais e Processo Eleitoral e de categorias analíticas de raça, gênero e classe social. A estratégia adotada promove aberturas em enquadramentos jurídicos contribuindo com o processo legislativo e as decisões organizacionais dos órgãos incumbidos pela investigação, pelo processamento e pelo julgamento de crimes eleitorais.

No decorrer das análises, foram identificadas categorias passíveis de adoção em eventuais adaptações das normas eleitorais em projetos de lei que tramitam nas casas legislativas. Ao final, o estudo sinaliza para a necessidade de se constatar, por ocasião do trabalho da Polícia, do Ministério Público e da Defesa e Justiça, eventual política criminal eleitoral seletiva e estigmatizante.

1. Identificando transversalidade em crimes eleitorais

Pretende-se promover diálogo entre normas penais eleitorais e aportes teóricos da Criminologia com categorias de raça, gênero e classe social, com o objetivo de inserir Crimes e Processo Penal Eleitoral no contexto social e possibilitar interfaces transversais com a realidade empírica.

1.1. Política criminal

Crimes Eleitorais e Processo Eleitoral integram o Sistema Penal Eleitoral com base no poder de criminalizar condutas, prever sanções e atribuir penas a casos concretos. Lições de Bergalli³ sobre sociologia do controle penal sinalizam para distinções entre *violência institucional* e *violência estrutural*.

³ ÁVILA (2021, página 144).

Segundo o autor, a primeira é praticada por órgãos estatais e a segunda é “[...] sinónimo de injusticia social, de represión de necesidades reales y por tanto de derechos humanos [...]”⁴. Ambas são invisibilizadas pelo Sistema Penal, que se ocupa “[...] simbólica y selectivamente solo de algunos casos de violencia directa de tipo individual o grupal definidos como delitos, especialmente en momentos de crisis⁵”.

Sobre seletividade do Sistema Penal, acentuamos que o poder punitivo se dá por meio de processos de criminalização primária e secundária. Entende-se por criminalização primária a produção de [...] leis incriminadoras, atividade exercida, basicamente, pelo poder legislativo e que traça um programa que deve ser cumprido por outras agências do sistema penal (polícias, judiciário, ministério público [...]). A criminalização secundária trata da [...] acción punitiva ejercida sobre personas concretas [...]” (VILLA, 2020, página 142).

Na perspectiva das normas penais e processuais penais eleitorais, o estudo cotejará atividade legiferante eleitoral na perspectiva da criminalização primária (Código Eleitoral). Nesse sentido, destacamos que os tipos penais eleitorais possuem nuances próprias que se diferenciam dos crimes comuns previstos no Código Penal. Dentre elas, estão o não estabelecimento de pena mínima e o conteúdo impreciso dos comandos legais, cujos significantes são genéricos e frequentemente desprovidos de significado. São aberturas que podem ocasionar insegurança jurídica em virtude de “vazios” e instabilidades conceituais.

A ausência de pena mínima confere absoluta liberdade ao(à) aplicador(a) da norma para estabelecer pena base relativamente ao *quantum* mínimo e:

[...] se a função do direito penal é comunicar a vigência da norma, a simples imputação da responsabilidade penal por meio de uma sentença já é capaz de fazê-lo. Se a sentença pretende ir além da transmissão dessa mensagem já promovida pela imputação, impondo também uma pena, é preciso que busque outra justificativa que não a simples comunicação da vigência da norma (VILLA, 2020, página 137).

A imposição de pena requer do(a) julgador(a) motivação idônea que justifique a medida (culpa) e o *quantum* (pena) aplicados à responsabilidade penal atribuída. Se o tipo penal contém “aberturas” que demandam interpretações extensivas para preenchimento de lacunas, caso de diversos crimes eleitorais apontados pelo Relatório SNE, a simples comunicação da vigência da norma, sem que haja imposição de pena, constitui cenário de risco.

⁴ ÁVILA (2021, página 156).

⁵ ÁVILA (2021, página 156-157).

Assim, deve-se buscar categorias analíticas para fechamento de aberturas, prevenindo cenários de imputação de responsabilidade penal genéricos, desprovidos de significado, dando margem à instabilidade jurídica.

É preciso [...] reconhecer que, em um Estado Democrático de Direito, esse déficit de fundamentação do poder punitivo impõe que a discussão sobre as razões de punir seja renovada e levada a sério e que o debate sobre a fundamentação da pena não permaneça obscurecido e confundindo com o debate sobre a fundamentação da culpa (VILLA, 2020, página 138).

À vista disso, indaga-se: o que está sendo visualizado pela Justiça Eleitoral? Qual enquadramento é dado por ela diante da impossibilidade de as agências apurarem todas as condutas previstas no Código Eleitoral? Seriam os casos que as agências policiais levaram a cabo ou que foram suscitados pelos meios de comunicação? O imaginário popular?

No plano organizacional, a atividade policial inicia a persecução penal, importando em “[...] puerta de entrada al sistema penal⁶ [...]”, funcionando como [...] instrumento fundamental para este ejercicio de la violencia institucional, quedando muy clara la relación existente entre ésta, el Estado moderno y la coacción o el uso de la fuerza”⁷.

A Polícia exerce controle das condutas que serão investigadas, caracterizando:

[...] enorme poder [...] en el proceso de criminalización, su carácter selectivo y classista, llegando a cumplir ‘realmente a nivel particular y primario funciones de juez’. Concluyendo que ‘el propio control policial resulta un factor de criminalización, origen de criminalidade (ÁVILA, 2021, página 153).

No mesmo sentido, Lucas Villa (2020), ao se referir à criminalização secundária, aduz que a Polícia, não atingindo a completude da missão de investigar a totalidade dos comandos normativos, seleciona os casos nos quais “[...] crimes grosseiros, praticados sem qualquer sofisticação, cuja detecção se torna mais fácil [...]”, recaem em “[...] pessoas sobre quem a incidência do poder punitivo cause menos problemas, por sua impossibilidade de acesso ao poder político ou à comunicação de massa” (VILLA, 2020, página 144). São pessoas vulnerabilizadas em razão de estímulos sociais que os colocam em situação de precariedade: raça, gênero e classe social, sem prejuízo de outros.

⁶ ÁVILA, 2021, página 155.

⁷ ÁVILA, 2021, página 157.

1.2. Raça, gênero e classe social

Segundo Lucas Villa (2020, página 143), “[...] é natural que o sistema penal, através das agências de criminalização secundária, promova uma seleção criminalizante e que leve a cabo apenas uma ínfima porção do programa traçado pela criminalização primária”. Isso porque “é impossível para as agências de criminalização secundária, mormente para a Polícia, investigar todos os crimes praticados por todas as pessoas”. As agências, portanto, decidem “[...] de quem irão se ocupar, ou seja, quem serão as pessoas que irão ser criminalizadas (e vitimizadas, já que a seletividade não é apenas dos criminalizados, senão também das vítimas)”.

Conforme Eugenio Villa, a decisão sobre quem será criminalizado integra política que [...] promove ingresso de pessoas em campo de invisibilidade normativa, tornando-as vulneráveis e sujeitas ao monopólio das decisões organizacionais (VILLA, 2020, *passim*). Trata-se da denominada “necropolítica” ou “submissão da vida ao poder da morte” (MBEMBE, 2019, página 124). A política da morte ocorre quando não se asseguram culturas, tradições, modos de vida e soberania dos povos, impondo a pessoas comportamentos e regimes de controle para fins de redução do *status* político e social.

Por força da política da morte, “[...] povos colonizados herdaram traumas psíquicos, perderam significados espirituais, linguísticos e cosmológicos como parte da subjugação da Europa [...]” (AKOTIRENE, 2020, página 80). Disso adém a necessidade de:

[...] deslocamento do pensamento hegemônico e a ressignificação das identidades, sejam elas de raça, de gênero ou de classe, para que se pudesse construir novos lugares de fala com o objetivo de possibilitar voz e visibilidade a sujeitos que foram considerados implícitos dentro dessa normatização hegemônica (RIBEIRO, 2020, página 43).

Vozes interrompidas poderão ocupar lugares em decisões da Polícia, do Ministério Público e do Judiciário. O campo das decisões organizacionais representa espaço aberto para irradiação das categorias gênero, raça, etnia e classe social, restabelecendo aquilo que foi perdido.

No âmbito dos atores judiciais, haveria, segundo Gabriel Bombini, “[...] severo condicionamiento para la representación de la conflictividad social que esos actores gestionan y para la construcción de empatía con setores o colectivos vulnerados o subalternizados” (BOMBINI, 2021, página 179).

Segundo Bombini, os juízes expressam, em suas decisões, valores e interesses da classe superior com a falsa convicção de que, por exercerem função pública elevada, integrariam posição social de destaque⁸. Haveria espécie de “[...] *justicia de classe*, [...] verdadera *política criminal de la exclusión social o aporofóbica* que aplica el rigor punitivo sólo o preferencialmente frente a las clases excluidas o desposeídas” (BOMBINI, 2021, página 182).

Na perspectiva da categoria gênero,

[...] se denuncia el carácter androcéntrico del derecho, no sólo desde la perspectiva del lenguaje que utiliza, que se construye en la clave de una subjetividad masculinizada, sino desde el punto de vista conceptual en la medida en que se elaboran categorías jurídicas cargadas de diferenciaciones artificiales y referencias morales (BOMBINI, 2021, página 183).

As categorias gênero e classe social se aliam à colonialidade do poder, própria dos países da América Latina:

[...] para demonstrar existência de projeto orientado ao controle – sujeição de pessoas reduzidas a ‘não humanas’ como estratégia racional para imposição de um poder, no caso o poder colonial, baseado na supremacia do conquistador: homem branco, europeu, heterossexual e católico (VILLA, 2011, página 56).

Daniela Heim alerta sobre a colonialidade de gênero presente no sistema jurídico, nas leis, nos cárceres e em todas as instituições do Estado, daí acentuar a:

[...] urgencia de descolonizarnos desde una mirada orientada a revelar las nuevas formas del colonialismo en el capitalismo tardío, enfatizando en la colonialidade del derecho como parte de un esquema de poder hegemónico mundial que opera tanto en el poder colonizador como en la periferia colonizada (HEIM, 2021, página 251).

Porém, segundo a mesma autora, a tarefa de descolonização do direito requer esforços para identificar o patriarcado jurídico e colonialista, indagando-se quais seriam suas raízes no Direito para se construir uma justiça de gênero própria, respaldada em nossa realidade empírica. Conceitos e categorias resultariam de processos analíticos e interpretações fundamentadas em nossas experiências, em contextos histórico-político-culturais próprios: “[...] se trata tan sólo de identificar, comprender y valorar nuestras experiencias, las teorías y las prácticas que de ellas derivan, como parte sustancial de la pertenencia a comunidades con intereses y capacidades propias o, lo que es lo mismo, que son autónomas y soberanas” (HEIM, 2021, página 254).

⁸ “[...] siempre ha sido un cuerpo separado, una zona de poder separada de la sociedad, y por lo tanto, de las dinámicas que la atraviesan, de las tensiones que la recorren, de las divisiones que se forman en ella y de los encuentros ideales y políticos que tienen en su seno [...]”. (BOMBINI, 2021, página 180).

No estudo, busca-se, nos limites do Relatório do SNE, dar visibilidade às vozes de pessoas excluídas do *status* político e social no campo eleitoral brasileiro: mulheres, negros, LGBTQIA+ e pessoas inseridas em situação de vulnerabilidade. Não se pretende esgotar o debate, mas iniciá-lo na perspectiva dos Crimes e Processo Penal Eleitoral.

2. Análise de projetos de lei em curso na Câmara e no Senado

Dentre os projetos de lei levantados no *site* das duas casas legislativas que versavam sobre matéria eleitoral, destacaram-se, para o estudo, os que dialogassem com a temática da transversalidade. A pesquisa identificou 204 projetos de lei pela busca automática no *site* das Casas Legislativas com utilização de palavras-chave “eleitoral” e “penal” e refinamentos indicados e relatados pela assessoria da Deputada Margarete Coelho. Foi possível alinhar 49 PL com a temática eleitoral e 6 ou 12% com as categorias analíticas gênero, raça e classe social.

Identificou-se, no período pesquisado (2015 a 2020), seis projetos de lei que tratavam explicitamente do reconhecimento de direitos de pessoas em situação de vulnerabilidade. Em regra, os PL buscam promover equivalência do *status* político e social de mulheres, conferindo maior proteção a gestantes, idosas e portadoras de deficiência. Passa-se então a analisar os projetos de lei que consideram conteúdos similares.

2.1. Projeto de Lei n. 9.699/2018

A proposta altera a Lei n. 4.737, de 15 de julho de 1965, que institui o Código Eleitoral, para estabelecer a violência política contra mulheres como crime eleitoral.

Artigo 301-A. Realizar violência política, por si ou interpresa pessoa, através de pressão, perseguição, assédio, ameaça, agressão, seja física ou psicológica, contra mulheres candidatas, eleitas, nomeadas ou no exercício de cargo político, durante ou após as eleições, que visem impedir, encurtar, suspender, bem como para evitar o exercício de seu mandato ou função.

Pena - reclusão de três (3) a oito (8) anos e pagamento de 200-300 dias-multa.

Parágrafo único. A pena cominada aumenta-se de um terço, se o crime é cometido contra mulher:

- 1 - gestante;
- 2 - maior de sessenta (60) anos;
- 3 - portadora de deficiência.

A iniciativa contempla a categoria gênero ao estabelecer novo tipo penal incriminador consistente na prática de “violência política” contra mulheres – crime autônomo de natureza eleitoral. A proposta restringe alcance ao sujeito mulher, mas elenca categorias pelas quais se infere conceito legal de violência política: pressão, perseguição, assédio, ameaça, agressão, seja física ou psicológica. A perseguição pode ser considerada *stalking, ex vi* do artigo 147-A do Código Penal brasileiro, *verbis*:

Artigo 147-A. Perseguir alguém, reiteradamente, e por qualquer meio, ameaçando-lhe a integridade física ou psicológica, restringindo-lhe a capacidade de locomoção ou, de qualquer forma, invadindo ou perturbando sua esfera de liberdade ou privacidade.

Pena - reclusão, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa.

Parágrafo 1º A pena é aumentada de metade se o crime é cometido:

1 - [...];

2 - contra mulher por razões da condição de sexo feminino, nos termos do parágrafo 2º-A do artigo 121 deste Código;

Parágrafo 3º Somente se procede mediante representação.

Ameaça e agressão física (lesão corporal) correspondem aos tipos penais previstos nos artigos 147 e 129 do CP. Pressão e agressão psicológica podem ser correlacionadas à ameaça. Apesar da proteção a mulheres gestantes, idosas e portadoras de deficiência, camadas se superpõem e acentuam cenários de desigualdade social, econômica e política, porém permanece oculto debate político das relações de gênero. Em estudo anterior, sinalizou-se para essa circunstância no tocante à qualificadora do feminicídio:

Ana Lúcia Sabadell (2016, página 186), ao analisar argumentos de estudiosos das ciências penais acerca da qualificadora, revela que neles “[...] se evidencia o emprego do mecanismo da “invisibilidade social da problemática de gênero”. O objetivo é (re)situar a violência contra a mulher no anonimato, evitar sua publicização, e, portanto, sua politização” (VILLA, 2021, página 192).

A despolitização do sujeito mulher acarreta exclusão das categorias gênero, raça e classe social, as quais representam relações de poder que emolduram corpos e estabelecem campos emoldurados por forças sociais, econômicas, políticas etc. As molduras tornam pessoas vulneráveis à convivência social

porque impedem/dificultam de desfrutarem, em equivalência de condições, os bens da vida. Nessa seara, vislumbram-se a comunidade LGBTQIA+, os negros e as pessoas pobres.

2.2. Projeto de Lei n. 4.963/2020

A proposta estabelece normas para prevenir, sancionar e combater a violência política contra mulheres ou em razão de gênero.

Artigo 301-A. Usar de violência política contra mulheres ou em razão de gênero, com o propósito de restringir, impedir ou dificultar o exercício de seus direitos políticos.

Pena – reclusão, de 1 (um) a 3 (três) anos e pagamento de 250 a 300 dias-multa.

O conteúdo legal não vislumbra “colorido crítico⁹” presente no Relatório SNE consistente em privilégio de pena mais branda a servidor público que incida em igual conduta (artigo 300 do Código Eleitoral). Embora não esmiúze conceito de violência política, amplia sujeito passivo ao prever que, além do sujeito mulher, deve-se considerar sujeito em “razão de gênero”. Ou seja, pessoas que não se amoldam à configuração heterossexual hegemônica serão protegidas pela norma incriminadora.

2.3. Projeto de Lei n. 349/2015 – PRLP n. 1/0

A proposta estabelece normas para prevenir, sancionar e combater a violência política contra a mulher e altera as Leis n. 4.737/1965; n. 9.096/1995; e n. 9.504/1997, com o mesmo escopo.

Artigo 323. Divulgar, na propaganda eleitoral, ou durante período da campanha eleitoral, fatos que sabe inverídicos, em relação a partidos ou candidatos e capazes de exercerem influência perante o eleitorado.

[...]

Parágrafo 1º Nas mesmas penas incorre quem produz, oferece ou vende vídeo com conteúdo inverídico acerca de partidos ou candidatos.

Parágrafo 2º Aumenta-se a pena de um terço até a metade se o crime:

1 - é cometido pela imprensa, rádio ou televisão, ou por meio da rede de computadores, de rede social ou transmitida em tempo real;

⁹ Termo empregado pelo Professor Titular. Alamiro Velludo Salvador Netto (FADIR - USP) em reunião específica do Eixo Temático 6 – Crimes Eleitorais e Processo Penal Eleitoral ocorrida no dia 14/12/2020.

2 - envolver menosprezo ou discriminação à condição de mulher ou à sua cor, raça ou etnia.

O projeto de lei qualifica o termo “propaganda eleitoral”, dando-lhe contornos eleitorais. Amplia *lócus* do cometimento do delito para alcançar período de campanha eleitoral, ou seja, incorrendo no crime do artigo 323 quem promover divulgação de fatos inverídicos – *fake news* – na propaganda eleitoral ou na campanha eleitoral.

A proposta mantém imprecisão no conceito legal do termo “capazes de exercerem influência perante o eleitorado”, não solucionando problema de delimitação legal exigido pelo Princípio da Reserva Legal suscitado no relatório.

A prática delituosa se estende para “quem produz, oferece ou vende vídeo com conteúdo inverídico acerca de partidos ou candidatos” e é majorada se praticada em meios de comunicação de massa e se “envolver menosprezo ou discriminação à condição de mulher ou à sua cor, raça ou etnia”.

O artigo 323 foi o que mais recebeu propostas legiferantes no período pesquisado. Foram seis PL, sendo um em 2015 e cinco em 2018. O campo vislumbrado pelo(a) legislador(a) reúne: violência política contra mulheres, causas de aumento de pena, ampliação do sujeito passivo, momento do cometimento, modo de agir e meios para exercer influência perante o eleitorado.

A permanência na imprecisão de conceitos presentes na expressão “capazes de exercerem influência perante o eleitorado” pode tornar o tipo eleitoral incompatível com o Princípio da Reserva Legal. O tipo pode ser “fechado” com propostas que contemplam termos como ofensa ao “decoro”, “dignidade” e “capital político”.

A causa de aumento de pena do inciso 2 restringe o menosprezo e a discriminação em relação à cor, raça e etnia a candidatas mulheres. Ademais, pode configurar crime mais grave – Injúria Racial – prevista no parágrafo 3º do artigo 140 do CP, cuja pena é de 1 a 3 anos de reclusão, bem mais severa que a da proposta legiferante, cujo limite máximo se encerraria em 18 meses (um ano e seis meses) de detenção. O tratamento ofertado pelo referido artigo do Código Penal alcança homens, mulheres cisgênero e transgênero.

O fechamento do tempo do crime restringindo-o a período eleitoral pode abrir espaço a disputas eleitorais à margem do período legal, ou seja, prática de *fake news* em face de partidos e futuras candidaturas. Sua disseminação

antes do período eleitoral constitui fator de risco capaz de inviabilizar partidos e pessoas com capital político.

2.4. Projeto de Lei n. 9.626/2018

A proposta altera os artigos 323, 324, 325, 326 e 327 e acrescenta o artigo 356-A à Lei n. 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral, bem como altera os parágrafo 1º e 2º do artigo 57-H da Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997 – Lei das Eleições, e acrescenta o parágrafo 3º ao mesmo dispositivo legal, para agravar penas dos crimes eleitorais praticados por meio de veículos de comunicação. Vejamos:

Artigo 323. Divulgar, publicar, compartilhar ou transmitir, na televisão, no rádio, na mídia impressa ou na internet, por qualquer forma, em relação a partidos políticos, candidatos ou pré-candidatos, fato que sabe ou que por suas características e circunstâncias deveria saber inverídicos e capaz de exercer influência perante o eleitorado ou afetar a opinião de eleitores sobre candidatos, pré-candidatos ou partidos políticos:

Pena - detenção de 1 a 4 anos e multa de R\$ 50.000,00 a R\$ 1.000.000,00.

Parágrafo 1º A pena de multa será aplicada proporcionalmente ao custo da divulgação, publicação, compartilhamento ou transmissão realizado, quando conhecido, ao respectivo alcance e ao cargo em disputa.

Parágrafo 2º A pena de detenção será de 2 a 5 anos e a pena de multa de R\$ 100.000,00 a R\$ 2.000.000,00 quando o impacto da divulgação, publicação, compartilhamento ou transmissão tiver potencial de influenciar o resultado da eleição.

A proposta amplia o rol das ações para: publicação, compartilhamento e transmissão e, assim como as precedentes, também as formas e meios de consumação, pena, sujeitos passivos. Porém, o núcleo do tipo permanece indeterminado, carecendo de conteúdo para dar significado ao termo “capaz de exercer influência”. Vejamos:

Artigo 325. Difamar alguém, na propaganda eleitoral, ou visando a fins de propaganda, imputando-lhe fato ofensivo à sua reputação:

Pena - detenção de 1 a 4 anos, e pagamento de multa de R\$ 30.000,00 a R\$ 500.000,00.

Parágrafo 1º A pena de multa será aplicada proporcionalmente ao custo da divulgação, publicação, compartilhamento ou transmissão realizado, quando conhecido, ao respectivo alcance e ao cargo em disputa.

Parágrafo 2º Nas mesmas penas incorre quem divulgar, publicar, compartilhar ou transmitir, na televisão, no rádio, na mídia impressa ou na internet, por

qualquer forma, em relação a partidos políticos, candidatos ou pré-candidatos, falsamente, fato definido como crime.

Parágrafo 3º A exceção da verdade somente se admite se ofendido é funcionário público e a ofensa é relativa ao exercício de suas funções.

Parágrafo 4º A pena de detenção será de 2 a 5 anos e a pena de multa de R\$ 50.000,00 a R\$ 1.000.000,00 quando o impacto da divulgação, publicação, compartilhamento ou transmissão tiver potencial de influenciar o resultado da eleição.

Em apertada síntese, as alterações mantêm redação dos *caputs* alterando *quantum* de penas, modo de cálculo, ampliação de sujeitos ativos e passivos, privilégio da exceção da verdade a qualquer funcionário público e repercussão delituosa. Sob o ponto de vista formal, valem as considerações anteriormente expostas.

Materialmente, com base em aportes teóricos mencionados inicialmente, indaga-se: quais os sujeitos a serem protegidos pela norma? A quem se refere o sujeito “alguém”? Qual o sujeito? Candidato(a)? Eleitor(a)? Funcionário(a) público(a)?

Na perspectiva das categorias analíticas de gênero, raça, etnia e classe social, indaga-se: difamação não configuraria abuso de poder na modalidade de “violência política” contra mulheres, comunidade LGBTQIA+, negros(as) e pessoas inseridas em situação de vulnerabilidade política, social e econômica?

O poder invisível das relações de gênero pode se manifestar em ações tendentes a “[...] reduzir, suspender, impedir ou restringir o exercício das funções de seu cargo a uma mulher política, ou induzi-la, contra sua vontade, a atuar de uma maneira particular, ou deixar de fazê-lo, no exercício de seu mandato político” (COELHO, 2020, página 257).

A difamação propalada como meio para atingir mulheres no campo eleitoral constitui violência que se diferencia de crime símile previsto no Código Penal (artigo 139). Enquanto neste se protege honra subjetiva do sujeito, reputação que goza no meio social, na difamação eleitoral (artigo 325 – CE) protege-se capital político. Ou seja, há elementos adicionais a serem considerados (gênero, raça, etnia e classe social) que acentuam desigualdades e afetam diferenciadamente capital político de candidatos(as).

O diálogo entre as referidas normas e as categorias precedentes possibilita proteção legal a pessoas politicamente vulneráveis e desativa fatores de risco para promover cenários de oportunidades: “A igualdade de oportunidades

nas competições eleitorais é um conceito jurídico que transcende o conteúdo formal da norma e reclama interferência dos organismos de fiscalização e controle do processo eleitoral [...]” (COELHO, 2020, página 51).

2.5. Projeto de Lei n. 5.587/2020

Altera a Lei n. 4.737/1965, que institui o Código Eleitoral, para incluir causa de aumento de pena nos crimes de calúnia, injúria e difamação eleitorais, quando praticados com abrangência difusa ou coletiva, como rádio, televisão ou internet, e/ou em virtude de violência política contra a mulher. Vejamos:

Artigo 327. [...]

3 - na presença de várias pessoas, ou por meio que facilite a divulgação da ofensa como, mas não limitado à, uso de radiodifusão, internet, radiofrequência, e demais meios de oferta de telecomunicações com abrangência coletiva ou difusa. (NR)

4 - em virtude de violência política contra à mulher.

a. Para efeitos desta Lei, considera-se violência política contra a mulher como: um ou mais conjunto de ações que visam caluniar, injuriar, difamar ou ofender a honra e ou a imagem da mulher em razão da condição de ser mulher.

A proposta deixa de contemplar categorias de raça, etnia e classe social relativamente a homens e mulheres.

2.6. Projeto de Lei n. 5613/2020

Estabelece normas para prevenir, sancionar e combater a violência política contra a mulher; e altera as Leis n.s 4.737/1965 (Código Eleitoral); 9.096/1995; e 9.504/1997. Vejamos:

Lei n. 4.737/1965

Artigo 243. [...]

10 - que deprecie a condição da mulher ou estimule sua discriminação em razão do sexo feminino, ou em relação à sua cor, raça ou etnia.

Artigo 323. Divulgar, na propaganda eleitoral ou durante período de campanha eleitoral, fatos que sabe inverídicos em relação a partidos ou a candidatos e capazes de exercer influência perante o eleitorado:

Parágrafo único. Revogado.

Parágrafo 1º Nas mesmas penas incorre quem produz, oferece ou vende vídeo com conteúdo inverídico acerca de partidos ou candidatos.

Parágrafo 2º Aumenta-se a pena de 1/3 (um terço) até a metade se o crime:

1 - é cometido pela imprensa, rádio ou televisão, ou por meio da rede de computadores, de rede social ou transmitido em tempo real;

2 - envolve menosprezo ou discriminação à condição de mulher ou à sua cor, raça ou etnia.

Artigo 326-B. Assediar, constranger, humilhar, perseguir ou ameaçar, por qualquer meio, candidata a cargo eletivo ou detentora de mandato eletivo, utilizando-se de menosprezo ou discriminação à condição de mulher ou à sua cor, raça ou etnia, com a finalidade de impedir ou de dificultar a sua campanha eleitoral ou o desempenho de seu mandato eletivo.

Pena - reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos, e multa.

Parágrafo único. Aumenta-se a pena em 1/3 (um terço), se o crime é cometido contra mulher:

1 - gestante;

2 - maior de 60 (sessenta) anos;

3 - com deficiência.

Artigo 327. As penas cominadas nos artigos 324, 325 e 326 aumentam-se de 1/3 (um terço) até a metade, se qualquer dos crimes é cometido: [...]

4 - com menosprezo ou discriminação à condição de mulher ou à sua cor, raça ou etnia;

5 - por meio da rede de computadores, de rede social ou transmitido em tempo real.

Lei n. 9.096/1995:

Artigo 15. [...]

10 - prevenção, sancionamento e combate à violência política contra a mulher.

O projeto de lei foi convertido na Lei n. 14.192, de 4 de agosto de 2021.

Lei n. 9.504/1997:

Artigo 46. [...]

2 - nas eleições proporcionais, os debates poderão desdobrar-se em mais de um dia e deverão ser organizados de modo que assegurem a presença de número equivalente de candidatos de todos os partidos que concorrem a um mesmo

cargo eletivo, respeitada a proporção de homens e mulheres estabelecida no parágrafo 3º do artigo 10 desta Lei;

Artigo 7º Os partidos políticos deverão adequar seus estatutos ao disposto nesta Lei no prazo de 120 (cento e vinte) dias, contado de sua publicação.

Há necessidade, consoante lições de Margarete Coelho, de se “cutucarem” partidos políticos para adotarem em “[...] seus estatutos [...] ações afirmativas, como cota de gênero nos seus órgãos de direção, bem como destinar mais recursos financeiros para as candidaturas de mulheres” (COELHO, 2020, página 206). Ainda segundo a mesma autora e obra, não bastam leis para promoverem a mudança no cenário político de participação efetiva de mulheres. A mudança deve ser interna para refletir externamente a participação de mulheres nos debates, nas deliberações e na formação de governos.

Considerações finais

O Direito Eleitoral Penal deve cuidar de bens que preservem o Estado democrático, a soberania, a independência e a harmonia dos poderes. Na perspectiva do que se propôs o presente estudo, a preocupação se volta para dinâmicas ocultas que atentem contra a soberania e dignidade individual e comunitária em face de relações de poder atinentes ao gênero, à raça e à classe social.

O Relatório da Sistematização de Normas Eleitorais (SNE) sublinha conceitos “indeterminados” que povoam tipos penais eleitorais. Segundo Relatoria, o Código Eleitoral “[...] adota descrição incompatível com o grau de delimitação exigido pela estrita legalidade penal” (BRASIL, 2019, página 22). O mapeamento de seis projetos de lei alinhados com as categorias analíticas gênero, raça e classe social identificou permanência de conceitos indeterminados em novos tipos penais incriminadores eleitorais propostos nesses projetos.

É preciso reconhecer que, de 1965 aos dias atuais, passaram-se 56 anos e, em matéria penal, processual penal e política criminal, sobretudo no campo dinâmico dos acontecimentos, eventos delituosos e protagonistas apresentaram mutações. O paradigma eleitoral penal democrático restará preservado na medida em que se possibilite, por intermédio de enunciados e decisões organizacionais, identificar forças de controle que diferenciam e posicionam pessoas em situação de vulnerabilidade.

A análise do Relatório SNE demonstra inexistência de aportes legais e jurisprudenciais que possibilitem visualizar campo afeto a relações de poder

na perspectiva das categorias teóricas propostas. Muito embora haja identificação teórica sobre “clientela” do Sistema Penal como sendo pessoas negras e menos favorecidas economicamente, não se veem nas normas eleitorais vigentes e por viger quaisquer vestígios nesse sentido.

O estudo propôs interface entre Sistema Penal Eleitoral e categorias gênero, raça e classe social, promovendo transversalidade às condutas típicas eleitorais. O objetivo foi outorgar-lhes novos significados com base em aportes teóricos extraídos da Criminologia e Teorias Feministas, sem, no entanto, pretender esgotar o assunto.

Referências

AKOTIRENE, Carla. **Interseccionalidade**. São Paulo: Jandaíra, 2020. (Coleção feminismos plurais).

ÁVILA, Keymer. Alerta que camina: violencia policial por América Latina: sociología del control penal en marcha, el legado de Roberto Bergalli. In: MACHADO, Bruno Amaral *et al.* **La sociología del control penal en España y Latinoamérica**: homenaje a Roberto Bergalli. Barcelona: JMB Bosch, 2021. (Coleção criminologia, direito penal e política criminal).

BOMBINI, Gabriel. La cuestión judicial en la obra de Roberto Bergalli: por una profundización de una sociología crítica de la justicia. In: MACHADO, Bruno Amaral *et al.* **La sociología del control penal en España y Latinoamérica**: homenaje a Roberto Bergalli. Barcelona: JMB Bosch, 2021. (Coleção criminologia, direito penal e política criminal).

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Portal Câmara dos Deputados**, 2021. Informações sobre a Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/>. Acesso em: 30 jan. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 349, de 11 de fevereiro de 2015**. Dispõe sobre o combate à violência e à discriminação político-eleitorais contra a mulher. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2015. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=946625>. Acesso em: 9 set. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 4.963, de 20 de outubro de 2020**. Estabelece normas para prevenir, sancionar e combater a violência política contra mulheres ou em razão de gênero. Brasília, DF: Câmara dos

Deputados, 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2264493>. Acesso em: 9 set. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 5.587, de 18 de fevereiro de 2020.** Altera a Lei n. 4.737, de 15 de julho de 1965, que institui o Código Eleitoral, para incluir causa de aumento de pena nos crimes de calúnia, injúria e difamação eleitorais, quando praticados com abrangência difusa ou coletiva, como rádio, televisão ou internet e ou em virtude de violência política contra a mulher. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2267687>. Acesso em: 9 set. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 9.626, de 27 de fevereiro de 2018.** Altera os artigos 323, 324, 325, 326 e 327 e acrescenta o art. 356-A à Lei n. 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, bem como altera os §§ 1.º e 2.º do art. 57-H da Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997 – Lei das Eleições e acrescenta § 3.º ao mesmo dispositivo legal, para agravar as penas dos crimes eleitorais praticados por meio de veículos de comunicação. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2018. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2168438>. Acesso em: 9 set. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 9.699, de 28 de fevereiro de 2018.** Altera dispositivo da Lei n. 9.099, de 26 de setembro de 1995, que “dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências”. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2018. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2168620>. Acesso em: 9 set. 2021.

BRASIL. **Decreto-lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940.** Código Penal. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1940. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm. Acesso em: 9 set. 2021.

BRASIL. **Lei n. 4.737, de 15 de julho de 1965.** Institui o Código Eleitoral. Brasília, DF: Presidência da República, 1965. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737compilado.htm. Acesso em: 23 ago. 2021.

BRASIL. **Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995.** Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os artigos 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm. Acesso em: 9 set. 2021.

BRASIL. **Lei n. 14.192, de 4 de agosto de 2021.** Estabelece normas para prevenir, reprimir e combater a violência política contra a mulher; e altera a Lei n. 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), a Lei n. 9.096, de 19 de setembro de

1995 (Lei dos Partidos Políticos), e a Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), para dispor sobre os crimes de divulgação de fato ou vídeo com conteúdo inverídico no período de campanha eleitoral, para criminalizar a violência política contra a mulher e para assegurar a participação de mulheres em debates eleitorais proporcionalmente ao número de candidatas às eleições proporcionais. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2021/lei-14192-4-agosto-2021-791631-publicacaooriginal-163264-pl.html>. Acesso em: 9 set. 2021.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei n. 5613/2020**. Estabelece normas para prevenir, sancionar e combater a violência política contra a mulher; e altera as Leis n.s 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 9.504, de 30 de setembro de 1997. Brasília, DF: Senado Federal, 2020. Disponível: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/146095>. Acesso em: 9 set. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Sistematização das normas eleitorais**: eixo temático VI: crimes eleitorais e processo penal eleitoral. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 2019.

COELHO, Margarete de Castro. **O teto de cristal da democracia brasileira**: abuso de poder nas eleições e violência política contra mulheres. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

HEIM, Daniela. Género y enseñanza del derecho: ¿ Hacia una cultura jurídica feminista? In: MACHADO, Bruno Amaral *et al.* **La sociología del control penal en España y Latinoamérica**: homenaje a Roberto Bergalli. Barcelona: JMB Bosch, 2021. (Coleção criminologia, direito penal e política criminal).

MBEMBE, Achile. **Necropolítica**. São Paulo: N-1 edições, 2019.

PEREIRA, José James; COSTA, Nelson Nery. **Código eleitoral anotado 2020**. Pirassununga: Lawbook, 2020.

RIBEIRO, Djamila. **Lugar de fala**. São Paulo: Jandaíra, 2020. (Coleção feminismos plurais).

VILLA, Eugênia Nogueira do Rêgo Monteiro. **Círculo do feminicídio**: o silêncio murado do assassinato de mulheres. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

VILLA, Lucas. **Hegemonia e estratégia abolicionista**: o abolicionismo penal como negação da crueldade. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

A participação eleitoral das pessoas com deficiência no Brasil: desafios e perspectivas

Anahí Guedes de Mello¹

Joelson Dias²

Márcia Inês Schaefer³

Geovanna Rodrigues da Silva⁴

Salisia Menezes Peixoto⁵

¹ Antropóloga; doutora em Antropologia Social pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Atualmente é pesquisadora da Anis – Instituto de Bioética, Direitos Humanos e Gênero; pesquisadora associada do Núcleo de Estudos sobre Deficiência da UFSC; coordenadora do Comitê Deficiência e Acessibilidade da Associação Brasileira de Antropologia (ABA); e membro do grupo de trabalho *Estudios críticos en discapacidad* do Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais (CLACSO).

² Advogado; ex-ministro substituto do Tribunal Superior Eleitoral (TSE); mestre em Direito pela Harvard University e presidente da Comissão Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; membro fundador da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (Abraadep). Foi procurador da Fazenda Nacional, procurador da Câmara Legislativa do Distrito Federal e servidor concursado do TSE.

³ Mestre e doutoranda em Sociologia e Ciência Política na UFSC; pesquisadora do Núcleo de Pesquisas em Movimentos Sociais (NPMS) da UFSC.

⁴ Acadêmica de Direito do UniSales – Centro Universitário Salesiano.

⁵ Estudante universitária de Direito no UniSales – Centro Universitário Salesiano.

Resumo

Este trabalho reflete a participação do Subgrupo da Pessoa com Deficiência na Fase 2 do Projeto de Sistematização das Normas Eleitorais (SNE), Eixo Temático 7 – Participação das Minorias do Processo Eleitoral. O objetivo é discutir, a partir da perspectiva do Direito Eleitoral e da Ciência Política, algumas dimensões que envolvem o acesso e a participação política eleitoral das pessoas com deficiência no Brasil.

Palavras-chave: participação eleitoral. acessibilidade. pessoas com deficiência.

The electoral participation of people with disabilities in Brazil: challenges and perspectives

Abstract

This work reflects the participation of the Subgroup of the Person with a Disability in Phase II of the Project for Systematization of Electoral Standards, Thematic Axis VII - Participation of Minorities Groups in the Electoral Process. The goal is to discuss from the perspective of Electoral Law and Political Sciences some dimensions involving access and electoral political participation of people with disabilities in Brazil.

Keywords: electoral participation. accessibility. people with disabilities.

Introdução

Na Fase 2 do Projeto de Promoção dos Estudos Integrados sobre os Relatórios da Sistematização das Normas Eleitorais (SNE), inseridos no Eixo Temático 7 – Participação das Minorias do Processo Eleitoral, tivemos a incumbência de analisar as normativas envolvendo as condições de acessibilidade para a participação política eleitoral das pessoas com deficiência no Brasil, tema de grande complexidade e com desafios urgentes. Historicamente excluídas devido às percepções negativas associadas à sua imagem corporal, as pessoas com deficiência constituem um grupo social bastante heterogêneo, seja pela diversidade de deficiências (auditiva, visual, física, psicossocial, intelectual e múltipla) e níveis diversos de impedimentos corporais, seja pelas distintas necessidades e preferências de pessoas de uma mesma deficiência, estando todas inseridas em contextos culturais, econômicos e sociopolíticos que podem ser mais ou menos restritivos à sua participação na vida social e política.

Alinhada à Convenção sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência e seu Protocolo Facultativo (BRASIL, 2008), a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Lei n. 13.146, de 6 de julho de 2015), em seu artigo 2º, define *pessoa com deficiência* como sendo:

Artigo 2º [...] aquela que tem impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas (BRASIL, 2015).

Essa definição de pessoa com deficiência implica, portanto, deslocar a deficiência de sua perspectiva individualista, que se refere ao corpo, para o contexto das barreiras sociais, a partir da relação imbricada entre o corpo socialmente lido como deficiente e o ambiente incapaz de prover-lhe a acessibilidade. Nesse sentido, destacamos que partimos da perspectiva de que existem condições e disposições sociais que influenciam diretamente a participação política de pessoas com deficiência, em especial a participação eleitoral, que é o foco deste estudo. Na sequência, descrevemos as principais questões suscitadas pelo Subgrupo da Pessoa com Deficiência no Eixo Temático 7.

1. Acessibilidade eleitoral sob a perspectiva das normas jurídicas

Na Fase 1 do SNE, foram analisadas três leis que regem o processo eleitoral no Brasil, a saber: o Código Eleitoral (Lei n. 4.737/1965), a Lei das Eleições (Lei n. 9.504/1997) e a Lei dos Partidos Políticos (Lei n. 9.096/1995). A partir da leitura do Relatório SNE, Fase 1 – Eixo 7, nos trechos específicos sobre participação eleitoral de pessoas com deficiência, as principais questões em torno da acessibilidade eleitoral correspondem ao *momento do voto* e ao *período eleitoral* como um todo. No primeiro caso, as referências sobre pessoas com deficiência e acessibilidade presentes no Código Eleitoral fazem menções de modo central sobre o momento do voto; no segundo caso, na Lei das Eleições, as referências sobre esse grupo apontam mais para questões envolvendo o período eleitoral como um todo, com destaque para a acessibilidade comunicacional nas propagandas eleitorais. Por fim, na Lei dos Partidos Políticos, não há nenhuma menção específica a pessoas com deficiência e acessibilidade.

De fato, observamos que as referidas normas dão maior atenção à acessibilidade das propagandas eleitorais e do momento do voto; no entanto, destacamos que a participação política eleitoral é mais ampla que somente esses dois aspectos citados, os quais constituem apenas dois momentos do processo eleitoral. Segundo Joelson Dias (2020),

A acessibilidade eleitoral visa a erradicar barreiras que distanciam os indivíduos do exercício de seus direitos políticos. Não se traduz exclusivamente no direito de votar com facilidade, vai além. Tem como propósito a superação, dentre outros, dos obstáculos arquitetônicos das zonas e seções eleitorais; do preconceito e ignorância social que mitigam as chances de candidatos e candidatas com deficiência serem eleitos; da inacessibilidade das propagandas partidárias e eleitorais, dos informes oficiais e dos debates televisivos que não contam com audiodescrição, linguagem de sinais e legenda (DIAS, 2020).

Assim, a participação política eleitoral engloba também as informações disponibilizadas pela Justiça Eleitoral (JE), o Cadastro Eleitoral, a filiação e a participação em partidos políticos, o registro de candidaturas, as campanhas eleitorais realizadas pelos partidos e candidatos, o dia da votação, inclusive em relação à acessibilidade nas seções eleitorais e à capacitação dos mesários no atendimento a pessoas com deficiência, bem como a divulgação dos resultados eleitorais.

Essa constatação demonstra a importância do papel da JE e dos partidos políticos como atores centrais na regulação e na realização dos processos eleitorais, possibilitando as condições necessárias para que as pessoas com deficiência possam participar ativamente da política eleitoral não somente como eleitoras, mas também como candidatas, rompendo assim com a perspectiva capacitista sobre as pessoas com deficiência (MELLO, 2016).

Uma iniciativa fundamental para a ampliação da acessibilidade eleitoral é o Programa de Acessibilidade da Justiça Eleitoral, instituído pela Resolução-TSE n. 23.381/2012, que, em seu artigo 2º, especifica:

Artigo 2º O Programa de Acessibilidade destina-se à implementação gradual de medidas para a remoção de barreiras físicas, arquitetônicas, de comunicação e de atitudes, a fim de promover o acesso, amplo e irrestrito, com segurança e autonomia de pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida no processo eleitoral (BRASIL, 2012).

Alinhado a esse propósito, os Relatórios de Acessibilidade dos Tribunais Regionais Eleitorais (TREs) de diversos estados da União demonstram, por um lado, os esforços das Comissões de Acessibilidade dos TREs com a busca, por exemplo, de locais de votação acessíveis e a adequação das instalações das edificações vinculadas à JE (Cartórios Eleitorais, TREs); por outro lado, indicam os limites de sua atuação, seja devido à demora em licitações ou a orçamentos reduzidos, fatores que podem dificultar, quando não impedem, a efetivação da acessibilidade eleitoral.

Outro ponto importante dessa dimensão do processo eleitoral é a necessidade de ampliar o alcance do conceito de acessibilidade, procurando ir além das normativas e dos dispositivos jurídicos e mesmo da perspectiva do Desenho Universal (DU). Dialogando com o trabalho de Aimie Hamraie (2010), o Comitê Deficiência e Acessibilidade da Associação Brasileira de Antropologia (2020, página 5) concorda que “a compreensão de que o desenho universal significa algo ‘neutro’, ‘flexível’ e feito ‘sob demanda’ a partir de determinadas especificações da variabilidade corporal e comportamental é bastante problemática” por causa do que consideramos ‘universal’. Por isso, propõe “evitar a ligação direta entre aquilo que é universal e aquilo que é um padrão corporal ou de comportamento humano”. (Id. Ibid.).

Nesse sentido, a acessibilidade não deve ser vista como um *pacote pronto* que a pessoa com deficiência deve pegar ou largar; na prática, o que ocorre é uma negociação para o acesso, com o fim de pensarmos sobre o tipo de acesso que a pessoa com deficiência necessita negociar para garantir que seus direitos à acessibilidade sejam respeitados, seja de que forma for. Isso implica a

percepção da acessibilidade como algo sempre mediado, sendo a mediação um dos dispositivos mais importantes para a promoção da acessibilidade (ALVES; MORAES, 2019).

Feita a descrição breve das análises sobre os documentos oficiais, passamos para a próxima seção, referente à descrição dos dados sobre como os sujeitos com deficiência percebem a acessibilidade eleitoral.

2. Acessibilidade eleitoral sob a perspectiva das pessoas com deficiência

Considerando a nossa perspectiva de escuta das pessoas com deficiência, por mais que tenhamos *expertise* acadêmica sobre a temática, as barreiras que esse grupo enfrenta para o exercício da participação política são muito particulares de cada indivíduo, de modo que consideramos essencial abranger em nosso estudo a experiência dos sujeitos aos quais essa questão se refere diretamente. Por exemplo, em seu livro *Minha boca, meu caminhar*, Márcio Vaz (2016), homem tetraplégico, conta as dificuldades por que passou para conseguir votar pela primeira vez em uma urna eletrônica, quando o fiscal de sua seção não permitiu a entrada de seu cuidador, para ajudá-lo a apertar os botões. Márcio costumava utilizar uma haste para essa finalidade, mas, naquele momento de voto, esqueceu-se dela. O fiscal então sugeriu-lhe usar uma caneta no lugar, apertando os botões da urna com ela:

“Pronto, pode votar”. Olhei para ele sem acreditar no comando. Eu não mexia os braços nem as pernas, mas o troglodita achava que eu iria inclinar o corpo para frente, depois baixá-lo e sair cutucando os números [...]. Disse para o fiscal que a urna teria que vir até a minha boca, o que ele se pôs a providenciar. [...] Ele levantou por trás a caixa que protege a urna e empurrou-a de uma vez para frente, batendo na caneta que se encontrava em minha boca, mas que quase foi parar no meu esôfago. Após regurgitá-la, trinquei-a nos dentes e comecei os comandos: “Sobe mais. Subiu muito. Desce. À direita. Opa. Agora, à esquerda. Isso. Assim, inclina [...]. (VAZ, 2016, página 199-200).

Depois desse embaraço todo, Márcio conta que ainda encontrou o mesmo fiscal em duas circunstâncias idênticas. Na segunda vez, levou sua haste pessoal para poder votar, mas propositalmente não o fez na terceira vez, de modo que o fiscal de mesa questionou como iria realizar seu voto, ao que Márcio lhe respondeu:

Apontei com a cabeça para o Alexandre e disse: “Com o dedo dele, pois é ele quem vai apertar por mim”. Ele resmungou dizendo que eu já sabia não ser

possível, no que lhe respondi haver um enorme equívoco da parte dele, pois havia me informado junto à Justiça Eleitoral que todo aquele que necessitasse de auxílio especial, inclusive de terceiros, deveria ser respeitado em sua limitação e adequado à sua realidade, portanto, o que ele vinha fazendo comigo era um total desrespeito, ferindo minha integridade moral e gerando um alto grau de constrangimento. [...] Depois, finalizei dizendo que minha deficiência era física e não cognitiva, portanto, aquele que estivesse por mim votando estaria sob o comando consciente da minha vontade, exercendo meu direito de cidadania e dignidade (VAZ, 2016, página 201-202).

Com base nos argumentos de Iris Marion Young (2006), essas cenas de violações no direito ao voto das pessoas com deficiência dizem-nos muito sobre as implicações da identidade nas escolhas individuais, mesmo entre pessoas com uma mesma deficiência. Essa questão é importante porque implica o reconhecimento da diversidade dentro de uma mesma deficiência, posto que as pessoas com deficiência podem apresentar necessidades e preferências distintas, como no caso do uso de recursos tecnológicos e de apoio humano e animal, como os cães-guia de pessoas cegas, para o exercício do voto. Camila De Mario (2016), por exemplo, sustenta:

A atuação do indivíduo não é necessariamente determinada pelo grupo. Ela pode ser, sim, influenciada pelo grupo e por razões mais individualizadas, como o gosto (ainda que o gosto também tenha relação com o grupo ou grupos aos quais pertencemos ao longo de nossas vidas ou aos quais nos opomos), mas, talvez, seja mais afeito a escolhas, preferências construídas ao longo de nossa trajetória una e individual do que com relação à pertença a um grupo específico. (DE MARIO, 2016, página 51).

Nesse sentido, partimos da perspectiva de que, ao elaborar qualquer estudo sobre o exercício dos direitos políticos das pessoas com deficiência, faz-se necessário que o conhecimento das questões que envolvam a participação política eleitoral considere a própria experiência desse público, apontando para suas reais barreiras e demandas. Cientes da pluralidade de suas necessidades e preferências, em um primeiro momento, solicitamos à Comissão Permanente de Acessibilidade e Inclusão (CPAI) do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) dados das ouvidorias dos TREs sobre reclamações e sugestões feitas por pessoas com deficiência sobre a acessibilidade eleitoral. No entanto, no retorno que recebemos a essa solicitação, consta não haver esse tipo de registro. Desse modo, sugerimos a realização de uma pesquisa *survey*⁶ nacional sobre essa temática, a qual se encontra em andamento.

⁶ Trata-se de um método de pesquisa amostral próprio do campo das Ciências Sociais. Em outras palavras, é um método de amostragem que utiliza questionário com perguntas fechadas (mais) e abertas (menos), não sendo, portanto, sinônimo de “questionário” ou “enquete”. O objetivo desse tipo de pesquisa é obter dados quantitativos que possi-

Em paralelo, realizamos, na internet, a busca de notícias⁷ sobre acessibilidade eleitoral, as quais indicaram alguns problemas, em especial quanto ao dia do voto. Por exemplo, relatos sobre a impossibilidade de acessar a seção eleitoral devido às barreiras arquitetônicas foram os mais frequentes. A não capacitação de mesários também é destacada em algumas notícias. Outras questões que surgiram foram: pessoas com deficiência sabem que podem solicitar ao TRE de sua região uma seção eleitoral adaptada? Há um papel ativo dos TREs para tornar conhecida à população a possibilidade de informar a JE sobre as adaptações necessárias em benefício dos eleitores com deficiência?

Embora as notícias analisadas contribuam para o entendimento da questão, elas não são suficientes. Por esse motivo, o Subgrupo Pessoa com Deficiência do Eixo Temático 7 sugeriu a realização de uma pesquisa nacional sobre participação política eleitoral de pessoas com deficiência, imediatamente apoiada pela coordenação da SNE e pela CPAI, ambas do TSE, a qual passamos a discorrer no próximo tópico.

3. Proposta de *survey* com eleitorado e pesquisa com partidos políticos

Conforme destacado anteriormente, é importante considerar a realização de uma *survey* nacional para conhecermos os problemas e desafios legais que envolvem as várias dimensões da participação eleitoral das pessoas com

bilitem a descrição de aspectos específicos de uma população, sendo estes dados a base para a análise de fenômenos ou problemas sociais. Para uma definição mais detalhada e o histórico das pesquisas de tipo *survey*, sugere-se a leitura dos capítulos 3, 4 e 5 do livro *Métodos de Pesquisas de Survey*, de Earl Babbie (1999).

⁷ Ver, por exemplo, notícias sobre as últimas eleições municipais, realizadas em 2020: 1) “Fui impedida de votar por ser cadeirante”: sem conseguir acessar a urna, eleitora é obrigada a justificar o voto”, em reportagem publicada no The Intercept Brasil e disponível em: <https://theintercept.com/2020/11/27/fui-impedida-de-votar-por-ser-cadeirante-sem-conseguir-acessar-a-urna-eleitora-e-obrigada-a-justificar-o-voto/>; 2) “Pessoas com deficiência são apenas 1% dos candidatos nas eleições 2020”, publicada na Pública – Agência de Jornalismo Investigativo e disponível em: <https://apublica.org/2020/11/pessoas-com-deficiencia-sao-apenas-1-dos-candidatos-nas-eleicoes-2020/>; 3) “Eleições Municipais 2020: apenas 1% dos candidatos possui algum tipo de deficiência”, publicada na BBC News Brasil e disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-54913002>; e 4) “Na defesa intransigente pela remoção das Barreiras nas Eleições”, publicada no blog do Coletivo Feminista Helen Keller de Mulheres com Deficiência e disponível em: <https://coletivofeministahelenkeller.wordpress.com/2020/11/23/na-defesa-intransigente-pela-remocao-das-barreiras-nas-eleicoes/>. Acessos em: 15 set. 2020.

deficiência, o que pode contribuir para o exercício pleno da cidadania desse grupo populacional. Para o planejamento da *survey*, estamos em processo de finalização de uma minuta com os tópicos que deverão ser abordados, majoritariamente na forma de perguntas fechadas, com possibilidade de um espaço aberto para as sugestões no final do questionário. Também propomos a ampliação da equipe de pesquisadores e colaboradores que deverão se engajar na elaboração do desenho da *survey*, no acompanhamento da pesquisa, na coleta, tratamento estatístico e análise dos dados e, finalmente, na divulgação dos resultados em livros e/ou periódicos especializados na temática da participação eleitoral.

Além da *survey* nacional, com foco no eleitorado com deficiência, identificamos a necessidade de conhecer como a inclusão de pessoas com deficiência ocorre nos partidos políticos. Nesse sentido, em mapeamento inicial realizado nos *sites* dos partidos políticos brasileiros, buscaram-se informações sobre a existência de comissões (sob outra composição ou nome) que atuem com a temática da acessibilidade e inclusão da pessoa com deficiência nos partidos. Foi identificada a existência de comissões de pessoas com deficiência em três partidos: Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Solidariedade e Partido Socialista Brasileiro (PSB). Cientes de que o mapeamento inicial nas páginas oficiais dos partidos na internet pode não indicar a existência de alguma ação dos partidos para a inclusão de pessoas com deficiência na política partidária, um questionário com essa finalidade também se encontra em processo de elaboração na mesma *survey*, a ser enviada para todos os partidos, com o objetivo de identificar as iniciativas e ações desenvolvidas para o eleitorado formado por pessoas com deficiência.

4. Propostas legislativas

Neste tópico, apresentaremos algumas propostas para a alteração da legislação eleitoral e para a melhoria do Programa de Acessibilidade Eleitoral, como *alterações formais* e *alterações materiais*. As propostas mais amplas, com fundamentação teórica, encontram-se nos anexos.

Alterações formais:

- Atualização da Resolução-TSE n. 23.381/2012 para:

1. Compilar as medidas constantes em resoluções esparsas que tratam da acessibilidade eleitoral para a pessoa com deficiência, por exemplo em:

Artigo 21 da Resolução-TSE n. 23.610/2019 (BRASIL, 2019):

Artigo 21. Independente da obtenção de licença municipal e de autorização da Justiça Eleitoral a veiculação de propaganda eleitoral por meio de distribuição de folhetos, adesivos, volantes e outros impressos, os quais devem ser editados sob a responsabilidade do partido político, da coligação ou do candidato, sendo-lhes facultada, inclusive, a impressão em braille dos mesmos conteúdos (Lei n. 9.504/1997, artigo 38, e Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência Decreto n. 6.949/2009, artigos 9º, 21 e 29).

Proposta: além de acrescentar, no Programa de Acessibilidade, a disposição acima mencionada, sugere-se a alteração textual do dispositivo para agregar a possibilidade do mecanismo de audiodescrição dos textos e das imagens dos folhetos (por meio de QR Code, por exemplo).

2. Modificação do termo *portador de deficiência* presente em:

- artigo 1º, incisos 2 e 3;
- artigo 2º;
- artigo 9º, incisos 2 e 3.

Justificativa: deve-se substituí-lo pelo termo *pessoa com deficiência*, nos termos da Convenção Internacional sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência e seu Protocolo Facultativo.

Alterações materiais:

1. Criação de programas/medidas efetivas de divulgação acerca da importância de informar à JE as adequações de acessibilidade necessárias a cada deficiência no momento do voto, por meio do maior número de canais de comunicação possível (sites, mídias sociais, propagandas), evidenciando, inclusive, quais medidas podem ser requeridas (por exemplo, fones de ouvido), *vide* artigo 7º, incisos 1 e 2, da Resolução-TSE n. 23.381/2012.

2. Recomendações específicas direcionadas às Escolas Judiciárias Eleitorais dos TREs que evidenciam a importância de projetos, debates, palestras ou materiais informativos, físicos ou digitais (por exemplo, na Espanha e na Polônia, os vídeos orientando as pessoas cegas nos procedimentos de votação estão disponíveis na internet pelos poderes públicos e por organizações não

governamentais – ONGs), que elucidem os aspectos da participação eleitoral, dos direitos políticos e das garantias destinadas às pessoas com deficiência quanto ao sufrágio ativo e passivo, podendo ser realizados em parcerias com entidades representativas das pessoas com deficiência.

3. Parceria/convênio entre os TREs e as instituições de ensino, visando à capacitação de estudantes dispostos a promover debates e palestras em organizações representativas das pessoas com deficiência sobre seus direitos políticos e acessibilidade eleitoral (por exemplo, projetos de extensão universitária e de iniciação científica).

4. Criação de cota para pessoas com deficiência nos órgãos de direção partidária.

5. Uso do voto antecipado, porquanto permite que:

- pessoas hospitalizadas ou que estarão hospitalizadas no dia das eleições possam ter garantido seu direito de votar;
- pessoas idosas e com deficiência evitem a grande movimentação urbana nos dias de votação, o que poderia dificultar sua locomoção.

Considerações finais

Em termos conceituais, entende-se a participação na vida pública e política como a atuação organizada e responsável dos indivíduos (ou organizações representativas, em alguns casos) nas questões de interesse da cidadania e da coletividade. Não se restringe, portanto, a participação popular apenas ao ato de escolha de representantes políticos. É muito mais abrangente, porquanto trata-se de uma dinâmica ínsita à natureza do indivíduo, compreendendo a política como toda ação inclinada ao atendimento de interesses coletivos para se alcançar um fim comum (VOLPATO, 2014), daí o caráter fundamental do direito de participação, que permeia a construção e a promoção, em especial dos direitos políticos, econômicos, sociais e culturais.

Se as eleições instrumentalizam o enlace entre a vontade dos eleitores e as ações governamentais (FAYT, 2009, página 225), colocando o *demos* no papel de governar, o espírito democrático inclina a política legislativa à persecução de um sistema de consultas populares amplamente receptivo, simpático a um abarcamento coletivo indiscriminado e avesso a cláusulas normativas e a condições fáticas injustificadamente tendentes ao desapreço ou à marginalização.

Como pontua Roseno (2017, página 566), o grau de abertura da participação política pesa no coeficiente democrático dos sistemas, de modo que, quanto menos restritivas forem as condicionantes para o exercício dos direitos políticos, mais participativo e plural será o modelo adotado.

A democracia tem amparo na isonomia, refutando desigualdades nas medidas da participação, porquanto ensejam desequilíbrios na influência política dos diferentes sujeitos e classes (DELLA PORTA, 2003, página 89). Uma sociedade livre de opressão e submissão deve obrigatoriamente considerar a participação em dimensão equânime e inclusiva. O diálogo social somente será legítimo se todos puderem participar em igualdade de oportunidades. Dessa forma, a garantia de que esse grupo específico de pessoas possa intervir nas decisões do Estado, especialmente nas questões que lhe dizem respeito mais diretamente, revela-se elemento crucial na construção e promoção de sua inclusão. Ao participar da vida política e pública, a pessoa com deficiência tem a oportunidade de lançar maior visibilidade às opressões e barreiras por ela vivenciadas, fomentando a pressão pública para elaboração de leis e políticas públicas inclusivas e emancipatórias (Id. Ibid.).

Nesse aspecto, defendendo novas abordagens no combate às desigualdades, Fitoussi e Rosanvallon (1997, passim) alertam sobre a necessidade de se fazer emergir outro tipo de direitos: os direitos de inserção, relacionados aos direitos de participação e de reconhecimento. Quanto maior o nível de conscientização social que reconheça a pessoa com deficiência como sujeito de direitos, maior sua capacidade de se organizar e lançar voz à necessidade de medidas políticas direcionadas às suas especificidades.

Embora seja imprescindível assegurar ao indivíduo liberdade para discutir publicamente suas reivindicações, as decisões políticas apenas podem ser consideradas legítimas em uma ordem democrática se o acesso à participação na esfera pública também for garantido de forma igualitária a todos. Assim, a liberdade de se expressar politicamente é por si um valor essencial, mas deve ser garantida de forma igual a todos para que seja alcançada a justiça social.

Por sua própria condição, determinados indivíduos necessitam de proteção específica, indispensável para que possam ser incluídos socialmente e participar da vida pública e política em condições de igualdade. Para que a igualdade seja alcançada integralmente, devemos considerá-la também em sua dimensão material. As distinções dos diferentes grupos sociais (igualdade material) devem, então, ser levadas em conta, pois, do contrário, o direito

acaba por gerar mais desigualdades. Em outras palavras, o tratamento jurídico desigual aos grupos socialmente mais vulneráveis, como é o caso das pessoas com deficiência, é essencial para se garantir a igualdade na realidade fática da vida. É a chamada *desigualdade positiva*, desigualdando para igualar.

É precisamente nesse contexto que surgem as normas destinadas a tutelar e promover a voz cidadã das pessoas com deficiência. Nesse sentido, mais particularmente, a acessibilidade eleitoral visa erradicar as barreiras – atitudinais, físicas e socioeconômicas – impeditivas ou demasiadamente onerosas que limitam ou mesmo impedem o exercício pelas pessoas com deficiência dos seus direitos políticos. Não se traduz exclusivamente no direito de votar com facilidade, o que, por si só, não é menos importante, como, por exemplo, garantindo o direito de alistamento, removendo os obstáculos arquitetônicos dos locais de votação e tornando acessíveis as propagandas partidárias e eleitorais, bem como os pronunciamentos oficiais e debates televisivos (assegurando, em todos os casos, a veiculação com audiodescrição, língua brasileira de sinais e legenda). Mas, vai além, devendo criar as condições necessárias, com a adoção de medidas concretas, para a eliminação de males não menos lesivos, como a exclusão, a discriminação e o preconceito, que mitigam as chances de indivíduos com deficiência participarem da vida pública e política em igualdade de oportunidades com as demais pessoas, especialmente de candidatos com deficiência até mesmo serem eleitos (DIAS; JUNQUEIRA, 2016).

Referências

ABA; ANPOCS; UERJ; ANIS; CONATUS; NACI: Brasília: São Paulo: Rio de Janeiro, 2020. 14 p. Disponível em: http://anpocs.com/images/stories/Acessibilidade/2020-11_Contracartilha_acessibilidade.pdf. Acesso em: 10 set. 2021.

ALVES, Camila A.; MORAES, Marcia. Proposições não técnicas para uma acessibilidade estética em museus: uma prática de acolhimento e cuidado. **Estudos e Pesquisas em Psicologia**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 2, p. 484-502, 2019. DOI: <https://doi.org/10.12957/epp.2019.44287>. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revispsi/article/view/44287>. Acesso em: 23 set. 2021.

BABBIE, Earl. **Métodos de Pesquisas de Survey**. Tradução: Guilherme Cezarino. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999. 519 p. (Coleção Aprender).

BRASIL. Decreto Legislativo n. 186, de 9 de julho de 2008. Aprova o texto da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e de seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova Iorque, em 30 de março de 2007. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 131, p. 1, 10 jul. 2008. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/99423>. Acesso em: 15 abr. 2021.

BRASIL. **Lei n. 13.146, de 6 de julho de 2015**. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 7 jul. 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13146.htm. Acesso em: 15 abr. 2021.

BRASIL. **Lei n. 4.737, de 15 de julho de 1965**. Institui o Código Eleitoral. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 19 jul. 1965, retificado em 30 jul. 1965. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737compilado.htm. Acesso em: 23 set. 2021.

BRASIL. **Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995**. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm. Acesso em: 23 set. 2021.

BRASIL. **Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1.10.1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm. Acesso em: 23 set. 2021.

BRASIL. **Resolução TSE n. 23.381/2012**. Institui o Programa de Acessibilidade da Justiça Eleitoral e dá outras providências. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2012/RES233812012.htm>. Acesso em: 15 abr. 2021.

BRASIL. **Resolução TSE n. 23.610, de 18 de dezembro de 2019**. Dispõe sobre propaganda eleitoral, utilização e geração do horário gratuito e condutas ilícitas em campanha eleitoral. Brasília, DF, 2019. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-610-de-18-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: 24 set. 2021.

COLETIVO FEMINISTA HELEN KELLER. Na defesa intransigente pela remoção das barreiras nas eleições. **Coletivo Feminista Helen Keller**, 23 nov. 2020. Disponível em: <https://coletivofeministahelenkeller.wordpress.com/2020/11/23/na-defesa-intransigente-pela-remocao-das-barreiras-nas-eleicoes/>. Acesso em: 15 set. 2021.

ESTUDOS ELEITORAIS | ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL

COMITÊ DEFICIÊNCIA E ACESSIBILIDADE DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ANTROPOLOGIA. **Contracartilha de acessibilidade:** reconfigurando o corpo e a sociedade.

DE MARIO, Camila. Os determinantes sociais da saúde e a justiça em saúde. In: DE MARIO, C. G. (org.). **As contribuições das ciências sociais ao campo da saúde.** Jundiaí, SP: Paco Editorial, 2016.

DELLA PORTA, Donatella. **Introdução à ciência política.** Lisboa: Editorial Estampa, 2003.

DIAS, Joelson. O direito à participação política das pessoas com deficiência. In: SANTANO, Ana Claudia (org.) et al. **Proposições para o Congresso Nacional:** reforma política. Brasília: Transparência Eleitoral Brasil, 2020. Disponível em: <http://prolegislativo.com.br/index.php/proposicoes-para-o-congresso-nacional-reforma-politica-traz-artigo-do-advogado-joelson-dias/>. Acesso em: 10 set. 2021.

DIAS, Joelson; JUNQUEIRA, Ana Luísa C. A lei brasileira de inclusão e o direito das pessoas com deficiência à participação na vida pública e política. In: LEITE, Flávia p. A.; RIBEIRO, Lauro Luiz G.; COSTA FILHO, Waldir M. (org.). **Comentários ao Estatuto da pessoa com deficiência.** São Paulo: Saraiva, 2016.

FAYT, Carlos S. **Derecho político.** 12. ed. Buenos Aires: La Ley, 2009. t. 1.

FITUSSI, Jean-Paul; ROSANVALLON, Pierre. **A nova era das desigualdades.** Oeiras: Celta Editora, 1997.

HAMRAIE, Aimie. **Building access:** universal design and the politics of disability. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2017.

LIMA, Jéssica; SANTIAGO, Henrique. Pessoas com deficiência são apenas 1% dos candidatos nas eleições 2020. **Pública:** Dados, 9 nov. 2020. Disponível em: <https://apublica.org/2020/11/pessoas-com-deficiencia-sao-apenas-1-dos-candidatos-nas-eleicoes-2020/>. Acesso em: 27 set. 2021.

MELLO, Anahi G. Deficiência, incapacidade e vulnerabilidade: do capacitismo ou a preeminência capacitista e biomédica do Comitê de Ética em Pesquisa da UFSC. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 10, p. 3265-3276, 2016.

NAKAMURA, Pedro. Fui impedida de votar por ser cadeirante: sem conseguir acessar a urna, eleitora é obrigada a justificar o voto. **The Intercept - Brasil - Vozes**, 27 nov. 2020. Disponível em: <https://theintercept.com/2020/11/27/>

fui-impedida-de-votar-por-ser-cadeirante-sem-conseguir-acessar-a-urna-eleitora-e-obrigada-a-justificar-o-voto/. Acesso em: 24 set. 2021.

ROSENO, Marcelo. Estatuto da Pessoa com Deficiência e exercício dos direitos políticos: elementos para uma abordagem garantista. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, DF, v. 18, n. 116, 2017. DOI: <https://doi.org/10.20499/2236-3645.RJP2017v18e116-1315>. Disponível em: <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/1315>. Acesso em: 24 set. 2021.

TORNIERO, Gustavo. Eleições municipais 2020: apenas 1% dos candidatos possui algum tipo de deficiência. **BBC News Brasil**, São Paulo, 12 nov. 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-54913002>. Acesso em: 27 set. 2021.

VAZ, Márcio. **Minha boca, meu caminhar**: transformando desafios em oportunidades. 4. ed. Fortaleza: Universidade de Fortaleza, 2016.

VOLPATO, Rodrigo O. A participação popular como direito fundamental em um estado democrático de direito. **Jus** [on-line], 2014. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/33782/a-participacao-popular-como-direito-fundamental-em-um-estado-democratico-de-direito>. Acesso em: 18 set. 2021.

YOUNG, Iris M. Representação política, identidade e minorias. **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, p. 139-190, 2006.

Participação política da população LGBTI+ e processo eleitoral

Jaqueline Gomes de Jesus¹

Julia Pereira Bueno²

Fredson Oliveira Carneiro³

Nelson Soutero Coutinho Neto⁴

¹ Professora de Psicologia do Instituto Federal do Rio de Janeiro (IFRJ) e da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca (ENSP/Fiocruz). Docente permanente do Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Ensino de História da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (PROFHISTÓRIA/UFRJ). Doutora em Psicologia Social, do Trabalho e das Organizações pela Universidade de Brasília (UnB), com pós-doutorado pela Escola Superior de Ciências Sociais da Fundação Getulio Vargas (CPDOC/FGV). Pesquisadora-líder do ODARA – Grupo Interdisciplinar de Pesquisa em Cultura, Identidade e Diversidade do Instituto Federal do Rio de Janeiro (IFRJ/CNPq) e presidente da Associação Brasileira de Estudos da Homocultura (ABEH). *E-mail:* jaqueline.jesus@ifrj.edu.br.

² Graduada em Psicologia pelas Faculdades Integradas de Ciências Humanas, Saúde e Educação de Guarulhos (2013) e pós-graduada *stricto sensu* em Psicologia Política pela Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH/USP). Membra do ODARA. *E-mail:* julia.p.bueno29@gmail.com.

³ Mestre em Direitos Humanos e Cidadania pela UnB. Doutorando em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Membro dos grupos de pesquisa “O Direito Achado na Rua” (UnB/CNPq), “Direito e Cinema” (UFRJ/CNPq) e do ODARA. Autor do livro *A lucidez e o absurdo: conflitos entre o Poder Teológico-Político e os Direitos Humanos LGBT na Câmara dos Deputados*. *E-mail:* fredsonoliveiracarneiro@gmail.com.

⁴ Doutorando em Economia Política Mundial pela Universidade Federal do ABC (UFA-BC). Mestre em Estudos Latino-Americanos e especialista em Direitos Humanos pela Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila). Membro do ODARA e graduado em Comunicação Social pela Universidade Paulista (Unip). *E-mail:* nelsonsc-neto@gmail.com.

Resumo

Este artigo apresenta os resultados alcançados na forma de propostas de políticas públicas a partir do trabalho apresentado pelos pesquisadores durante os debates e assembleias realizados no Subgrupo de Participação Política da População LGBTI+ no processo de Sistematização das Normas Eleitorais (SNE) 2021 do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Para tanto, foram realizadas duas audiências com as principais organizações de representatividade da sociedade civil no Brasil que trabalham com a temática de identidade de gênero e orientações afetivo-sexuais. Com base nos debates internos, foram sistematizadas as relações entre as normas eleitorais vigentes e os direitos políticos relacionados à população LGBTI+.

Palavras-chave: participação política; processo eleitoral; políticas públicas; minorias; LGBTI+.

Abstract

This article presents the results achieved in the form of public policy proposals, from the work carried out by the researchers during the debates and assemblies held in the Political Participation of the LGBTI+ Population Subgroup in the Systematization of Electoral Rules (2021) process of the Superior Electoral Court (TSE, in portuguese). To this end, two hearings were held with the main organizations representing civil society in Brazil that work with the theme of gender identities and affective-sexual orientations. From internal debates, the relationships between the current electoral rules and the political rights related to the LGBTI+ population were organized.

Keywords: political participation; electoral process; public policy; minorities; LGBTI+.

Introdução

Afirma, peremptoriamente, o TSE (BRASIL, 2020a) que:

A efetiva garantia de acessibilidade e a inclusão aos serviços prestados pelas organizações públicas são essenciais para a promoção da cidadania e da garantia de direitos. De forma a assegurar a participação de todos os eleitores no pleito e no exercício do seu direito ao voto, a Justiça Eleitoral (JE) sempre atuou pela valorização da dignidade da pessoa humana, princípio fundamental da Constituição Federal de 1988 (página 8).

Apesar de a referida asserção remeter ao grupo social formado por pessoas com deficiências (PcDs), sua aplicação, na prática, não se restringe a ele, podendo abranger outras minorias historicamente afetadas por discriminação negativa, compreendidas como grupos minorizados, em termos políticos, destacadamente.

Maria da Glória Gohn (2004) destaca que, no campo de estudos dos movimentos sociais, a relação com os partidos políticos foi uma questão pouco estudada no Brasil dos anos 1980. Para a autora, isso ocorreu “porque vários intelectuais que escreveram sobre eles eram também lideranças político-partidárias – não tinham interesse na época de deixar clara tal relação” (GOHN, 2004, página 235).

Mesmo que esse quadro tenha se alterado nos anos 1990, conforme indicou Flavia Rios, “ainda são parcos os estudos de sociologia política que privilegiam a relação entre movimento social e agremiações partidárias” (RIOS, 2014, página 166). A baixa produção de estudos sobre essa relação não determina uma inexistência de relações estreitas entre os movimentos sociais e os partidos políticos.

No que tange particularmente à diversidade sexual e de gênero, pesquisadores consideravam que as demandas relacionadas à realidade das pessoas LGBTI+ (lésbicas, gays, bissexuais, travestis, transexuais, intersexos e outras compreendidas fora da hegemonia sexual e de gênero cisgenderonormativa⁵), como demonstrado por Marcio Sales Saraiva (2017), não se encontravam na esfera das decisões públicas, e que o debate sobre gênero e sexualidade não cabia no processo eleitoral, de modo que a participação ativa desse grupo em

⁵ A cisgenderonormatividade corresponde a um conjunto de crenças de superioridade sobre sexo, gênero e orientação sexual que fundamentam práticas cotidianas de invisibilização e estigmatização de pessoas LGBTI+, que eventualmente se expressa na forma de violência explícita (GASPODINI & JESUS, 2020; SIMAKAWA, 2015).

campanhas políticas “somente atrapalharia a eficácia democrática” (página 49).

Tal perspectiva decorre do pensamento social que estrutura o que Ochi Curiel (2013) denominou como “heteronização”, em que somente as pessoas cisgêneras e heterossexuais seriam reconhecidas como cidadãs plenas.

Como indicou Pereira (2018), em sua pesquisa *Diversidade sexual e partidos políticos: uma análise da cidadania LGBT nos estatutos partidários*, essa população participa politicamente desde a década de 1970, com o surgimento do então denominado Movimento Homossexual Brasileiro (MHB).

Essas conexões iniciaram-se a partir da relação entre ativistas LGBTI+ do MHB e alguns dos grupos clandestinos da esquerda revolucionária ainda durante a vigência da Ditadura Militar de 1964, como indicou o trabalho organizado por James Green *et al.* (2018).

A partir desse cenário histórico, adentramos, desde já, no campo das identidades políticas, entendidas como construções coletivas que disputam modos de existência na esfera pública, a fim de visibilizar as suas demandas no campo da cidadania, diante de um quadro sociocultural de marginalização pautado por relações de subalternização e exclusão (CIAMPA, 2002).

Neste trabalho, objetivamos discutir o tema da participação política da população LGBTI+ e os desafios colocados à sua inserção no processo eleitoral brasileiro. Para isso, revisitaremos, em breves linhas, o contexto histórico das relações entre esse grupo e os partidos políticos, assim como os desafios que ainda impedem seu acesso pleno ao direito eleitoral, quer seja na condição de candidatos, quer seja na de eleitores.

1. Contexto histórico da participação política da população LGBTI+

Enfrentando a epidemia de aids e vivendo a redemocratização do país simultaneamente, a comunidade LGBTI+ estabeleceu diálogo importante entre seu movimento social e organizações governamentais de saúde em alianças que reverberaram na Assembleia Nacional Constituinte de 1987 e nas primeiras décadas da redemocratização. Desse modo, durante os anos 1990, testemunhamos emergência sem precedentes das reivindicações dos grupos

historicamente discriminados em função do preconceito contra sua orientação sexual e/ou identidade de gênero (PEREIRA, 2018).

Data desse período o registro das primeiras candidaturas de pessoas LGBTI+ no Brasil, alinhadas com uma plataforma política engajada com as bases dos movimentos sociais que as sustentavam. Assim, nasce a interlocução entre a militância, inicialmente de lésbicas e gays, e os partidos políticos brasileiros.

A partir dessa relação, surgem, já na década de 1990, os primeiros núcleos temáticos de lésbicas e gays em partidos políticos no país, inicialmente no Partido dos Trabalhadores (PT) e no Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado (PSTU), segundo Pereira (2018).

Nos anos seguintes, especialmente nos governos do Presidente Lula e da Presidenta Dilma Rousseff, essas estruturas partidárias começaram a espalhar-se na estrutura da burocracia estatal, em conselhos nacionais de políticas públicas, conferências temáticas e programas como o Brasil sem Homofobia, de 2004 (PEREIRA, 2018; IRINEU, 2019).

Infelizmente, muitas das expectativas dos movimentos sociais nos anos 2000, quanto à expansão de seus direitos perante a abertura do Poder Executivo, foram logo frustradas com o recrudescimento do fundamentalismo religioso e do conservadorismo moral no Legislativo (IRINEU, 2019).

Esse processo foi marcado por manobras produzidas pelo poder político nas Américas com uma investida familiar e patriarcal cuja reprodução dá-se num retorno conservador ao discurso moral (SEGATO, 2016) como fundamento para suas políticas antidemocráticas, que têm demonizado o que eles chamam de “ideologia de gênero”⁶. Tal retorno conservador não ficou restrito apenas ao discurso, e diversas formas de violência foram empregadas nos embates políticos, especialmente, em suas expressões de gênero e raça.

O emprego dessas formas de violência só foi possível porque segmentos das elites nacionais apostaram no desmonte do discurso liberal do multiculturalismo, substituindo o “discurso inclusivo dos Direitos Humanos do período da construção das ‘democracias’ latino-americanas pós-ditoriais” (SEGATO, 2016, página 16)⁷ por um discurso conservador da extrema direita,

⁶ Nesse ciclo, observamos a eleição de Macri, na Argentina, Donald Trump, nos Estados Unidos e Jair Bolsonaro, no Brasil.

⁷ No original: “discurso inclusivo de los Derechos Humanos del periodo de la construcción de las ‘democracias’ latinoamericanas post-dictoriales” (SEGATO, 2016, página 16).

cuja influência social garantiu, até mesmo, a ocupação dos mais altos cargos republicanos em diversos países, como no Brasil.

Como resposta a esse processo de dominação autoritária e conservadora do poder político, um movimento de renovação de quadros políticos com representação LGBTI+ começou a se articular para a propositura de candidaturas independentes e coletivas, com maior incidência após as eleições de 2018. Nomes como os da deputada estadual por São Paulo Erica Malunguinho e das codeputadas Robeyoncé Lima (do mandato coletivo Juntas) e Erika Hilton (da Mandata Ativista) somaram-se a outras representações nacionais, multiplicando as vozes LGBTI+ na institucionalidade.

Também data de 2018 importante conquista institucional promovida pelo TSE, que regulamentou o uso do nome social nos títulos eleitorais a partir daquela eleição.

Como um dos resultados dessas garantias institucionais, o potencial multiplicador da representação dessa população tornou-se ainda mais visível nas eleições municipais de 2020, em que se registrou recorde de candidaturas LGBTI+ e se elegeram aproximadamente 90 pessoas LGBTI+ em 72 cidades distribuídas por 17 estados, segundo mapeamento da iniciativa #VoteLGBT. Para que se dimensione o tamanho desse avanço, é importante lembrar que, em diversas capitais, como Aracaju, São Paulo, Belém e Belo Horizonte, foram as mulheres LGBTI+ as vereadoras eleitas com o maior número de votos.

2. Desafios para o acesso pleno ao Direito Eleitoral

Kobayashi *et al.* (2021) identificaram uma característica da participação política, profundamente relacionada com dimensões culturais, que pode auxiliar na compreensão dos desafios enfrentados por um grupo socio-históricamente discriminado, como o formado pelos LGBTI+, que se organiza em torno de mobilização social para acessar o processo eleitoral integralmente: países coletivistas tendem a evitar apoio a tais demonstrações mais do que culturas idiossincráticas.

Análises de correlação indicaram que esse comportamento é mediado pela percepção de ameaça a relações interpessoais estabelecidas. Ameaças essas que são, em grande medida, admitidas pela institucionalidade democrática quando seus alvos são pessoas negras, mulheres, população LGBTI+ etc. Não por outro motivo, Achille Mbembe (2017) destacou, em sua análise da democracia

de escravos dos Estados Unidos, que a institucionalidade democrática sempre demonstrou tolerância a certo tipo de violência política.

A violência política no Brasil é expressa na institucionalidade, em termos raciais e de gênero, como reproduções do racismo, do machismo, da LGBTfobia e de outras opressões estruturais amplamente utilizadas na sociedade.

O *impeachment* sem crime de responsabilidade da Presidenta Dilma Rousseff (SINGER *et al.*, 2016), as ameaças sofridas por Erika Hilton, Carolina Iara e Benny Briolly, amplamente noticiadas pelas mídias digitais e redes sociais, pessoas que têm em comum o fato de serem mulheres trans negras, bem como o assassinato de Marielle Franco são alguns dos inúmeros exemplos da violência política de raça e gênero ocorridos no Brasil.

Essas cenas de violência e de morte apontam para a necessidade de intervenção, por meio de políticas públicas, na dinâmica social conservadora, que tende a não enfrentar relações societais que prejudicam o acesso da população LGBTI+ a espaços de poder, como a política partidária.

Mello, Brito e Maroja (2012) apontam que, nos países onde a tradição democrática é frágil, mas não somente nesses países, um dos desafios encontrados é a formulação de políticas públicas capazes de assegurar o desenvolvimento econômico e promover a inclusão social de parcelas marginalizadas da população.

Os autores supracitados, referenciando-se em Sampaio e Araújo Jr. (2006), afirmam ainda que “as políticas são públicas porque têm interesses públicos e fins públicos, podendo ou não ser subsidiadas ou implementadas pelo poder estatal” (página 336), ou seja, organizações da sociedade civil e grupos sociais também podem responsabilizar-se pela criação e execução de políticas públicas, especialmente quando também participaram de sua formulação, sob a supervisão de órgãos governamentais.

O movimento feminista, por exemplo, reivindica há muito não apenas a criação de políticas públicas voltadas para mulheres ou de gênero, mas igualmente participação e representação do movimento na implementação e controle dessas políticas (BANDEIRA, 2005; FARAH, 2004).

A partir desse acúmulo é que atua o Subgrupo de Trabalho sobre Participação Política da População de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transgêneros, Travestis e Intersexos (LGBTI+), que compõe o Eixo Temático 7 – Participação das Minorias no Processo Eleitoral (mulheres, jovens, comunidade negra,

população indígena na política, pessoas com deficiência, pessoas privadas de liberdade) do Projeto de Promoção de Estudos Integrados sobre os Relatórios da Sistematização das Normas Eleitorais (BRASIL, 2019a, 2019b, 2020b), organizado pelo TSE, a partir da convocação de acadêmicos com reconhecidos saberes e experiência na investigação de grupos minorizados e em intervenções junto a eles.

O TSE é o órgão máximo da Justiça Eleitoral brasileira, com sede na capital da República e jurisdição em todo o país, tendo suas competências fixadas pelo Código Eleitoral de 1965 (Lei n. 4.737/1965) e pela Constituição Federal de 1988, atuando conjuntamente com os Tribunais Regionais Eleitorais (TREs), que são responsáveis diretos pela administração do processo eleitoral nas unidades da Federação e nos municípios.

Adota-se aqui o conceito de participação política conforme defendido por Dalmo de Abreu Dallari (1983), como prática de transformação que visa à revisão dos privilégios historicamente estabelecidos, por meio de estratégias institucionais de transformação da organização social.

Compreendida a necessidade e percebida a ausência de aprofundamento nas temáticas e pautas relacionadas às demandas de identidade de gênero e orientação sexual na percepção das variadas violências que o grupo populacional composto por LGBTI+ enfrenta, o subgrupo formado pelos pesquisadores reuniu-se para definir sistematização de coleta de dados e informações trazidas pela sociedade civil organizada em torno da pauta principal do subgrupo.

A sistematização deu-se na forma de audiências realizadas virtualmente pelo TSE e pela representação das duas principais organizações nacionais LGBTI+ do Brasil: a Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Intersexos (ABGLT) e a Aliança Nacional LGBTI+.

Foi elencado, como objetivo geral da investigação, em conformidade com a determinação do TSE e as análises teóricas e históricas acerca de gênero, identidade de gênero e orientação sexual apresentadas ao grupo de trabalho, delinear propostas de políticas públicas fundamentadas, que promovam o aumento da participação política dos grupos historicamente discriminados no processo eleitoral brasileiro, com foco na população LGBTI+.

3. Método

As duas audiências com as organizações nacionais de defesa da população LGBTI+ contabilizaram quatro horas de comunicação virtual em sala do Google Meet criada pela equipe técnica do TSE (Anexo 1). Esses encontros foram realizados considerando-se uma abordagem qualitativa em pesquisa social, que se aproximou da técnica do grupo focal com as instituições convidadas. Tanto a ABGLT quanto a Aliança Nacional LGBTI+ foram instadas a indicar entidades locais, ao menos uma de cada região do país, que participam politicamente do controle social.

A ABGLT (ABGLT, 2021) é uma organização brasileira, criada em 31 de janeiro de 1995 por 31 grupos fundadores, com o objetivo de fomentar ações de promoção dos direitos da população LGBT. Trata-se de rede nacional com 274 organizações afiliadas, sendo a maior organização do gênero na América Latina. Em 27 de julho de 2009, ganhou *status consultivo* no Conselho Econômico e Social da Organização das Nações Unidas (ONU).

A Aliança Nacional LGBTI+ (2021) é uma organização da sociedade civil, pluripartidária e sem fins lucrativos. Formalmente registrada em 2003, passou a atuar como uma rede em 30 de maio de 2009. Em 2016, deu início à organização de seu trabalho de promoção e defesa dos direitos humanos e da cidadania, em especial da comunidade LGBTI+, nos estados brasileiros, por meio de parcerias com pessoas físicas e jurídicas.

Define-se grupo focal como “conjunto de pessoas selecionadas e reunidas por pesquisadores para discutir e comentar um tema, que é objeto de pesquisa, a partir de sua experiência pessoal” (POWELL; SINGLE, 1996, página 449).

Os pré-requisitos para o trabalho com grupo focal foram atendidos, conforme Gatti (2005), uma vez que os participantes foram selecionados tendo em vista sua qualificação para discutir o tema em pauta e que o foco estabelecido para as audiências foi o trabalho interativo, a partir de informações previamente reunidas acerca da conjuntura político-eleitoral (Anexo 2), a fim de coletar material discursivo de relevante expressividade para compreensão do problema em estudo.

As atividades ocorreram nos dias 10 e 11 de março de 2021, com pautas relacionadas à participação política da população LGBTI+ brasileira, desafios e sugestões às diversas instâncias da Federação.

Como disparador da atividade coletiva, foi apresentado o relatório do SNE, demanda estabelecida pelo TSE, e disponibilizado espaço para que as entidades debatessem as propostas em conjunto. As atividades foram gravadas em áudio e vídeo.

4. Análise dos dados obtidos

Além das anotações realizadas durante os debates, transcreveram-se trechos específicos das gravações, com a finalidade de confirmar a precisão e a fidedignidade das interpretações feitas, tendo-se ciência dos riscos na transposição do contexto falado para a digitação, conforme apontado por Kvale (1988), entre eles a produção de codificações que superficializem ou descontextualizem as afirmações dos participantes, além do esquecimento da sequência de falas, encerrando-se com a comparação e a revisão por parte dos pesquisadores.

A sistematização do material coletado foi orientada pelo objetivo geral, anteposto às audiências, do delineamento de propostas para aumento da participação política da população LGBTI+ brasileira, restringindo-se o volume de transcrições a um *corpus* sintético, porém confiável, do processo vivenciado pelos grupos, tendo em vista descrever as propostas apresentadas.

Resultados

Entre os resultados colhidos nas audiências de oitiva das entidades LGBTI+ nacionais, apresentados de forma concisa ao TSE no seminário final do grupo de trabalho do SNE, em 28 de maio de 2021, considerando-se o estado da arte sobre o tema da participação política da população LGBTI+ e seus fatores histórico-culturais (Anexo 3), foi apontado um cenário de consideráveis demandas.

Apesar do aumento no número de candidaturas LGBTI+ em 2020 – cerca de 344 contra 215 das eleições de 2016, segundo levantamento feito pela Aliança Nacional LGBTI+ (2020), em especial as de mulheres trans e travestis, com 30 parlamentares eleitas, segundo cálculo da Associação Nacional de Travestis e Transexuais (Antra) (2020) –, a população em pauta ainda compõe uma quantidade pouquíssimo expressiva de cargos políticos.

As entidades reiteraram as conclusões acerca da pesquisa social quanto à situação da população LGBTI+, que encontra dificuldades sistêmicas para poder se engajar politicamente, por diversos motivos que atravessam suas vidas: o cotidiano das pessoas, relacionado à falta de identificação com a maioria das figuras políticas; o escasso debate acerca da presença de pessoas LGBTI+ nos lugares de votação; o pouquíssimo apoio substancial a quem participa da concorrência política, dentro e fora dos partidos – candidatos sofrem perseguições e não são protegidos pelas instituições –; e a falta de transparência quanto à distribuição do Fundo Partidário pelos partidos para apoio às candidaturas LGBTI+.

As cotas foram apontadas como caminho possível, porém observou-se carência de incentivo tanto para a participação política quanto para o financiamento de campanha. Além disso, também verificou-se a dificuldade de permanência de indivíduos LGBTI+ nos espaços políticos, em razão de preconceitos, como a LGBTfobia, comumente interseccionada com outros, como o racismo e o machismo, a que esse grupo é submetido de forma naturalizada. Acrescente-se a isso o fato de que as candidaturas de pessoas trans são muito menos reconhecidas e apoiadas, e o quanto esse grupo enfrenta processos de negação de sua identidade dentro dos processos eleitorais, o que o distancia de ambientes políticos.

As propostas arroladas foram sintetizadas na Tabela 1.

Tabela 1 – Descrição das propostas para incentivo à participação política LGBTI+

PROPOSTAS
1. Realizar um conjunto de debates e seminários sobre a estrutura do TSE para melhor compreender como a sociedade civil organizada pode articular propostas no âmbito do Direito Eleitoral.
2. Repensar a lógica do Fundo Partidário no que diz respeito à sua distribuição para cota mínima de candidatos LGBTI+.
3. Reconhecer as <i>fake news</i> como produtoras de discursos de ódio, sobretudo contra subgrupos da população LGBTI+.
4. Manter rigor no respeito às terminologias e bases fundamentais das categorias identidade de gênero, orientação sexual, gênero e sexo na formulação de leis.

PROPOSTAS

5. Dar prioridade às pessoas trans (travestis, homens e mulheres trans), quando forem candidatas, na recepção de verba para financiamento de campanha e no auxílio às burocracias.
6. Criar *endomarketing* para a diversidade em todas as instâncias da Justiça Eleitoral: TSE, TREs e colaboradores internos e externos, a exemplo dos mesários.
7. Criar relações entre diversos órgãos, como TSE, Ministério Público Eleitoral e polícias, para a proteção, em todo o processo eleitoral, de candidatos e eleitores LGBTI+, tendo em mente as especificidades da homofobia e da transfobia.
8. Regulamentar as candidaturas coletivas.
9. Incluir, no cadastro de candidatos do TSE, a opção de autodeclaração de orientação sexual e de identidade de gênero.
10. Dar atenção à segurança de dados e informações de candidatos divulgados pelo TSE.
11. Promover efetiva fiscalização do TSE e de outras instituições competentes no cumprimento dos estatutos dos partidos políticos.
12. Modernizar o Sistema Pardal do TSE para agilizar o encaminhamento de denúncias de violência contra a população LGBTI+ no processo eleitoral.
13. Treinar mesários para o tratamento adequado e digno das pessoas LGBTI+.

A Proposta 2 consiste, na prática, numa recomendação para problematização da lógica do Fundo Partidário no que diz respeito à sua distribuição, tendo em vista que não existe uma cota mínima para a população LGBTI+ e que as candidaturas desse grupo ainda enfrentam muita resistência nos partidos políticos e nas demais esferas institucionais.

A *atenção especial* descrita na Proposta 5 consiste objetivamente na priorização das candidaturas LGBTI+ na recepção de verba para financiamento de campanha, haja vista os obstáculos enfrentados pela maior parte dessa população para angariar recursos e apoio para organizar suas campanhas eleitorais.

Com relação à Proposta 8, caso não haja possibilidade de regulamentação das candidaturas coletivas, que exista minimamente o reconhecimento pelo TSE de tal possibilidade. É a partir delas que a população LGBTI+ vem encontrando abertura para a efetivação de suas campanhas e, consequentemente, a oportunidade de uma efetiva eleição. Desde já, propomos ao TSE que realize

seminário nacional relacionado ao tema, a fim de indicar a consolidação de saberes e experiências que permitam, futuramente, normatizar a prática.

A Proposta 9 permite que tanto a instituição quanto a sociedade civil possam colher dados concretos e oficiais da participação dessa população no processo eleitoral, o que é indispensável para a formulação de políticas públicas fundamentadas.

Justifica-se ressaltar o exposto na Proposta 10, visto que, atualmente, é possível encontrar até mesmo o endereço e o número telefônico dos candidatos na internet, colocando em risco a segurança dessas pessoas.

A Proposta 11 diz respeito, sobretudo, aos compromissos firmados na participação das pessoas LGBTI+ dentro dos partidos e aos cargos por elas ocupados.

No que tange à Proposta 12, o Sistema Pardal consiste em um aplicativo desenvolvido e ofertado pelo TSE, no contexto das eleições de 2016, com conteúdo interativo que permite o envio de fotos. Trata-se de ferramenta para que os cidadãos denunciem às autoridades eleitorais irregularidades e não conformidades ocorridas nas campanhas. Ele pode ser classificado no que Borba Filho (2018) define como *mGovernment*, dado que “promove um empoderamento social e aperfeiçoa os canais de participação e integração Estado e Sociedade” (página 16-17), por meio do acesso à tecnologia.

Quanto à Proposta 13, faz-se necessário formação continuada das pessoas responsáveis pelos registros de candidaturas e pela emissão do título de eleitor, para mitigar casos de preconceitos identificados pelas instituições nacionais e regionais da sociedade civil.

Considerações finais

Ao não garantir o acesso da população LGBTI+ à cidadania, ao passo que reconhece a realidade vivenciada por essas pessoas, mas permanece inerte, o Estado brasileiro condensa esses sujeitos “à marginalidade e desrespeita a dignidade da pessoa humana, um dos preceitos mais basilares de um Estado democrático de direito” (PEDRA, 2020, página 108).

Quanto mais os segmentos do complexo conjunto político-histórico formado por pessoas LGBTI+ percebem que as suas contribuições à sociedade não são correspondidas, maior sua tendência a reavaliar a forma como se

reconhecem e são reconhecidos, gerando tensão no conceito de cidadania no campo do debate acerca do gozo dos direitos civis e da efetiva participação e representatividade política (JESUS, 2015).

Ficou evidenciado, nas duas audiências com entidades nacionais e associações de todas as regiões do país por elas indicadas, que o Poder Judiciário brasileiro tomou posições relevantes na promoção e na garantia dos direitos fundamentais da população LBGTI+. Decisões do Supremo Tribunal Federal e do Conselho Nacional de Justiça corroboram com essa assertiva.

O TSE caminha no mesmo sentido, pela continuidade da compreensão de como o Direito Eleitoral não se restringe à garantia formal de direitos, mas também se preocupa com o efetivo acesso e o exercício dos direitos. Ainda em 2018, foi publicada, no *Diário da Justiça Eletrônico* do TSE, a Portaria Conjunta n. 1, de 17 de abril de 2018 (BRASIL, 2018), que regulamenta a inclusão do nome social no Cadastro Eleitoral. Por meio dessa portaria, importante passo foi dado pelo Tribunal para assegurar os direitos políticos das pessoas trans.

O reconhecimento do TSE como espaço de afirmação de direitos esteve presente nos diálogos das audiências. Outro elemento a esse respeito foi trazido pelas organizações da sociedade civil durante os encontros, qual seja: a importância do Tribunal em promover a equidade de direitos para a consolidação de uma sociedade democrática de direito que valorize a diversidade humana.

A alguns poderá parecer, à primeira vista, que refletir e agir em prol da participação política da população LBGTI+ no contexto corrente da sociedade brasileira e global, atravessada por uma brutal pandemia, seja uma inflexão ética e moral dos problemas imediatos que vivemos. Entretanto, muito pelo contrário, é justamente em tempos sombrios para o mundo social, político e econômico que o exercício político de segmentos da sociedade civil precarizados em direitos coloca em cena a reflexão crítica acerca de qual presente nos interpela e quais possíveis futuros urge-nos provocar.

Ademais, tendo em vista o momento político no Brasil contemporâneo, marcado pela proliferação de discursos de ódio e práticas fundamentalistas, especialmente voltadas para a violência política de gênero, e por ser este o espaço institucional em que a inclusão pode ser promovida, a partir de uma instância que gera dados substanciais para a implementação de políticas públicas, desse modo fomentando debates mais efetivos nas outras esferas do poder público, como o Executivo e o Legislativo, ratificamos o posicionamento do Ministro Luiz Edson Fachin (2020), segundo o qual:

As liberdades democráticas integram o patrimônio moral das gerações futuras. Elas têm histórias a contar. É preciso zelar, então, para que tenham futuro mesmo diante dos sinais de recessão democrática. A complexidade desse fenômeno é um desafio à segurança e à previsibilidade. Vivem-se dias nos quais compete responder perguntas cujas formulações ainda não são completamente possíveis, o que aumenta a responsabilidade de preservar e de manter atitude atenta e a vigilância contra os tempos sombrios (página 7).

Assim, conclui-se que os grupos minorizados (tornados *minorias*), em função do preconceito contra sua orientação sexual e/ou identidade de gênero, apropriaram-se de sua identidade coletiva e, na atual conjuntura, buscam uma asserção de sua presença na sociedade por meio da participação política. Desse modo, questionam as precondições de convivência e possibilitam uma coexistência entre maioria e minorias no Estado democrático que não signifique apagamento de sua identidade social e diversidade interna.

Referências

ALIANÇA NACIONAL LGBTI+. **Programa voto com orgulho:** candidaturas pelo Brasil 2020: conheça as candidaturas que apoiam a diversidade. Curitiba, [2020]. Disponível em: <http://aliancalgbti.org.br/votocomorgulho/voto-com-orgulho-candidatos-br>. Acesso em: 12 jul. 2021.

ALIANÇA NACIONAL LGBTI+. **Sobre nós.** Curitiba, [2021]. Disponível em: <http://aliancalgbti.org.br/sobre>. Acesso em: 12 jul. 2021.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE LÉSBICAS, GAYS, BISSEXUAIS, TRAVESTIS, TRANSEXUAIS E INTERSEXOS. **História de luta.** Rio de Janeiro, [2021]. Disponível em: <http://www.abglt.org/historia>. Acesso em: 12 jul. 2021.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE TRAVESTIS E TRANSEXUAIS (ANTRA). **Candidaturas trans foram eleitas em 2020.** Niterói, 2020. Disponível em: <http://antrabrasil.org/2020/11/16/candidaturas-trans-eleitas-em-2020>. Acesso em: 12 jul. 2021.

BANDEIRA, L. M. **Fortalecimento da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres:** avançar na transversalidade da perspectiva de gênero nas políticas públicas. Brasília, DF: Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2005.

BORBA FILHO, Moizés Ferreira. **M-gov:** uma inovação gerencial ou cidadã? Um estudo de caso dos aplicativos governamentais da justiça eleitoral. 2018. 30 f. Monografia (Especialização) – Curso de Gestão Pública – Gestão Organizacional

e Inovação, Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, DF, 2018. Disponível em: <https://goo.gl/29TzG7>. Acesso em: 12 jul. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ Constituição.htm. Acesso em: 29 set. 2021.

BRASIL. Lei n. 4.737 de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 19 jul. 1965. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14737compilado.htm. Acesso em: 29 set. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Acessibilidade na Justiça Eleitoral:** ano-base 2019. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 2020a.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Diálogos para a construção da sistematização das normas eleitorais:** estudo preliminar – eixo temático: participação feminina, jovens, negros, indígenas, pessoas com deficiência e presos (Grupo VII). Brasília, DF, Tribunal Superior Eleitoral, 2019b. Disponível em: http://www.tse.jus.br/legislacao/sne/arquivos/gt-vii-eixo-transversal-estudo-preliminar/rybena_pdf?file=https://www.tse.jus.br/legislacao/sne/arquivos/gt-vii-eixo-transversal-estudo-preliminar/at_download/file. Acesso em: 12 jul. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Grupo de Trabalho para Sistematização das Normas Eleitorais – SNE.** Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, [2020b]. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/sne/sistematizacao-das-normas-eleitorais>. Acesso em: 12 jul. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Portaria conjunta n. 1, de 17 de abril de 2018. Regulamenta a inclusão do nome social no cadastro eleitoral, prevista na Resolução-TSE 23.562, de 22.3.2018. **DJE-TSE**, Brasília, DF, n.78, p. 2-3, 19 abr. 2018. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/prtc/2018/portaria-conjunta-no-1-de-17-de-abril-de-2018>. Acesso em: 29 set. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Sistematização das normas eleitorais:** eixo temático VII: participação das minorias no processo eleitoral. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 2019a. 144 p. (Coleção SNE, 8).

CIAMPA, Antônio da Costa. Políticas de identidade e identidades políticas. In: DUNKER, Christian Ingo Lenz; PASSOS, Maria Consuelo (org.). **Uma psicologia que se interroga:** ensaios. São Paulo: Edicon, 2002. p. 133-144.

CURIEL, Ochi. **La nación heterosexual**: análisis del discurso jurídico y en el régimen heterosexual desde la antropología de la dominación. Bogotá: Brecha Lésbica: en la Frontera, 2013.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O que é participação política**. São Paulo: Brasiliense, 1983.

FACHIN, Luiz Edson. Apresentação. In: ALVIM, Frederico Franco (org.). **Crise democrática e Justiça Eleitoral**: desafios, encargos institucionais e caminhos de ação. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 2020. p. 5-8.

FARAH, M. F. S. Gênero e políticas públicas. **Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 1, p. 1-20, 2004. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-026X2004000100004>. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/S0104-026X2004000100004>. Acesso em: 28 set. 2021.

GASPODINI, Icaro Bonamigo; JESUS, Jaqueline Gomes. Heterocentrismo e ciscentrismo: crenças de superioridade sobre orientação sexual, sexo e gênero. **Revista Universo Psi**, Taquara, v. 1, n. 2, p. 33-51, jul. 2020. Disponível em: <https://seer.faccat.br/index.php/psi/article/view/1371/1320>. Acesso em: 12 jul. 2021.

GATTI, Bernardete Angelina. **Grupo focal na pesquisa em ciências sociais e humanas**. Brasília, DF: Liber Livros, 2005.

GOHN, Maria da Glória. **Teorias dos movimentos sociais**. São Paulo: Loyola, 2004.

GREEN, James *et al.* **História do Movimento LGBT no Brasil**. São Paulo: Alameda, 2018.

IRINEU, Bruna Andrade. **Nas tramas da política pública LGBT**: um estudo crítico acerca da experiência brasileira (2003-2015). Cuiabá: EdUFMT, 2019.

JESUS, Jaqueline Gomes. Cidadania LGBTTI e políticas públicas: identificando processos grupais e institucionais de desumanização. In: BENTO, Berenice; FÉLIX-SILVA, Antônio Vladimir (org.). **Desfazendo gênero**: subjetividade, cidadania, transfeminismo. Natal: EDUFRN, 2015. p. 341-358.

Kobayashi, Tetsuro *et al.* Why are politically active people avoided in countries with collectivistic culture? a cross-cultural experiment. **Journal of Cross-Cultural Psychology**, Thousand Oaks, v. 52, n. 4, p. 388-405, May 2021. DOI:10.1177/00220221211008653. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/00220221211008653>. Acesso em: 12 jul. 2021.

KVALE, Steinar. The 1000-page question. **Phenomenology and Pedagogy**, Alberta, v. 6, n. 2, p. 90-106, 1988. DOI: <http://doi.org/10.29173/pandp15073>. Disponível em: <https://journals.library.ualberta.ca/pandp/index.php/pandp/article/view/15073>. Acesso em: 12 jul. 2021.

MBEMBE, Achille. **Políticas da inimizade**. Lisboa: Antígona, 2017.

MELLO, Luiz; BRITO, Walderes; MAROJA, Daniela. Políticas públicas para a população LGBT no Brasil: notas sobre alcances e possibilidades. **Cadernos Pagu**, Campinas, SP, n. 39, p. 403-429, dez. 2012. DOI: <http://doi.org/10.1590/S0104-83332012000200014>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cpa/a/YQWsXdYVRgFgWsW9c5w8mnw/?lang=pt#>. Acesso em: 12 jul. 2021.

PEDRA, Caio Benevides. **Direitos LGBT**: a LGBTfobia estrutural e a diversidade sexual e de gênero no direito brasileiro. Curitiba: Appris, 2020.

PEREIRA, Cleyton Feitosa. Diversidade sexual e partidos políticos: uma análise da cidadania LGBT nos estatutos partidários. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 11., 2018, Curitiba. **Anais eletrônicos** [...]. Rio de Janeiro: ABCP, 2018. p. 1-22. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/5913>. Acesso em: 28 set. 2021.

POWELL, Richard A.; SINGLE, Helen M. Focus groups. **International Journal of Quality in Health Care**, Oxford, v. 8, n. 5, p. 499-504, 1 Jan. 1996. DOI: <http://doi.org/10.1093/intqhc/8.5.499>. Disponível em: <https://academic.oup.com/intqhc/article/8/5/499/1843013>. Acesso em: 12 jul. 2021.

RIOS, Flavia Mateus. A questão racial na formação dos partidos brasileiros: os casos do PT e PDT no contexto da redemocratização. **Terceiro Milênio**: revista crítica de sociologia e política, Campos de Goytacazes, v. 3, n. 2, jul./dez. 2014. Disponível em: <http://revistaterceiromilenio.uenf.br/index.php/rtm/article/view/89/61>. Acesso em: 12 jul. 2021.

SAMPAIO, Juliana; ARAÚJO JR. José Luis. Análise das políticas públicas: uma proposta metodológica para o estudo no campo da prevenção em Aids. **Revista Brasileira de Saúde Materno Infantil** [online], v. 6, n. 3, p. 335-346, 2006. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1519-38292006000300010>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbsmi/a/75n3wrFb6hv7Dn3swN75MSv/?lang=pt&format=html#>. Acesso em: 28 set. 2021.

SARAIVA, Marcio Sales. **Estado, democracia, políticas públicas e direitos LGBT**. Rio de Janeiro: Metanoia, 2017.

ESTUDOS ELEITORAIS | ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL

SEGATO, Rita Laura. **La guerra contra las mujeres**. Madrid: Traficantes de Sueños, 2016.

SIMAKAWA, Viviane Vergueiro. **Por inflexões decoloniais de corpos e identidades de gênero inconformes**: uma análise autoetnográfica da cisgenerideade como normatividade. 2015. Dissertação (Mestrado). Programa Multidisciplinar de Pós-Graduação em Cultura e Sociedade. Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Professor Milton Santos, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2015. Disponível em: <http://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/19685>. Acesso em: 12 jul. 2021.

SINGER, André *et al.* **Por que gritamos golpe?**: para entender o impeachment e a crise política no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2016.

#VOTELGBT. **Eleições 2020**: uma vitória coletiva. Disponível em: <http://votel-gbt.org/eleicoes>. Acesso em: 12 jul. 2021.

ANEXOS

ANEXO 1

Descrição das entidades participantes e das atividades desenvolvidas

Participaram de reunião com a Aliança Nacional LGBTI+, na quarta-feira, 10/3/2021, das 14h às 16h:

Pesquisadores do Subgrupo LGBTI+ GT SNE/TSE

Equipe técnica do TSE

Marcel Jeronymo – Coordenador Jurídico da Aliança

Lucas Siqueira – Grupo Dignidade (PR)

Cláudio Nascimento – Aliança (Programa Voto com Orgulho) e Grupo Arco-íris (RJ)

Toni Reis – Presidente da Aliança

Amanda Baliza – Coordenação da Central de Denúncias da Aliança (GO)

Karla Melo – Coordenação estadual da Aliança e Casa Satine (MS)

Layza Lima – Assessoria de Articulação das Coordenadorias da Aliança (ES)

Participaram de reunião com a Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Intersexos (ABGLT), na quinta-feira, 11/3/2021, das 14h às 16h:

Pesquisadores do Subgrupo LGBTI+ GT SNE/TSE

Equipe técnica do TSE

Symmy Larrat – Presidenta da ABGLT

Evorah Cardoso – Vote LGBT e Me Representa

Janaína Oliveira – Rede AfroLGBT

Filipe Santos – Secretário da ArtGAY (PB)

Paulo Tavares Mariante 2 ABGLT (SP)

Carolina Iara – Covereadora (SP)

ANEXO 2

Apresentação de fontes e dados levantados para a preparação das reuniões

1. Violência contra candidatos, eleitos e parlamentares LGBTI+ em 2020 e 2021

Candidato gay do PT sofre ameaças de morte nas redes sociais

Publicado em 11/11/2020, às 7h38, por Alexandre Putti, repórter do site Carta Capital

“O candidato a vereador pelo PT em São Paulo William De Lucca recebeu ameaças de morte em suas redes sociais.”

Pelo menos quatro candidatos eleitos em 2020 foram ameaçados de morte

Publicado em 5/12/2020, às 10h05, por Thais Rodrigues, repórter do site Congresso em Foco

“Ao menos quatro vereadores eleitos no dia 15 de novembro estão recebendo ataques e ameaças de morte por *e-mail* ou redes sociais. Os casos foram denunciados e estão sendo investigados pela Polícia Civil de seus respectivos estados. Em um *e-mail* enviado a Duda Salabert (PDT - MG), vereadora mais votada de Belo Horizonte, que é uma mulher trans, a parlamentar eleita é chamada de ‘pedreiro de peruca’. Suéllen Rosim (Patriota - SP), eleita prefeita eleita de Bauru, foi qualificada como ‘macaca’ e ‘favelada’.”

Vereadora trans relata ameaça: ‘Vou te matar do jeito que matamos Marielle’

Publicado em 8/12/2020, às 12h45, por Marcela Lemos, em colaboração para o site UniversaUol

“Após ser eleita a primeira mulher trans na Câmara de Vereadores de Niterói (RJ), cidade da região metropolitana do Rio de Janeiro, Benny Briolly (PSOL) voltou a receber ameaças de morte. O caso será novamente registrado na delegacia, informou a parlamentar que vai assumir ano que vem uma cadeira na Casa.”

Vereadora de SP faz boletim de ocorrência por sofrer ameaça na câmara

Publicado em 28/1/2021, às 18h20, por Bruno Bocchini, repórter da Agência Brasil – São Paulo

“A vereadora de São Paulo Erika Hilton (PSOL) registrou um boletim de ocorrência na quarta-feira, (27), em razão de ter sofrido ameaça dentro do prédio da Câmara dos Vereadores de São Paulo.

Segundo a parlamentar, na terça-feira (26), um homem, conhecido como ‘garçom reaça’, portando símbolos religiosos cristãos, foi até seu gabinete e tentou entrar. Assessores impediram o contato. O homem já teria ameaçado a parlamentar nas redes sociais e estaria sendo processado pela vereadora.”

Vereadora Carolina Iara, da Bancada Feminista, sofre atentado

Publicado em 27/1/2021, às 15h23, pela redação do site Claudia

“Carolina Iara, co-vereadora da Bancada Feminista do PSOL em São Paulo, sofreu um atentado na quarta-feira, 27. Segundo informações do partido, dois tiros foram disparados contra a casa da parlamentar durante a madrugada.”

Covereadora Samara Sosthenes tem sua casa alvejada em atentado político

Publicado em 31/1/2021, às 18h05, pela redação do site Vogue.

“Na madrugada deste domingo (31/01), um homem em uma moto efetuou um disparo para cima na frente da residência onde a covereadora Samara Sosthenes reside com sua mãe e seus irmãos. A ação foi testemunhada.”

2. Número de candidaturas coletivas em 2020

Eleições de 2020 terão recorde de candidaturas LGBT, apontam entidades

Publicado em 22/7/2020, às 4h, por Felipe Amorim, do site Uol.

“Levantamento da Aliança Nacional LGBTI+ (Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Intersexuais) aponta, em 2020, a existência até o momento de 411 pré-candidatos assumidamente LGBT, além de outros 24 pré-candidatos que declararam apoiar os direitos dessa população.

[...]

Em 2016, ano das últimas eleições municipais, eram 215 os candidatos LGBT que concorreram nas urnas. Em 2012 foram 173, e em 2008, 81 candidatos. As estatísticas são da Aliança LGBTI+ e da ABGLT (Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Intersexos), que compilou os dados em eleições anteriores.”

3. LGBTI+ nos estatutos dos partidos políticos

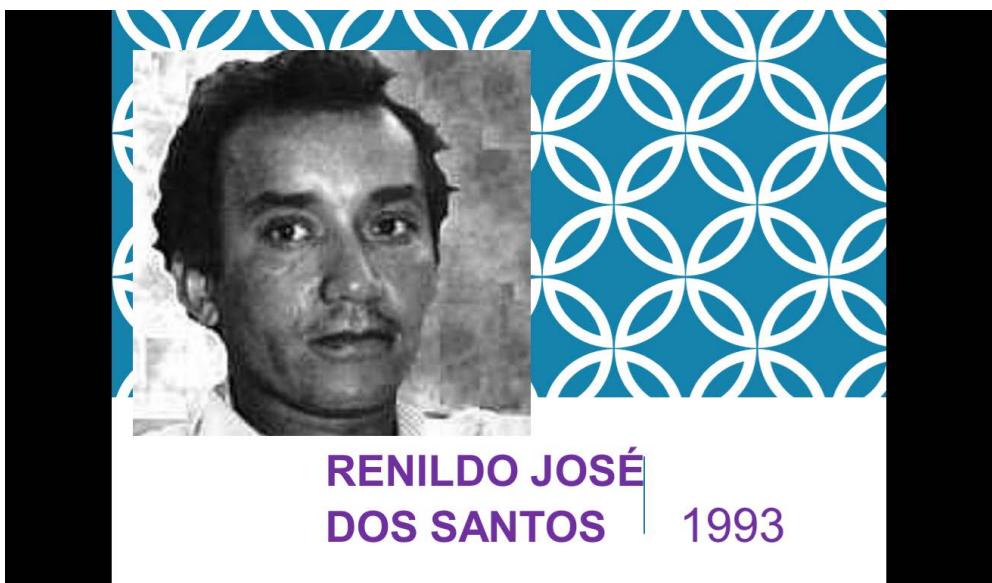
XI Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política Curitiba, 31 de Julho a 3 de Agosto

“A presença de menções explícitas à dimensão da sexualidade nos estatutos partidários correspondeu a 10 instituições (28,5%) de um total de 35 partidos políticos existentes no Brasil. Já as menções implícitas, que utilizaram termos como “minorias” ou “diversidade” correspondeu a 3 partidos (8,5%). A quantidade de partidos omissos em relação à pauta LGBT notabilizou 22 organizações (62,8%). Se somarmos a quantidade de menções, tanto explícitas como implícitas, chegaremos ao montante de 13 partidos políticos que fazem algum tipo de referência à questão LGBT nos seus estatutos (37,1%).”

ANEXO 3

Reprodução de imagens ilustrativas apresentadas pelo Subgrupo LGBTI+ durante o seminário final do GT VII do SNE – Participação de minorias no processo eleitoral, em 28 de maio de 2021:







MARIELLE FRANCO | 2018

Representatividade negra e democracia: caminhos possíveis

Cleber Santos Vieira¹

Jaqueleine Gomes de Jesus²

Lorena Silva Santos³

Renísia Cristina Garcia Filice⁴

Vercilene Francisco Dias⁵

“[...] A promoção das pessoas negras nos processos políticos decisórios tem um potencial para democratizar a definição da agenda pública [...]”

Renato Ferreira

¹ Doutor em Educação pela Universidade de São Paulo (USP). Mestre em História pela Universidade Estadual Paulista (Unesp). Professor Adjunto do Departamento de Educação da Escola de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp).

² Doutora em Psicologia Social, do Trabalho e das Organizações pela Universidade de Brasília (UnB). Pós-doutorado pela Escola Superior de Ciências Sociais e História (CPDOC/FGV). Docente Permanente do Programa de Pós-graduação stricto sensu em Ensino de História da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (ProfHistória/UFRRJ).

³ Professora de Direito Constitucional e de Direitos Humanos do Centro de Ensino Superior do Extremo Sul da Bahia (CESEBSB). Doutoranda em Direito pela (UnB). Mestra em Direitos Humanos pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

⁴ Professora Associada da Faculdade de Educação da UnB. Pós-doutora em Sociologia pelo Centro de Investigação em Ciências Sociais (CICS) da Universidade do Minho (UMinho) (Braga/Portugal, 2016/2017). Doutora em Educação pela UnB (2010), historiadora pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU) (2002), especialista em Filosofia pela UFU (2004), mestre em História Social (PUC/SP) (2007).

⁵ Advogada popular e doutoranda em Direito Agrário pela UnB. Quilombola do Quilombola Kalunga, de Cavalcante/GO. Diplomada em Estudo Internacional em Litígio Estratégico em Direito Indígena e Afrodescendente pela Pontifícia Universidade Católica do Peru (PUCP).

A relação senzala-favela-prisão, situada no *continuum penal*⁶ que marca a transição entre escravidão e democracia na sociedade brasileira, denota um Estado brasileiro estruturado numa política que ignora o processo desumanizante que fundou o país, baseado na escravização de corpos negros. Tendo em vista o processo histórico de controle social no Brasil perante as imbricações pertinentes à articulação do Judiciário, da democracia e da participação política, revela-se um projeto de Estado profundamente descompromissado com a efetivação dos direitos humanos nas suas dimensões de reconhecimento e reparação quanto à desigualdade racial e social.

Trata-se de um fato social revelador de descomprometimento com o Estado democrático de direito, que se conecta aos índices exponenciais de violência a que estão submetidas as pessoas negras neste país e, nesse sentido, à existência deste Grupo de Trabalho (GT 7): Participação das Minorias no Processo Eleitoral. As violências sistematicamente engendradas contra as candidaturas negras exemplificam a realidade atual de estruturação social brasileira pautada na lógica, nos signos e nos valores da colonização.⁷

Os projetos econômicos se transformaram ao longo da história, mas mantiveram em suas bases o racismo. Se, no *plantation*, o regime escravocrata denunciava as relações, no liberalismo – e, hoje, no (neo)liberalismo⁸ –, o racismo segue a estruturar a sociedade em seus autofágicos anseios. A ausência de acesso à cidadania e à igualdade de direitos repercute nos índices de sub-representação nas casas legislativas, remontando todo um processo desumanizante de espoliação e negação de direitos a caracterizar o que se denomina de “matriz da dominação”, a partir da perspectiva feminista negra desenvolvida por Gonzalez (1984), Carneiro (1995) e Crenshaw (1995).

O Eixo Pessoas Negras, que integra o GT 7, orienta suas atividades na perspectiva do movimento negro educador, conceito que designa um conjunto de diversas formas de organização articuladas em torno de posturas e agenda de enfrentamento ao racismo. Em suas trajetórias, as múltiplas organizações

⁶ ALVES, Dina. Rés negras, juízes brancos: uma análise da interseccionalidade de gênero, raça e classe na produção da punição em uma prisão paulistana. Revista CS, Cali, Colombia, n. 21, página 97-120, enero/abr. 2017. DOI: <https://doi.org/10.18046/recs.i21.2218>.

⁷ A VIOLÊNCIA política contra as mulheres negras. Rio de Janeiro: Instituto Marielle Franco: Justiça Global e Terra de Direitos, 2020. Disponível em: <https://www.violenciapolitica.org/>. Acesso em: 24 set. 2021.

⁸ HARVEY, David. O neoliberalismo: história e implicações. Tradução de Adail Sobral, Maria Stela Gonçalves. 5. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

negras, em sua prática, produzem saberes, reivindicações e proposições em diferentes áreas da sociedade brasileira, isto é:

O Movimento Negro ressignifica e politiza a raça, compreendendo-a como construção social. Ele reeduca e emancipa a sociedade, a si próprio e ao Estado, produzindo novos conhecimentos e entendimentos sobre as relações étnico-raciais e ao racismo no Brasil, em conexão com a diáspora africana (GOMES, 2017, página 38).

Considerando as lutas travadas, não temos como deixar de analisar as transversalidades étnicas e especificidades de certos seguimentos sociais negros em que se ancora o movimento quilombola, que, na luta conjunta, tem reivindicado a garantia de direitos. O reconhecimento das titularidades de seus territórios tradicionais na Constituinte de 1988, descrito no artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), é resultado da luta do povo negro, antes mesmo de se ter uma organização de representação nacional. Como resultado da luta quilombola, em 1996, foi criada a Coordenação Nacional das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (Conaq). O 1º Encontro Nacional das Comunidades Negras Rurais Quilombolas, realizado em 1995, representou a oportunidade de instalação da Comissão Provisória das Comunidades Negras Rurais Quilombolas. Fatos históricos que ocorreram por ocasião da Marcha Zumbi Contra o Racismo, pela Igualdade e pela Vida, marco fundamental do reconhecimento do racismo como fator estruturante da sociedade brasileira, momento em que o combate à opressão racial entrou com maior força na pauta política nacional.

São objetivos: lutar pela garantia de uso coletivo do território; pela implantação de projetos de desenvolvimento sustentável; pela implementação de políticas públicas, levando em consideração a organização das comunidades de quilombo; pela educação de qualidade e coerente com o modo de viver nos quilombos; pelo protagonismo e autonomia das mulheres quilombolas; pela permanência do(a) jovem no quilombo; entre outros.

A Conaq é responsável por manter amplo debate no âmbito do Poder Legislativo sobre os procedimentos de regularização de territórios quilombolas, implementação de políticas públicas e visibilidades quilombolas. Participou ativamente na construção do Decreto n. 4.887/2003 (BRASIL, 2003), que regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos e o artigo 68 do ADCT, exercendo participação importantíssima e influenciando diretamente na construção do texto legal. Assume também a

defesa radical do referido decreto perante a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 3239 perante o Supremo Tribunal Federal (STF).

A Conaq surge não só para reivindicar soluções para os problemas nacionais, mas como movimento político organizado para denunciar as relações desiguais historicamente estabelecidas, em defesa dos direitos dos quilombolas.

O protagonismo político das lideranças quilombolas, mulheres e homens, tem sido crescente em diálogo com os demais movimentos sociais no Brasil, unidos pela força da identidade étnica. Quilombolas construíram e defendem um território que vive sob constante ameaça de invasão cujas lideranças vivem sob ameaça de morte, realidade essa que revela como o racismo age no país, impedindo que pessoas negras tenham o direito à propriedade, mesmo sendo donas legítimas das terras herdadas de seus antepassados, que formaram territórios livres como resistência ao regime escravocrata e colonialista.

Em consequência, a Conaq vem trabalhando ao lado de outros movimentos e organizações parceiras pela garantia do pleno exercício da cidadania quilombola, principalmente no que se refere aos direitos à saúde, à terra, à educação, à moradia, ao saneamento e à água, bem como à violação dos direitos humanos, ao combate ao racismo institucional e a tantas outras formas de violência direcionadas aos quilombos.

Deve-se ter em mente e visualizar que não há como garantir direitos sem ocupar espaços no sistema político e partidário. Assim como outros movimentos, na busca por um Estado democrático, o movimento quilombola nas últimas eleições vem incentivado a candidatura e votos em candidatos e candidatas quilombolas, pontuando que, da luta coletiva, é possível colher bons frutos.

Nesse sentido, em levantamento autônomo, a Conaq conseguiu visualizar que aproximadamente se candidataram nesse pleito eleitoral 500 quilombolas, o que representou aumento de cerca de 40% em relação às eleições anteriores, com a eleição de 2 prefeitos quilombolas, em Goiás e Tocantins, e 9 vice-prefeitos, sendo 4 em Tocantins, 2 no Maranhão, 1 no Amapá, 1 em Goiás, 1 em Minas Gerais; e de 68 vereadores, sendo 14 no Maranhão, 13 em Minas Gerais, 8 na Bahia, 8 em Tocantins, 7 em Pernambuco, 6 em Goiás, 3 no Pará, 2 no Piauí, 2 em Sergipe, 2 em Alagoas, 1 no Amapá, 1 no Ceará e 1 no Rio Grande do Norte.

Apesar disso, esse número é insignificante diante do número de quilombolas e da população negra no país. No entanto, é uma oportunidade de fortalecimento das lutas quilombolas nos municípios e de promoção de

mudanças que se pretende realizar com os mandatos quilombolas eleitos nesse pleito.

Somam-se a isso as denúncias feitas no âmbito do movimento negro, que têm contribuído significativamente para mudanças em diversos aspectos do ordenamento jurídico brasileiro. Chamaria de impactos da luta antirracista no sistema jurídico nacional, a começar pela Lei n. 1.390/1951, que posteriormente ganhou novas redações no sentido de aprimorar seus objetivos pela Lei n. 7.437/1985, pela Lei Caó e pela Lei n. 7.716/1989. Na área educacional, os impactos da agenda do movimento negro aparecem de forma bastante nítida na obrigatoriedade do ensino de história e cultura africana e afro-brasileira (Lei n. 10.639/2003); nas Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação Escolar Quilombola (Resolução n. 8/2020 do Conselho Nacional de Educação); nas cotas raciais no ensino superior público (Lei n. 12.711/2012, que institui cotas nas instituições federais de ensino); e nas cotas raciais no serviço público (Lei n. 12.290/2008).

No conjunto, essas leis apresentam-se na condição de instrumentos para a implementação de políticas de ações afirmativas voltadas para minimizar as desigualdades raciais da sociedade brasileira. Recentemente, esse repertório ganhou um importante componente advindo da legislação eleitoral. O Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e o STF validaram o financiamento proporcional para candidaturas negras, redimensionando a distribuição do Fundo Especial de Financiamento Eleitoral (FEFC), conforme reivindicavam os segmentos do movimento negro e simpatizantes que objetivavam a participação da população negra no processo eleitoral, com mais equidade e condições de concorrência.

Portanto, há de se considerar mudanças importantes no cenário para a participação das pessoas negras no processo eleitoral recente, notadamente devido à decisão oriunda do STF que deliberou a favor das políticas afirmativas, considerando raça e gênero nas candidaturas. Assim,

o desafio que surge é fazer com que os partidos e seus diretórios cumpram a decisão da nossa Suprema Corte. Neste sentido, algumas medidas poderiam ser criadas visando executar de modo proativo a determinação judicial.

Os partidos deveriam, por exemplo, criar núcleos de gênero e raça e a partir daí adotar uma série de ações como promover um senso étnico racial, contratar consultores para monitorar a auto-declaração e o tempo de mídia das candidaturas negras, promover cursos de formação para candidatos sobre a legislação e políticas públicas antirracistas, dentre outras medidas (FERREIRA, 2020).

Em face do racismo estrutural (ALMEIDA, 2019)⁹, da complexidade do fenômeno da violência política no Brasil e do processo histórico de negação de direitos à população negra, evidenciamos os pontos de reivindicação levantados por organizações sociais e organizações da sociedade civil – como a Terra de Direitos –, e movimentos e organizações negra de direitos humanos que atuam na defesa, na promoção e na efetivação de direitos, especialmente os econômicos, sociais, culturais e ambientais, a exemplo da Conaq, a Coalizão Negra por Direitos, a Convergência Negra, a Associação Brasileira de Pesquisadores/as Negros/as (Abpn) e o Movimento Negro Unificado (MNU).

Ainda que seja o primeiro ano em que passaram a valer as novas regras do FEFC, com recursos destinados às candidaturas negras, não foi possível sentir esse impacto com relação às candidaturas quilombolas, uma vez que, mesmo com criação da ação afirmativa e com a melhor distribuição dos Fundos, nem todas as pessoas tiveram acesso igualitário ou não tiveram informação suficiente para mobilizar o Fundo e a distribuição do tempo, resultando em desigualdade. Ainda há disputa pela implementação e pela igualdade na aplicação das medidas de ação afirmativa definidas pelo TSE.

Nesse sentido, mesmo com a implantação de política de ações afirmativas, isso não afasta o fato de que a política exercida por pessoas negras é vivida com muita violência. Pessoas negras são afetadas desproporcionalmente pela violência política. Dados da pesquisa sobre violência política da Terra de Direitos e da Justiça Global¹⁰ comprovaram que pessoas de grupos sub-representados – mulheres, pessoas negras e pessoas com identidade LGBTQIA+ – são afetadas desproporcionalmente pela violência política, na forma de ameaças, agressão e ofensas.

Dados do Instituto Marielle Franco¹¹ demonstram que a violência que atinge mulheres negras que se candidatam vai desde violência virtual a violência

⁹ O racismo é uma decorrência da própria estrutura social, ou seja, do modo “normal” com que se constituem as relações políticas, econômicas, jurídicas e até familiares, não sendo uma patologia social nem um desarranjo social institucional. O racismo é estrutural. Comportamentos individuais e processos institucionais são derivados de uma sociedade cujo racismo é regra, e não exceção. O racismo é parte de um processo social “que ocorre pelas costas” dos indivíduos e lhes parece legado pela tradição (ALMEIDA, 2019, página 38-39).

¹⁰ LAURIS, Élida; HASHIZUME, Maurício. Violência política e eleitoral no Brasil: panorama das violações de direitos humanos de 2016 a 2020. Curitiba: Terra de Direitos e Justiça Global, 2020. Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/acervo/publicacoes/livros/42/violencia-politica-e-eleitoral-no-brasil/23478>. Acesso em: 24 set. 2021.

¹¹ A VIOLÊNCIA política contra as mulheres negras. Rio de Janeiro: Instituto Marielle Franco: Justiça Global e Terra de Direitos, 2020. Disponível em: <https://www.violencia-politica.org/>. Acesso em: 24 set. 2021.

física e violência institucional. Violências sofridas nos territórios para fazer campanha, nos próprios partidos, inclusive casos de violência sexual e assédio sexual dirigido contra mulheres candidatas. Isso inibe ainda mais a atuação e o sucesso dessas mulheres na política, por mais que exista um cenário de ações afirmativas.

Então, não basta somente a criação de ações afirmativas, mas é preciso haver também ação proativa das instituições para monitorar e atuar contra violências, bem como uma política dirigida a esses grupos – mulheres negras, pessoas LGBTQIA+, mulheres trans, quilombolas e demais povos.

- O Fundo Partidário para candidaturas negras foi importante, mas a garantia de uma maior participação da população negra no sistema político não pode depender apenas de cotas, e sim de ações que integrem uma política permanente de combate à estigmatização e à discriminação com motivação racial.
- Campanhas de formação e comunicação, levantamento de situações bem como de conscientização dos veículos de comunicação para abandonarem estereótipos negativos associados à população negra.
- Espaços de interação, fóruns de debates e encontros entre lideranças e entre mulheres negras eleitas e mulheres negras candidatas.
- Espaços onde se possa trabalhar temas como violência política, representatividade e desafios já identificados para essas candidaturas.
- Redes de apoio com projetos-pilotos para incentivar participação da população negra.
- Alocação de recursos para ações de promoção de igualdade racial no sistema político.
- Mapeamento/análise das denúncias de violência política/informações desagregadas e estatísticas que permitam ilustrar e comparar a participação da população negra em cargos eletivos e em cargos públicos, além de possibilitar o desenvolvimento de mecanismos de garantia dessa participação.
- Atuar em parceria com os partidos políticos para estabelecer atividades de formação interna e para a população.

- Regulamentação do repasse das verbas direcionado às candidaturas negras a fim de permitir a distribuição de forma igualitária do repasse dos valores às candidaturas.
- A constitucionalização do mandato coletivo, prática da qual as candidaturas negras têm se utilizado para efetivar a luta antirracista, ou seja, a previsão na Constituição Federal do exercício do mandato coletivo e a sua regulamentação infraconstitucional.
- A criação de tipo penal específico voltado à violência política.
- No que tange especificamente ao relatório da Fase 1 do Projeto de Sistematização das Normas Eleitorais, Eixo Temático 7: Participação das Minorias no Processo Eleitoral, destacamos que, o documento introduz os negros em apenas dois momentos. Primeiramente, no que diz respeito ao registro das candidaturas baseado no seguinte dispositivo legal: “Artigo 11. Os partidos e coligações solicitarão à Justiça Eleitoral o registro de seus candidatos até as dezenove horas do dia 15 de agosto do ano em que se realizarem as eleições” (BRASIL, 2019, página 101). As propostas de encaminhamento, talvez por serem elaboradas antes da legislação eleitoral que definitivamente reconheceu as ações afirmativas, não fazem nenhuma menção ao tipo de controle que o TSE exercerá sobre o registro das candidaturas negras. Nesse sentido, reivindica-se a inserção de dispositivos nesse artigo que venham a regulamentar o tema do registro de candidaturas com base nas formas de controle das políticas de ações afirmativas.
- O segundo momento do relatório, ao citar “negro” como tema, refere-se à propaganda eleitoral institucional, em rádio e televisão. Nele, baseando-se no artigo 93-A, determina-se que o TSE deverá promover inserções institucionais para “[...] incentivar a participação feminina, dos jovens e da comunidade negra na política [...]” (BRASIL, 2019, página 122). Como proposição, o GT VII orienta “[...] avaliar a possibilidade de se detalhar, em resolução, esse dispositivo legal, para determinar a necessidade de plano de mídia que assegure sua adequada concretização [...].” Nesse sentido, considera-se essencial que, como medida legal, na referida resolução, adote-se a proporcionalidade para negros no referido tempo institucional na TV e no rádio e que seja assegurada a participação de especialistas negros(as) na construção das peças publicitárias a serem difundidas pelo Tribunal.

Referências

ALMEIDA, Silvio. **Racismo estrutural**. São Paulo: Sueli Carneiro: Pólen Livros, 2019.

ALVES, Dina. Rés negras, juízes brancos: uma análise da interseccionalidade de gênero, raça e classe na produção da punição em uma prisão paulistana. **Revista CS**, Cali, Colombia, n. 21, p. 97-120, enero/abr. 2017. DOI: <https://doi.org/10.18046/recs.i21.2218>.

BRASIL. Decreto n. 4.887, de 20 de novembro de 2003. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 de nov. 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4887.htm. Acesso em: 24 set. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior eleitoral. **Sistematização das normas**: eixo temático VII: participação das minorias no processo eleitoral. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 2019. (Coleção SNE, 8).

CARNEIRO, Sueli. Gênero, raça e ascensão social. **Estudos Feministas**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, p. 544-552, jul./dez. 1995.

CRENSCHAW, Kimberlé Williams. Mapping the margins: intersectionality, identity politics, and violence against women of color. In: CRENshaw, Kimberlé *et al.* (ed.). **Critical race theory**: the key writings that formed the movement. New York: The New Press, 1995. p. 357-383.

FERREIRA, Renato. Diversidade racial no processo eleitoral. In: SESO NOTÍCIAS. **Colunista**. Rio de Janeiro: Seso Notícias, 19 out. 2020. <https://sesonoticias.com.br/diversidade-racial-no-processo-eleitoral/>.

GASPAR, Osmar Teixeira. **Direitos políticos e representatividade da população negra na Assembleia Legislativa de São Paulo**. 2017. Tese (Programa de Pós Graduação em Direitos Humanos) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

GOMES, Nilma Lino. **O movimento negro educador: saberes construídos na luta por emancipação**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2017

GONZALEZ, Lélia. Racismo e sexism na cultura brasileira. *Ciências Sociais Hoje*, São Paulo, n. 2, p. 223-244, 1984.

HARVEY, David. **O neoliberalismo**: história e implicações. Tradução de Adail Sobral, Maria Stela Gonçalves. 5. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

HILL COLLINS, Patricia. **Intersectionality**. Cambridge, UK; Malden, MA: Polity Press, 2016.

LAURIS, Élida; HASHIZUME, Maurício. **Violência política e eleitoral no Brasil**: panorama das violações de direitos humanos de 2016 a 2020. Curitiba: Terra de Direitos e Justiça Global, 2020. Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/acervo/publicacoes/livros/42/violencia-politica-e-eleitoral-no-brasil/23478>. Acesso em: 24 set. 2021.

OLIVEIRA, Cloves Luiz Pereira. **A inevitável visibilidade da cor estudo comparativo das campanhas de Benedita da Silva e Celso Pitta às prefeituras do Rio de Janeiro e São Paulo, nas eleições de 1992 e 1996**. 2007. Tese (Doutorado em Ciências Humanas: Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

OLIVEIRA, Cloves Luiz Pereira. O negro e o poder no Brasil: uma proposta de agenda de pesquisa. **Caderno CRH**, Salvador, n. 36, p. 49-67, jan./jun. 2002. DOI: <https://doi.org/10.9771/ccrh.v15i36.18625>.

SOUZA, Amaury de. Raça e política no Brasil urbano. **Revista de Administração de Empresas**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 4, p. 61-70, out./dez. 1971. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-75901971000400006>.

VALENTE, Ana Lúcia E. F. **Política e relações raciais**: os negros e as eleições paulistas de 1982. São Paulo: Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, 1986. (Antropologia, 10).

A VIOLÊNCIA política contra as mulheres negras. Rio de Janeiro: Instituto Marielle Franco: Justiça Global e Terra de Direitos, 2020. Disponível em: <https://www.violenciapolitica.org/>. Acesso em: 24 set. 2021.

Partidos políticos brasileiros: o quanto democráticos são?

Maria do Socorro Sousa Braga¹

Marcus Leonardo Corrêa Rodrigues²

Karoline Rodrigues de Moraes³

Marlon Baltieri Thomazini⁴

¹ Professora e pesquisadora da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). <https://orcid.org/0000-0003-2141-9778>.

² Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos. <https://orcid.org/0000-0002-8494-0264>.

³ Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos. <https://orcid.org/0000-0002-9520-7981>.

⁴ Graduando em Ciências Sociais pela Universidade Federal de São Carlos. <https://orcid.org/0000-0002-7218-5038>.

Introdução

Os objetivos deste capítulo são ao menos dois: buscar identificar dilemas envolvendo os partidos políticos brasileiros após 40 anos de reorganização e apontar ameaças externas a sua continuidade; analisar empiricamente implicações de escolhas legislativas nos processos de tomada de decisão intrapartidários.

Para especificar as categorias interpretativas, volta-se para a teoria das organizações partidárias, aquelas que colocam no centro do seu interesse a dimensão do poder organizativo, e que explicam o funcionamento e as atividades organizativas, sobretudo em termos de alianças e de conflitos pelo poder entre os diferentes agentes que compõem a organização. Adota-se neste trabalho, portanto, a perspectiva de acordo com a qual as dinâmicas (condicionadas, por sua vez, pelas influências do ambiente) relacionadas à luta pelo poder no interior da organização oferecem a principal chave para compreender o funcionamento dessa instituição, bem como as mudanças que ela venha a experimentar.

Ao seguir essa abordagem, o partido político será definido como uma organização que se distingue das outras seja pelos ambientes em que atua, seja por desenvolver atividades específicas (PANEBIANCO, 2005). O foco recairá em duas acepções básicas: primeira, como veículo de conexão entre cidadãos e Estado; segunda, como organização que estrutura as preferências eleitorais. De acordo com Sartori (1982), partidos são canais mediante os quais as demandas da sociedade têm expressão e podem ser traduzidas em políticas públicas. Cabe, portanto, aos partidos numa democracia canalizarem a participação popular e organizarem a representação política.

Dois pressupostos inspiram esta análise. O primeiro é o de que os partidos continuam sendo cruciais em um regime democrático liberal. Isso ocorre justamente porque, ao estabelecerem esse vínculo entre a sociedade e as esferas governamentais, eles deverão promover as condições para que decisões de impacto coletivo possam se efetivar e os conflitos sociais de uma sociedade tão heterogênea como a brasileira mantenham-se dentro de limites toleráveis. O segundo é o de que os partidos são multifacetados e, como organizações políticas, também podem ser arenas de disputas internas, com diferentes facções competindo para selecionar líderes, controlar programas e manifestos ou colocar seus representantes nos conselhos executivos do partido.

Nesse sentido, as organizações partidárias precisam desempenhar determinadas funções para, ao mesmo tempo, fomentar dinâmicas democráticas necessárias tanto ao sistema político nacional quanto ao ambiente intrapartidário, dentre as quais, destacamos: 1) promover o desenvolvimento, a formulação e a implantação de políticas partidárias; 2) estimular a participação de seus membros em processos decisórios, com destaque para a seleção de liderança e de candidato a cargos eletivos; 3) estruturar a participação popular; 4) conferir inteligibilidade ao processo eleitoral, propiciando aos cidadãos propostas de políticas públicas alternativas; e 5) estimular a negociação política e a construção de consensos nas arenas governamentais.

Diante desse quadro, avalia-se o tema da democratização dos partidos tendo como suporte teórico a definição de Von Dem Berge e Poguntke (2017). Para eles, esse aspecto deve ter como foco primordial da análise o processo de tomada de decisão do partido quanto: 1) ao programa e aos manifestos partidários; 2) à seleção de lideranças para cargos internos e eletivos; e 3) à estrutura organizacional do partido. Como no contexto brasileiro os partidos têm autonomia no que diz respeito à maior parte desses processos, o foco na legislação intrapartidária será crucial para avaliar o quanto são ou não democráticos. Hoje já temos evidências de que as regras de seleção de candidatos dos partidos, as quais estruturam as organizações internas, podem afetar as chamadas minorias (entre elas, as mulheres) na busca por representação nas listas de candidatos dos partidos. As regras de associação e filiação de partidos podem afetar que tipos de apoiadores se inscrevem e participam deles. Também já foi verificado que processos de elaboração de manifesto mais inclusivos tendem a gerar objetivos de política partidária mais estáveis. Por fim, há ainda contextos em que os partidos com maiores recursos tendem a ter delegações legislativas mais coesas.

Neste capítulo, lançamos mão desse desenho de pesquisa para investigar os níveis de democracia dos partidos políticos PP, DEM, MDB, PSDB e PT no que concerne aos seguintes aspectos intrapartidários: 1) centralização das estruturas decisórias; 2) processo de seleção candidatos e dirigentes; e 3) infraestrutura partidária. Por meio do enfoque institucionalista, comparamos as estruturas internas formais inscritas nos estatutos, nas resoluções e nos órgãos partidários, a fim de compreender como se dão as tomadas de decisões dentro dos partidos. Com a autonomia organizativa concedida pela Lei n. 9.096/1995, os partidos passam a possuir liberdade de autorregulação – da estrutura interna, da organização e do funcionamento –, a

qual deve estar publicada nos seus estatutos.⁵ Ademais, somente partidos com estatuto registrado no Tribunal Superior Eleitoral (TSE) (CF/1988, artigo 17, parágrafo 2º; Lei n. 9.096/1995, artigo 7º, parágrafo 2º) e com órgão partidário constituído na circunscrição podem participar de eleições (Lei n. 9.504/1997, artigo 4º, redação da Lei n. 13.488/2017). Assim, é possível afirmar que ambas são condições *sine qua non* para que partidos participem do processo eleitoral.

Essa análise conta com mais sete seções. Na próxima, avaliam-se dilemas que os partidos estão vivendo e potenciais ameaças a sua continuidade. Na terceira, verifica-se o processo seletivo de candidatos eletivos por organizações de renovação política no pleito de 2018. Na quarta, o foco volta-se para o processo decisório partidário envolvendo a seleção de quadros pelos principais partidos. Enquanto, na quinta seção, analisam-se os processos de tomada de decisão sobre a distribuição dos recursos de campanha. Na sexta, mira-se na concentração e dispersão das estruturas decisórias, identificando-se que tipo de organização partidária municipal os partidos analisados apresentam. Por último, serão tecidas algumas considerações finais sobre os principais achados.

1. Dilemas dos partidos políticos em meio à legislação partidária e ao sistema de justiça eleitoral

Para analisar os dilemas vividos pelos atuais partidos, voltamo-nos para o funcionamento deles. Para tanto, é condição necessária vê-los como atores multidimensionais. Ter como foco de análise o funcionamento desses atores políticos é privilegiar a dimensão organizacional, o que nos direciona para dentro das organizações partidárias para compreender as dinâmicas e os processos decisórios próprios. Essa estratégia nos remete a uma constelação de aspectos, como: sistemas eleitorais; financiamentos; processos de seleção de suas lideranças partidárias; políticas programáticas; políticas para negros, mulheres, homossexuais e indígenas; práticas de formação, de renovação e de avaliação dos quadros políticos etc.

Dentre os dilemas enfrentados pelos atores partidários, destacam-se ao menos dois relacionados à democratização dos partidos: 1) autonomia das estruturas organizacionais quanto à definição da estrutura interna, do funcionamento e da duração de órgãos permanentes e provisórios; 2) transparência quanto ao controle do processo de seleção e formação de quadros internos e

⁵ Lei n. 9.096/1995, artigos 14 e 15.

para disputar cargos eletivos, bem como no que se refere ao sistema de distribuição de recursos para os diferentes públicos.

No que diz respeito ao primeiro aspecto – o elevado valor da autonomia partidária identificado na legislação partidária –, chamamos a atenção para os seguintes dilemas. O primeiro é o de que, ao se manter o alto grau de autonomia das organizações partidárias, mesmo com um sistema de financiamento público, gera-se mais ambiguidades no que se refere ao instituto de pessoas jurídicas de direito privado do partido, redundando em expectativas de práticas mais democráticas. Ao mesmo tempo que temos grande parte dos partidos que dependem dos recursos públicos para sobreviverem, a coletividade que os sustenta não tem conhecimento de suas ações, de seu funcionamento e dos critérios de distribuição desses mesmos recursos. Ou ainda não há, na própria legislação, dispositivos que punam as transgressões e omissões de seus agentes. Quando há, a Justiça ainda é muito morosa para dar o veredito. Essas situações vêm afetando tanto as relações dos partidos com os diferentes setores sociais quanto o sistema das desigualdades internas dessas organizações. Nesse último caso, é importante salientar que, como organização, o partido político é, ao menos em parte, um sistema autônomo de desigualdades e, muitas vezes, os conflitos intrapartidários são essencialmente o produto de tal sistema. É digno de nota que nossa legislação vem contribuindo para termos ainda partidos oligarquizados, centralizados e afeitos a procedimentos informais. Diante desse quadro deletério aos próprios partidos, sugere-se que haja um sistema compensatório que busque compatibilizar o grau de autonomia das organizações partidárias com maior grau de responsividade social e redução das desigualdades específicas inerentes ao agir organizativo como tal.

O segundo dilema se refere à continuidade das comissões provisórias mesmo após mais de 40 anos de reorganização desse sistema partidário. O legislador, ao aumentar para oito anos de vigência, tornou esse tipo de órgão permanente, demonstrando o quanto a situação da distribuição territorial da estrutura partidária dos partidos mais antigos vem se fragilizando e, ao mesmo tempo, a dos partidos mais jovens ainda deve estar em processo de construção, situação que será avaliada mais adiante. Contudo, o funcionamento de um partido por comissões “provisórias”, e não por meio de diretórios, é sintoma de outros problemas partidários.

Um deles é o reforço do caráter oligárquico e centralizador dos nossos partidos. O predomínio de comissões criadas de cima para baixo exclusivamente para selecionar candidatos a cargos eletivos mina a possibilidade de uma vida

partidária democrática. Reduz-se, assim, a mobilização e arregimentação de novos membros, dificultando a renovação e formação de lideranças. Ao mesmo tempo, fortalece o poder do grupo ou da coalizão dominante no controle dos processos decisórios e na distribuição de recursos e incentivos seletivos e coletivos. O legislador reforçou o caráter privado dos partidos, reduzindo a margem da democratização partidária, com graves consequências seja para a renovação política, seja para a ampliação e diversidade da representação popular.

Outro problema deriva de efeito não calculado pelos dirigentes partidários. Ao privilegiarem as comissões, ocorre efeito lateral no *instituto do monopólio da representação* política, que ainda, ao menos constitucionalmente, cabe aos partidos. Isso porque cresce o número de candidatos selecionados e eleitos à margem das cúpulas partidárias, redundando na maior autonomia e independência desses quadros políticos nas arenas governativas. Em relação à questão da ameaça à continuidade do monopólio da representação dos partidos, inserem-se também outras duas inovações oriundas de segmentos sociais: *candidaturas e mandatos coletivos* e os *movimentos de renovação política*.

As candidaturas e os mandatos coletivos – que representam um coletivo ou um grupo pré-definido de indivíduos – são entendidos como mandatos exercidos com coparlamentares. Após eleitos, também integram a equipe do gabinete, participam e ocupam os espaços legislativos institucionais, compartilhando responsabilidades e deveres políticos, sem necessariamente terem que agir seguindo as diretrizes do partido político pelo qual foi conseguido o cargo. Essas práticas também podem estar colaborando para furar o monopólio da representação dos partidos. Em vista dos conflitos ocorridos nos últimos pleitos, faz-se cada vez mais urgente regulamentar essas e outras práticas que buscam, por dentro dos partidos, estabelecer indiretamente o dispositivo das candidaturas avulsas. Nessa regulamentação, deve-se exigir que os partidos criem mecanismos que explicitem a forma como irão tratar internamente essas candidaturas e esses mandatos coletivos.

No que diz respeito aos *movimentos de renovação política*, grande parte foi criada a partir de 2016 (*Acredito*, *Agora*, *RenovaBr*, *Livres*, *Ocupa Política*, *Somos Muitas*). A exceção foi a *Rede de Ação Política pela Sustentabilidade (RAPS)*, que se considera uma organização suprapartidária, fundada em 2012, que atua na formação, na conexão, no apoio e no desenvolvimento de lideranças políticas. Além desses objetivos, a maioria dessas organizações diz buscar a renovação da política no Brasil, seja em termos da oferta de candidatos e práticas, seja em termos de alternativas de políticas públicas. Vale ressaltar que,

ESTUDOS ELEITORAIS | ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL

no pleito de 2018, foram responsáveis pela maior renovação do Senado desde o período da redemocratização e pela via institucional da política. Apenas 8 dos 32 senadores que tentaram a reeleição conseguiram o mandato – uma taxa de 85% de renovação, por exemplo. Esses movimentos suprapartidários elegeram 29 deputados federais e 4 senadores.

Na prática, portanto, essas organizações vêm exercendo funções partidárias que vão desde a formação, seleção e preparação de candidatos a cargos eleitivos até a representação de propostas programáticas e de interesses coletivos desses grupos. Nos últimos pleitos, como o *Acredito*, o *Agora* e o *Livres* possuíam agenda de valores e propostas próprios e não aceitaram se submeter à agenda partidária que poderia ser imposta, uma vez que seus representantes fossem eleitos, os grupos buscaram partidos que aceitassem a assinatura de uma carta-compromisso, a qual garantiria a independência dos ativistas nas votações em que houvesse conflito de interesses. Após as eleições de 2018, divergências com alguns parlamentares oriundos desses grupos começaram a preocupar os partidos, dos quais o PDT e o Novo chegaram a aprovar normas para impedir que membros desses movimentos disputassem eleições pelos partidos.

Talvez, atualmente, a principal diferença entre esses movimentos de renovação política e as organizações partidárias é que os primeiros não precisam ter o registro do TSE para funcionarem e, com isso, não precisam atender às legislações partidárias e eleitorais em vigor. Ainda conhecemos pouco os grupos sociais que sustentam, organizam e influenciam essas iniciativas, bem como os montantes de recursos oriundos de setores empresariais. Nesse contexto, sobretudo com o requisito da proibição de financiamento empresarial, é necessário fiscalizar e regulamentar essas organizações.

Dessa forma, observa-se que a seleção de candidatos por comissões provisórias, quase autônomas, os mandatos coletivos e os movimentos de renovação política podem estar minando paulatinamente a garantia constitucional do monopólio da representação dos partidos. O aspecto positivo dessas inovações é o de que a sociedade civil já está implantando novas formas de associativismo e de participação política, mesmo que seja por dentro dos partidos e, assim, ampliando a influência e a representação setorial. Talvez já seja até possível afirmar que esses grupos sociais estão colocando em prática, mesmo que de forma informal, o dispositivo da candidatura avulsa. Nesse caso, só precisa ser regulamentada.

Por fim, quanto às comissões provisórias, ao invés de continuarmos sem regras, deveria haver regulamentação que limitasse progressivamente a

continuidade desse tipo de órgão, conforme a idade do partido naquele estado. Assim, quanto mais tempo da formação do partido, menor deveria ser o número de comissões provisórias ou ainda, considerando que elas passassem a ser proibidas e, no lugar, houvesse estímulos para a criação e manutenção de diretórios, seria interessante pensar o seguinte critério: quanto maior o número de membros ativos naquele órgão, maior a quantidade de incentivos para aquele partido.

No que se refere ao tema da transparência quanto ao controle do processo de seleção e formação de quadros internos e para a disputa de cargos eletivos, bem como no que diz respeito ao sistema de distribuição de recursos para os diferentes públicos, ressaltamos ao menos dois dilemas. O primeiro, ainda relacionado ao alto grau de autonomia de lideranças, é a venda de vagas na lista partidária, cujo preço varia conforme a importância do cargo. Embora essa prática informal ocorra há algum tempo, nenhum partido foi punido. O outro aspecto, relacionado também ao processo de formação de quadros e da lista partidária, refere-se aos critérios que as lideranças vêm utilizando para dar conta, quando dão, das cotas por gênero nessas listas. A transparência desses processos e das regras internas de distribuição de recursos partidários necessários em cada etapa dessas atividades (formação, campanha eleitoral, elaboração da proposta programática etc.) é crucial para termos a democratização dos partidos brasileiros.

Nas próximas seções, busca-se avaliar empiricamente, primeiro, a atuação de dois movimentos de renovação política na seleção e formação de quadros políticos. Em seguida, analisa-se o tema da democratização dos partidos a partir do processo de tomada de decisão dos partidos, seguindo Von Dem Berge e Poguntke (2017), quanto aos seguintes aspectos: 1) seleção de lideranças para cargos internos e eletivos; 2) tomada de decisão sobre a distribuição dos recursos de campanha; e 3) tipo de estrutura organizacional do partido.

2. Análise dos padrões de recrutamento de movimentos de renovação política: *Movimento Acredito e RenovaBR*

A elevada taxa de renovação na composição dos quadros das instituições políticas nacionais reacendeu o debate sobre a iminência dos movimentos cínicos com pauta de renovação política. Nos últimos anos, alguns pesquisadores

se dedicaram a estudar as agendas desses grupos, o comportamento dos atores políticos que representam essas iniciativas e, mais recentemente, o papel dessas organizações em um contexto de crise democrática marcado pela massiva despolitização e polarização do debate público.

Conforme mencionado anteriormente, fatos recentes envolvendo atores políticos ligados a esses movimentos evidenciam o posicionamento dúvida dessas iniciativas no que tange à própria noção de renovação política. Haja vista que, ao mesmo tempo que adotam discurso de oposição aos partidos políticos – evidenciando fragilidades e minando a confiança nestes –, esses movimentos também vem atuando como organização partidária.

Assim, apesar das críticas feitas ao sistema partidário vigente, observa-se que a estrutura organizacional desses movimentos se assemelha em muitos aspectos a dos partidos políticos, sobretudo no que tange à seleção de lideranças e ao recrutamento de candidatos a cargos eletivos. Nesta seção, analisaremos os perfis desses candidatos, denominados de líderes cívicos, recrutados pelos movimentos *Acredito Nacional* e *RenovaBR* no ano de 2018.

Em ambos os casos, observou-se que as seleções realizadas tinham como finalidade somente o preenchimento dos quadros de lideranças cívicas, nomenclatura dada a todos aqueles e aquelas que pretendem competir eleitoralmente e, caso eleitos, estejam dispostos a incorporarem os eixos programáticos das agendas desses movimentos em sua ação política.

Cabe destacar que os dados coletados foram extraídos diretamente do *site* das organizações analisadas⁶ e, posteriormente, cruzados com os dados disponíveis na plataforma *DivulgaCand*, do TSE, para fins de checagem. O universo de lideranças recrutadas pelo movimento *Acredito* no ano de 2018 corresponde a um total de 27 pessoas, com uma taxa de desistência igual a 0. O universo de selecionados pelo movimento *RenovaBR* corresponde a 133 pessoas, em que 117 (87,97%) eram candidatos a um cargo eletivo e 16 (12,03%) desistiram da candidatura após o processo de seleção e/ou durante a formação política.

⁶ ACREDITO. Manifesto acredito: nosso país enfrenta um momento crítico. Disponível em: <https://movimentoacredito.org/quem-somos/>. Acesso em: 25 ago. 2021.

REDE DE AÇÃO POLÍTICA PELA SUSTENTABILIDADE (RAPS). Relatório processo de seleção 2018. Processo de seleção 2018: transformando a política brasileira. Disponível em: <https://www.raps.org.br/biblioteca/relatorio-do-processo-de-selecao-2018/?b=9837>. Acesso em: 25 ago. 2021.

RENOVABR. Nossa país, nossa política. Relatório anual 2018. Disponível em: <https://media.renovabr.org/uploads/2020/07/Relat%C3%83rio-2018.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2021.

O primeiro ponto analisado tange à distribuição partidária das lideranças. Conforme a Tabela 1, observamos que as selecionadas por esses movimentos eram, em sua maioria, filiadas a partidos de espectros ideológicos próximos. No movimento *Acredito*, mais da metade dos selecionados (51,9%) eram filiados ao Rede Sustentabilidade, com uma diferença de aproximadamente 30 pontos percentuais para outros partidos. No *RenovaBR*, observamos uma distribuição partidária mais heterogênea. Todavia, dentre aqueles que concorreram ao pleito naquele ano, 16,2% eram filiados ao Rede Sustentabilidade, 12,8% ao PPS, 12,8% ao Novo e 12% ao PSB. Dentre os que desistiram da candidatura, 31,3% eram filiados ao Rede.

Tabela 1 – Distribuição de partidos entre lideranças

Movimento <i>Acredito</i>				
Partidos	Concorreram	Freq. (%)	Não concorreram	Freq. (%)
Rede Sustentabilidade	14	51,90	0	0
PHS	1	3,70	0	0
PPS	2	7,40	0	0
Pros	2	7,40	0	0
PV	1	3,70	0	0
Podemos	1	3,70	0	0
PDT	2	7,40	0	0
PSB	4	14,80	0	0
Outros	0	0	0	0
Total	27		0	

Movimento <i>RenovaBR</i>				
Partidos	Concorreram	Freq. (%)	Não concorreram	Freq. (%)
PSB	14	12	1	6,4
PSL	1	0,9	0	0
Rede Sustentabilidade	19	16,2	5	31,3

Movimento <i>RenovaBR</i>				
Partidos	Concorreram	Freq. (%)	Não concorreram	Freq. (%)
DEM	3	2,6	0	0
Novo	15	12,8	1	6,3
PSDC	1	0,9	0	0
MDB	2	1,7	0	0
PMN	3	2,6	0	0
PHS	3	2,6	0	0
PR	2	0,9	0	0
PSDB	7	6	2	12,5
PP	3	2,6	0	0
PRB	1	0,9	2	12,5
PV	2	1,7	1	6,3
Pros	3	2,6	1	6,3
SD	4	3,4	0	0
PSD	2	1,7	0	0
PSOL	3	2,6	0	0
Podemos	8	6	1	6,3
PDT	7	6	0	0
PPS	15	12,8	2	12,5
PT	1	0,9	0	0
Total	117		16	

Fonte: elaboração dos autores a partir de dados das duas organizações analisadas.

A relação dos cargos eletivos pleiteados por essas lideranças evidencia uma dispersão considerável. Dentre os candidatos recrutados pelo *Acredito* e *Renova*⁷, 96,3% e 94% concorreram a cargos no legislativo estadual e nacional, respectivamente. Esses dados reforçam o interesse de ambos os movimentos em recrutar candidatos que almejam ocupar posições elevadas nas estruturas das carreiras políticas.

⁷ Optou-se por analisar apenas o escopo de lideranças que concorreram nas eleições de 2018 (n=117), excluindo da análise os desistentes. A seguinte escolha dar-se-á pela insuficiência de dados referentes a esse grupo na plataforma DivulgaCand do TSE.

Tabela 2 – Distribuição de cargos eletivos pleiteados

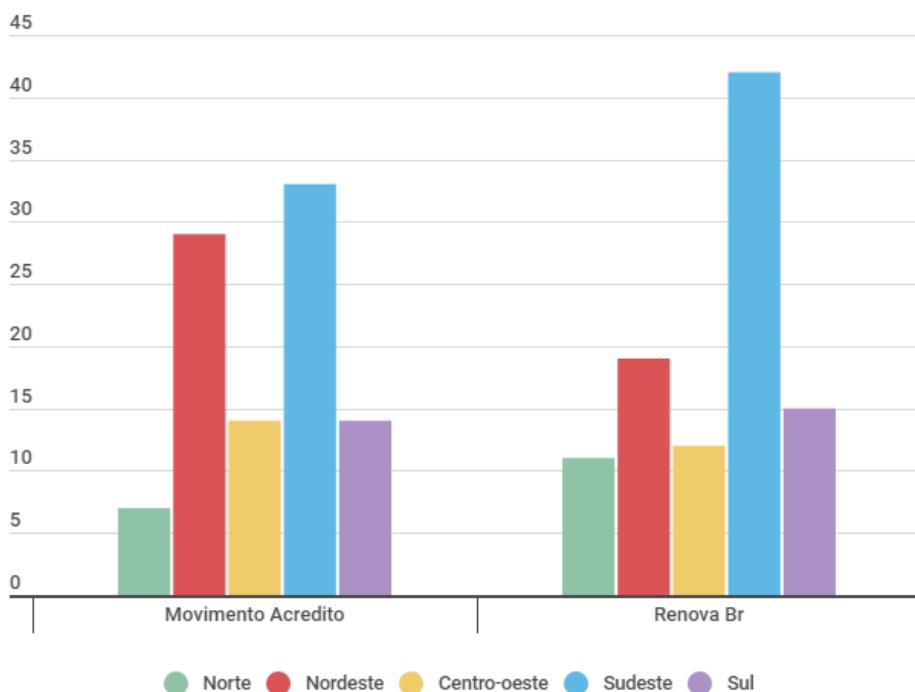
Movimento Acredito				
Cargos eletivos	Geral	Freq. geral (%)	Eleitos(as)	Freq. Eleitos(as) (%)
Deputado(a) estadual	14	51,9	1	25
Deputado(a) federal	12	44,4	2	50
Deputado(a) distrital	0	0	0	0
Senador(a)	1	3,7	1	25
Governador(a)	0	0	0	0
Vice-governador(a)	0	0	0	0
1º Suplente	0	0	0	0
2º Suplente	0	0	0	0
Total	27		4	

Movimento RenovaBR				
Cargos eletivos	Geral	Freq. geral (%)	Eleitos(as)	Freq. eleitos(as) (%)
Deputado(a) estadual	46	39,3	7	41,2
Deputado(a) federal	64	54,7	9	52,9
Deputado(a) distrital	3	2,6	0	0
Senador(a)	3	2,6	1	5,9
Governador(a)	1	0,9	0	0
Vice-governador(a)	0	0	0	0
1º Suplente	0	0	0	0
2º Suplente	0	0	0	0
Total	117		17	

Fonte: elaboração dos autores a partir de dados das duas organizações analisadas.

Os dados referentes à distribuição regional das lideranças selecionadas apontam que, em ambas as seleções, a região norte foi sub-representada. A região sudeste foi a mais representada, com 33,3% e 42,1% dos selecionados, respectivamente.

Gráfico 1 – Distribuição regional de lideranças



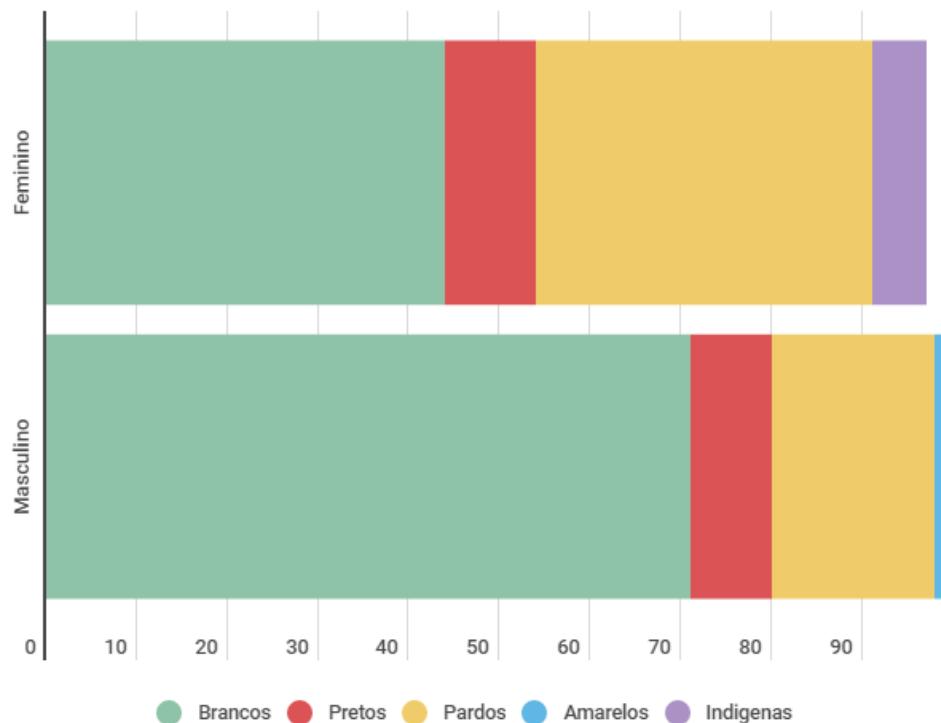
Fonte: elaboração dos autores a partir de dados das duas organizações analisadas.

O baixo percentual de minorias étnicas selecionadas por ambos os movimentos também desperta atenção.⁸ Apenas 9,4% dos candidatos do *RenovaBR* se autodeclararam pretos, frente aos 65% declarados brancos. No movimento *Acredito*, o percentual de pretos é ainda menor: (7,4%), frente a 48,1% de candidatos declarados brancos e 44,4%, pardos.

Ao analisarmos a diversidade de gênero das lideranças recrutadas, identificamos que 63% daqueles que integravam o *Acredito* eram do sexo masculino e apenas 37%, feminino. No *RenovaBR*, esse percentual correspondia a 24,8% do sexo feminino e 75,2% do sexo masculino.

⁸ Do total de lideranças selecionadas pelo *RenovaBR*, optou-se por avaliar somente a diversidade de gênero e racial daqueles que concorreram a um cargo, excluindo os desistentes. A seguinte escolha dar-se-á pela indisponibilidade de dados referentes a esse grupo na plataforma *DivulgaCand* do TSE. Cabe destacar que os dados coletados são referentes à autodeclaração dos candidatos.

Gráfico 2 – Diversidade de gênero em função da identificação racial no movimento *RenovaBR*



Fonte: elaboração dos autores a partir de dados das duas organizações analisadas.

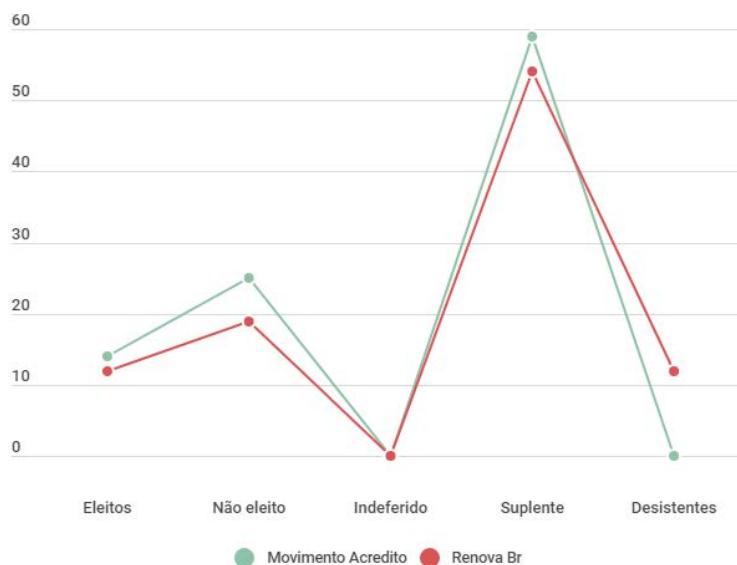
Gráfico 3 – Diversidade de gênero em função da identificação racial no movimento *Acredito*



Fonte: elaboração dos autores a partir de dados das duas organizações analisadas.

O desempenho eleitoral foi o último critério avaliado. Os dados encontrados revelaram que o percentual de candidatos eleitos do movimento *Acredito* (14%) e do *RenovaBR* (12%) foi baixo em relação ao de não eleitos e suplentes. O maior percentual observado em ambas as organizações foi o de suplentes, 59% e 54%, respectivamente.

Gráfico 4 – Desempenho eleitoral



Fonte: elaboração dos autores a partir de dados das duas organizações analisadas.

A partir dos dados apresentados, em suma, pode-se inferir que, embora as seleções para lideranças realizadas por ambos os movimentos atraiam candidatos de todo o Brasil, o sucesso eleitoral dos candidatos recrutados costuma ser baixo. Associado a esse fator, observamos também que o perfil das lideranças recrutadas no ano de 2018 foi pouco diverso no que diz respeito a gênero, raça e localização geográfica. Ademais, embora ambos sejam caracterizados como movimentos suprapartidários, não foi identificada uma variação significativa de legendas partidárias dentre os selecionados.⁹ Pelo contrário, houve forte concentração no Rede Sustentabilidade.

⁹ Vale destacar que essa pesquisa é uma análise preliminar do perfil dos líderes cívicos selecionados pelos movimentos *Acredito* e *RenovaBR* no ano de 2018. Espera-se que os dados levantados contribuam de algum modo para a formação de futuras agendas de pesquisa.

3. Tomada de decisão nos partidos políticos sobre a seleção de candidatos

A seleção dos candidatos é considerada uma das principais funções dos partidos políticos e um processo privilegiado para se observar como ocorre a tomada de decisão intrapartidária. Estudos sobre o tema apontam esse processo como um elemento chave para estimar o quanto democrático os partidos são internamente. Rahat e Hazan (2001) propõem avaliar os métodos de seleção partidária com base no grau de inclusão/exclusão. Para analisarmos a democracia interna, elegemos duas dimensões propostas pelos autores, quais sejam: a inclusividade de quem pode se candidatar e de quem seleciona os candidatos. A primeira dimensão diz respeito à inclusividade dos requisitos para as candidaturas. Os mais inclusivos oportunizam qualquer cidadão, que compra os requisitos mínimos, a se lançar candidato, enquanto os mais exclusivos impõem maiores restrições às candidaturas. A segunda dimensão, a inclusividade dos selecionadores, varia segundo um *continuum* de abrangência em que, nos mais inclusivos, as definições dos candidatos são realizadas por todos os eleitores (em primárias abertas), enquanto, nos mais exclusivos, as indicações das candidaturas são realizadas por poucos líderes ou por um líder único – em casos de exclusão extrema. Com base nessas dimensões, lançamos mão da análise das regras formais estabelecidas pela legislação e pelos estatutos partidários para avaliarmos os níveis de inclusão/exclusão dos processos de seleção dos candidatos às disputas proporcionais levados a cabo pelos cinco partidos.

Quem pode se tornar candidato?

A primeira dimensão do processo de seleção dos candidatos é estabelecer *quem* pode se tornar um candidato. Institucionalmente, há dois dispositivos que representam o conjunto de regras que determinam quais eleitores estão aptos às candidaturas: a legislação eleitoral e os estatutos partidários. Em relação à legislação eleitoral, a Lei n. 9.504/1997, nos artigos 7º e 9º, determina que:

Artigo 7º As normas para a escolha e substituição dos candidatos e para a formação de coligações serão estabelecidas no estatuto do partido, observadas as disposições desta lei.

[...]

Artigo 9º Para concorrer às eleições, o candidato deverá possuir domicílio eleitoral na respectiva circunscrição pelo prazo de seis meses e estar com a filiação deferida pelo partido no mesmo prazo.

O artigo 7º estabelece que a seleção de candidatos seja realizada pelos partidos de acordo com seus respectivos estatutos, considerando-se que eles estejam alinhados às demais regulamentações da lei. Em seguida, no artigo 9º, duas condições são exigidas para que o candidato possa concorrer às eleições – possuir domicílio eleitoral na circunscrição em que pretende disputar as eleições e estar filiado a um partido seis meses antes do pleito. Pela legislação eleitoral brasileira, a necessidade de filiação partidária faz com que todo cidadão tenha que se tornar membro de partido para que possa concorrer às eleições como candidato. Essa restrição garante aos partidos brasileiros o monopólio da representação política. A legislação também garante que os partidos possam, respeitando as disposições legais, estabelecer suas próprias condições de seleção de candidatos de acordo com suas regras estatutárias, delimitando assim *quais* candidatos podem ser selecionados. Os estatutos, portanto, são importantes para se entender *quem* são os candidatos que os partidos selecionam, *quais* são os critérios utilizados para tanto e qual é o grau de inclusão ou exclusão durante o processo de seleção.

Em relação ao último ponto, conforme Braga (2008), os partidos brasileiros não podem ser considerados partidos totalmente inclusivos a ponto de selecionar quaisquer eleitores como potenciais candidatos, visto que a legislação eleitoral apenas permite o lançamento de candidaturas que são exercidas por filiados (artigo 9º). Assim, o que diferenciaria os partidos seria o grau de restrições, requisitos ou exigências estatutárias durante o processo de seleção de candidatos. Partidos que restringem a seleção de candidatos somente a uma parcela da filiação seriam mais excludentes que partidos que selecionam candidatos considerando toda sua filiação. Estes últimos seriam mais inclusivos, pois não acrescentam, no processo de seleção, novas restrições além das já impostas pela legislação eleitoral. No primeiro caso, em razão das novas exigências, os filiados devem se adequar aos requisitos apresentados, o que não possibilita a todos os membros participarem do processo de seleção. No segundo, a falta de novas exigências permite, por outro lado, a participação de todos os membros. Tendo em vista essa linha de raciocínio, temos:

Tabela 3 – Quem pode ser candidato e qual o grau de inclusão/exclusão

(Maior Inclusão) Artigo 9	(Maior Exclusão)	
Todos os eleitores	Todos os filiados	Filiados que cumpriram com requisitos
		Partidos Brasileiros

Fonte: adaptado de Braga (2008).

Cabe agora situar os partidos analisados – PT, MDB, PSDB, PP e DEM – nas posições de “filiados” ou “filiados que cumpriram com requisitos”. Para tanto, verificamos os estatutos de cada um deles:

Estatuto do PT (2017):

Artigo 140. São pré-requisitos para ser candidato ou candidata do partido:
a) estar filiado ou filiada ao partido, pelo menos, seis meses antes do pleito;
b) estar em dia com a tesouraria do partido;
c) assinar e registrar em Cartório o “Compromisso Partidário do Candidato ou Candidata Petista”, de acordo com modelo aprovado pela instância nacional do partido, até a realização da Convenção Oficial do Partido.
Parágrafo 1º A assinatura do “Compromisso Partidário do Candidato ou Candidata Petista” indicará que o candidato ou candidata está previamente de acordo com as normas e resoluções do Partido em relação tanto à campanha como ao exercício do mandato.
Parágrafo 2º Quando houver comprovado descumprimento de qualquer uma das cláusulas do “Compromisso Partidário do Candidato ou Candidata Petista”, assegurado o pleno direito de defesa a parte acusada, o candidato ou candidata será passível de punição, que poderá ir da simples advertência até o desligamento do Partido com renúncia obrigatória ao mandato.

Como se pode observar, além da exigência da legislação eleitoral que obriga os candidatos a serem filiados ao partido, o estatuto ainda requisita que os filiados, que pretendem se candidatar, contribuam financeiramente com a organização (item b) e assumam compromissos formalizados com o partido (item c). As normas de seleção do PT fazem com que os candidatos percam parcela de sua autonomia e se tornem mais fiéis e disciplinados à organização e aos seus líderes (“acordo com as normas e resoluções do partido em relação tanto à campanha como ao exercício do mandato”). Caso o candidato

desobedeça às cláusulas do *Compromisso partidário do candidato ou candidata petista*, ele fica sujeito às sanções partidárias (“punição que poderá ir da simples advertência até o desligamento do partido com renúncia obrigatória ao mandato”). Esse conjunto maior de requisitos necessários à candidatura diferencia o PT das exigências estatutárias dos demais partidos.

O Estatuto do MDB (2018), artigo 8º, parágrafo 2º, estabelece que “somente poderá ser candidato a cargo eletivo o filiado que, na data da eleição, contar com no mínimo seis meses de filiação, a contar da data de deferimento da filiação”.

Já o Estatuto do PSDB (2017), artigo 14º, parágrafo 3º, determina que “nenhum cidadão poderá ser escolhido como candidato do partido a qualquer cargo eletivo se não estiver filiado, pelo menos, um ano antes da data fixada para a realização das eleições, majoritárias ou proporcionais”.¹⁰

O Estatuto do PP (2019) estabelece que:

Artigo 5º Na segunda semana dos meses de abril e outubro de cada ano, a Comissão Executiva Municipal deverá remeter, aos juízes eleitorais, para arquivamento, publicação e cumprimento dos prazos de filiação partidária, para efeito de candidatura a cargos eletivos, a relação dos nomes de todos os seus filiados, da qual constará a data de filiação, o número dos títulos eleitorais e das seções em que estão inscritos.

Quanto ao Estatuto do DEM (2018), artigo 9º, “para concorrer a cargo eletivo o eleitor deverá estar filiado ao Democratas no prazo estabelecido na legislação eleitoral vigente”.

Como se pode notar, os quatro últimos partidos não exigem, em seus respectivos estatutos, outros requisitos além dos estabelecidos pela legislação eleitoral, o que os torna mais inclusivos aos filiados, quando os comparamos aos requisitos exigidos pelo PT. Dessa maneira, considerando apenas as regras formais¹¹, podemos dispor os partidos da forma demonstrada abaixo.

¹⁰ Na versão atualizada do TSE, esse trecho se encontra riscado. Em decisão de 18 de dezembro de 2019, o relator do TSE deferiu pedido de substituição do artigo 14, parágrafo 3º, do estatuto do partido. Provavelmente, o pedido de substituição foi motivado pela redução do tempo de filiação necessário para se concorrer às eleições, segundo o artigo 9 da Lei n. 9504/1997, passando de um ano para seis meses. No entanto, no documento disponibilizado no site não consta novo inciso ou o mesmo inciso modificado.

¹¹ Como demonstra Bolognesi (2013), há exigências e requisitos informais que podem impactar na escolha dos candidatos. Questões como *boa reputação e prestígio fora da política* tendem a ser diferenciais para a escolha de candidatos à Câmara dos Deputados em partidos como DEM, PMDB e PSDB. Por outro lado, *firmeza ideológica e apoio de movimentos sociais de base* se destacam como requisitos informais benquistas no PT.

Tabela 4 – Quem pode ser candidato e qual o grau de inclusão/exclusão

(Maior Inclusão) Artigo 9	(Maior Exclusão)	
Todos os eleitores	Todos os filiados	Filiados que cumpriram com requisitos
	MDB PSDB PP DEM	PT

Fonte: adaptado de Braga (2008).

Como conclusão, observamos que os partidos analisados tendem a ser inclusivos em relação à sua filiação, exceto o PT, que estabelece regras estatutárias mais rígidas e capazes de restringir a seleção de candidatos a uma parcela da filiação. A ausência de partidos que estendem a seleção de candidatos a não membros ocorre menos por uma questão partidária, relacionada às regras estatutárias, mas pelo fato de existirem regras eleitorais externas que proíbem os partidos de selecionarem candidatos dentre os eleitores.

Quem seleciona os candidatos?

No que tange à dimensão de quem seleciona os candidatos, Rahat e Hazan (2001) apontam o *selectorate* como o órgão responsável por selecionar os candidatos. Segundo os autores, sua composição pode variar de acordo com a inclusividade da participação na escolha dos candidatos dentro dos partidos, que pode envolver todo o eleitorado (primárias abertas); os filiados partidários (primárias fechadas); os membros do partido (com atribuições nas instâncias partidárias); ou apenas os líderes partidários.

Dentre os cinco partidos aqui analisados, apenas PT e PSDB estipulam a realização de prévias eleitorais, mas somente para escolha dos candidatos a cargos majoritários¹², diferentemente do MDB, PP e DEM, que não preveem a possibilidade de tal dispositivo. Em relação à escolha dos candidatos às eleições proporcionais, os partidos não apresentam grandes diferenças entre si. Em todos, são as convenções partidárias responsáveis por homologar as candidaturas conforme previsto em lei.¹³

¹² Estatuto do PT (2017), artigo 147; Estatuto do PSDB (2017), artigo 151.

¹³ Lei n. 9.504/1997, artigo 7º.

As convenções municipais são as únicas com um alto grau de inclusividade, abertas à participação dos filiados com domicílio eleitoral no local – exceto o Estatuto do PP, que não prevê a participação dos filiados nas convenções municipais. Em âmbito estadual, participam das convenções os delegados eleitos nas convenções municipais, membros dos diretórios e detentores de mandatos eletivos. Tal composição favorece a atuação de lideranças com cargos eletivos, que possuem espaço cativo nesses eventos. No PP, ainda é permitido o voto cumulativo¹⁴ cujo mesmo convencional pode votar na convenção estadual como delegado municipal, deputado federal e líder da Câmara, tendo direito, assim, a três votos (BRAGA, 2008; GUARNIERI, 2004).

Com relação aos selecionadores dos candidatos, Braga (2008) demonstra que, no PP e PFL/DEM, as decisões sobre o lançamento das candidaturas são tomadas pelos dirigentes partidários, por meio de um sistema de nomeação, consubstanciando processo bastante exclusivo. No caso do PSDB e do PMDB/MDB, a autora evidencia que embora as listas também já cheguem montadas pelos dirigentes à convenção, há participação e envolvimento dos delegados na homologação delas, configurando processo relativamente mais inclusivo.

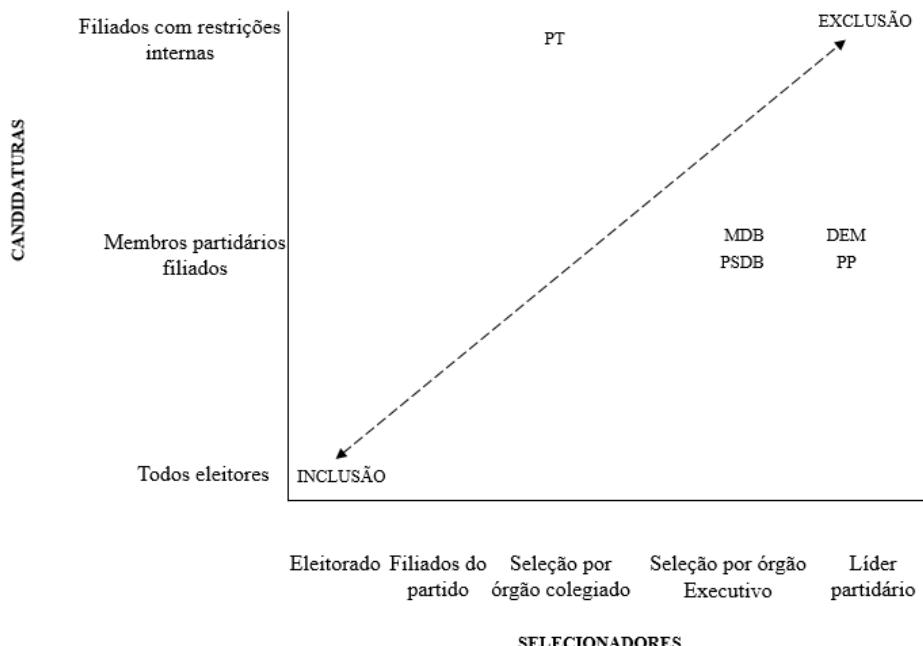
Enquanto o PT adotaria procedimentos mais inclusivos, uma vez que os filiados e membros elegem os delegados para os “encontros” (como são chamadas as convenções petistas) que selecionarão os candidatos do partido. Desde a introdução do novo estatuto petista, em 2001, passou a vigorar o Processo de Eleição Direta (PED), que prevê a eleição dos dirigentes e delegados pelo voto direto dos(das) filiados(as). Assim, o PT possuiria um processo de seleção mais inclusivo, devido à participação dos filiados na escolha dos seletores de candidatos, ficando tal incumbência a cargo de um órgão colegiado do partido.

Ademais, as lideranças partidárias dispõem de outros recursos para manter o controle sobre a formação das listas, como a instauração de comissões provisórias. As comissões provisórias têm sido utilizadas pelos dirigentes partidários para centralizar o controle das legendas, isso porque podem ser nomeadas e destituídas de forma discricionária pelas direções hierarquicamente superiores. Assim, quando vigentes em períodos eleitorais, são responsáveis pela escolha dos candidatos, sem a necessidade da realização de convenções (GUARNIERI, 2015).

¹⁴ Estatuto do PP (2019), artigo 12.

Portanto, de um modo geral, os processos de seleção dos candidatos permanecem pouco inclusivos, cabendo às lideranças sacramentarem a entrada dos candidatos nas listas partidárias, indicando que os partidos têm controle sob a oferta de candidatos à disputa eleitoral, mas, ao mesmo tempo, minoram a democracia intrapartidária. O Gráfico 5 dispõe os partidos segundo níveis de inclusão/exclusão dos critérios para as candidaturas e para os selecionadores.

Gráfico 5 – Distribuição dos partidos conforme critérios de inclusão das candidaturas e dos selecionadores no processo de seleção de candidatos



Fonte: elaboração dos autores a partir de Rahat e Hazan (2001) e Braga (2008).

4. Tomada de decisão dos partidos sobre a distribuição dos recursos de campanha

Para compensar a proibição do financiamento eleitoral por parte de pessoas jurídicas (Lei n. 13.165/2015), em 2017, foi aprovada pelo Congresso Nacional a criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC)

destinado especificamente para custear campanhas eleitorais. Esse recurso foi disponibilizado, pela primeira vez, para as eleições de 2018, com um montante de aproximadamente R\$1,7 bilhão, e se manteve valendo para as eleições de 2020, destinando aproximadamente R\$2 bilhões aos partidos.

As legendas passam a ter acesso ao fundo somente após suas comissões executivas nacionais definirem os critérios de distribuição dos recursos aos seus candidatos¹⁵. Desse modo, à exceção da reserva da cota de 30% de gênero, os critérios para a distribuição do FEFC são uma questão *interna corporis* dos partidos. Com a instituição do fundo, foi dado ainda mais poder aos partidos, atribuindo-lhes plena autonomia para distribuir os recursos aos candidatos, já que a verba é disponibilizada aos diretórios nacionais dos partidos.

Nesse cenário, analisamos as resoluções entregues pelos partidos ao TSE com intuito de verificar quais são os atores envolvidos e como os partidos dividiram o montante. Segundo as resoluções do TSE¹⁶, em todos os partidos analisados, compete às executivas nacionais fixarem os critérios para a distribuição dos recursos, ou seja, existe uma inequívoca concentração decisória nas cúpulas partidárias, que são responsáveis por gerenciar a distribuição do fundo.

Quanto ao repasse dos recursos para as campanhas, nas eleições de 2018, os partidos utilizaram critérios que foram desde viabilidade eleitoral dos candidatos até votação no Congresso para a destinação dos recursos.

As resoluções apresentadas pelo MDB e PP priorizaram candidaturas à reeleição, estipulando quantia para deputados federais – R\$1,5 milhão para os emedebistas e R\$2 milhões para os pepistas – e senadores – R\$2 milhões para os emedebistas e R\$3 milhões para os pepistas. No caso do PP, os deputados federais que não disputaram as eleições ainda podiam indicar outro candidato a deputado federal para receber a quantia a qual teriam acesso. PT e PSDB não formalizaram uma quantia específica para cada cargo em disputa. No entanto, basta uma olhada rápida nas prestações de contas dos candidatos no *site* do TSE para perceber que esses partidos também privilegiaram políticos já consolidados no rateio intrapartidário. Já o DEM especificou um valor mínimo de R\$500 mil aos candidatos a senador e de R\$2,5 milhões às candidaturas a governador, montantes que poderiam ser incrementados conforme o desempenho dos candidatos ao longo da campanha.

¹⁵ Resolução-TSE n. 23.568/2018, artigo 6º.

¹⁶ Resolução-TSE n. 23.568/2018; Resolução-TSE n. 23.605/2019.

Com relação à obrigatoriedade de aplicação de 30% para as candidaturas femininas, PP e DEM encontraram uma maneira inusitada de realizar o repasse. Deixaram a cargo dos candidatos homens a decisão de indicar quais candidatas seriam beneficiadas. Na resolução enviada ao TSE, o DEM estipulou que os candidatos a governadores e a senadores deveriam indicar as candidatas que receberiam os recursos:

Artigo 2º Ao candidato ao cargo de governador de estado ou do Distrito Federal será assegurado, no mínimo, R\$2.500.000,00 (dois milhões e quinhentos mil reais), sendo que 30% (trinta por cento) desse montante serão destinados, pela Comissão Executiva Nacional de Refundação, às candidaturas femininas por ele indicadas (DEM, Resolução n. 496/2018).

Isso também se aplica aos candidatos do partido ao Senado.

De modo semelhante ao DEM, a Direção Nacional do PP definiu que os deputados homens indicariam nominalmente as candidatas mulheres para receberem parte da verba a que teriam direito. No caso do PP, outro critério que chama atenção é um bônus acrescido ao valor atribuído a cada candidato para aqueles que votaram conforme a orientação do partido na Câmara. Por outro lado, aqueles que votaram em discordância tiveram um desconto no valor a que teriam direito.¹⁷

Nas eleições municipais de 2020, embora em menor medida, a concentração das decisões se manteve na cúpula nacional dos partidos. Cumprindo com a legislação eleitoral, novamente os partidos tiveram que encaminhar

¹⁷ Artigo 2º Aos deputados federais ou aos que tenham exercido o mandato por mais de 30 (trinta) meses, de qualquer gênero, e que sejam candidatos à reeleição, serão destinados a cada um R\$2.000.000,00 (dois milhões de reais).

Parágrafo 1º Em homenagem ao instituto da *fidelidade partidária*, sobre o valor discriminado no *caput*, será *acrescido* o equivalente a 2,5%, para cada voto conforme a determinação do partido, nas votações ocorridas no Plenário da Câmara dos Deputados, nos temas que o Partido *fechou questão*, quais sejam: DCR n. 1/2015; PEC n. 241/2016; PL n. 6.789/2017; SIP n. 1/2017; SIP n. 2/2017; e PL n. 8.703/2017.

Parágrafo 2º Em homenagem ao instituto da *fidelidade partidária*, sobre o valor discriminado no *caput*, será *descontado* o equivalente aos seguintes percentuais, para cada voto contrário à determinação do partido, nas votações ocorridas no Plenário da Câmara dos Deputados, nos temas que o partido *fechou questão*, quais sejam:

1 - 15% (quinze por cento): DCR n. 1/2015;
2 - 5% (cinco por cento): PEC n. 241/2016;
3 - 5% (cinco por cento): PL n. 6.789/2017;
4 - 10% (dez por cento): SIP n. 1/2017;
5 - 10% (dez por cento): SIP n. 2/2017;
6 - 50% (cinquenta por cento): PL n. 8.703/2017 (PP, Resolução-CEN n. 001/2018).

os critérios para a divisão do FEFC ao TSE e, mais uma vez, ficou a cargo das direções nacionais a liberação do dinheiro.

Além disso, os parlamentares do PSDB, MDB e DEM, no Congresso Nacional, puderam decidir sobre a aplicação de uma parcela dos recursos do fundo e, no caso dos do MDB, a competência de gerenciar parte da verba recebida pelos diretórios estaduais direcionando recursos para as candidaturas de prefeito, vices e vereadores.

Contudo, dentre os partidos analisados, o PP registrou extrema concentração decisória na executiva nacional. É isso que dispõe a resolução *in verbis*:

Artigo 3º Os recursos serão distribuídos por livre deliberação da Comissão Executiva Nacional, diante das peculiaridades e objetivos da organização do partido nos estados e municípios, mediante critérios políticos, pesquisas eleitorais e potencial eleitoral de candidatos, candidatas ou coligações, conforme o interesse e conveniência partidários (PP, Resolução 04/2020).

O PT (partido que recebeu a maior quantia do Fundo Eleitoral, R\$201 milhões) foi o único partido, entre os analisados, a instituir comitês gestores nacional e estaduais, formados por integrantes definidos pelas respectivas executivas, por parlamentares e secretarias de mulheres. Coube aos comitês gestores definirem os valores repassados às campanhas municipais. O comitê gestor nacional ficou incumbido de gerenciar os recursos destinados às capitais e cidades com segundo turno, enquanto para os demais municípios, a definição da aplicação dos recursos foi dos comitês gestores estaduais, que deveriam ouvir a direção nacional nos municípios com mais de 200 mil eleitores.

Contudo, mesmo garantindo a participação das secretarias de mulheres – nacional e estaduais – e dos líderes das bancadas nas Assembleias Legislativas – estaduais –, de integrantes da executiva nacional e líderes do partido no Congresso Nacional, também houve participação cativa na escolha das candidaturas que receberam os recursos.

Mediante tais fatos, pudemos apurar que um dos efeitos trazidos pelo Fundo Eleitoral foi o acúmulo de poder nas cúpulas dirigentes dos partidos, constituídas basicamente por dois centros decisórios: as executivas nacionais e os parlamentares nacionais, que preferem investir em políticos já consagrados em detrimento da distribuição mais igualitária entre os candidatos.

5. A composição dos órgãos partidários municipais como uma *proxy* da centralização/descentralização do poder dentro dos partidos

Para um partido político participar do processo eleitoral lançando candidatos, é necessário possuir órgão de direção constituído na circunscrição do pleito. Já quanto ao tipo de estruturação partidária pelos municípios, os partidos podem organizar diretórios ou comissões provisórias. A diferença entre os dois é que os diretórios são órgãos eleitos pelas convenções, com um mandato pré-determinado e cuja intervenção e/ou dissolução deve obedecer às regras estatutárias, enquanto as comissões provisórias são nomeadas pelas instâncias superiores, que podem destituí-las discricionariamente. Devido a isso, o mecanismo de comissões provisórias garante às instâncias superiores o controle dos ramos locais dos partidos para decidir, por exemplo, sobre a seleção dos candidatos e coligações eleitorais. Logo, esse dado reflete a centralização de poder nas decisões intrapartidárias, conforme explica Guarnieri:

Assim a proporção de comissões provisórias em um partido pode ser utilizada como *proxy* do grau de centralização do poder no interior do partido, quanto mais comissões provisórias tem um partido, maior o controle que as lideranças possuem sobre as decisões partidárias (GUARNIERI, 2011, página 254).

Lançando mão da análise dos órgãos partidários municipais, objetivamos mapear as estruturas organizativas desses partidos no território nacional de acordo com o formato dos seus órgãos municipais – se definitivo ou provisório. A quantidade e o tipo de órgãos locais são indicativos do processo de nacionalização e de gestão descentralizada das organizações. Para tanto, utilizamos dados sobre os órgãos partidários vigentes no ano de 2020, obtidos por meio do Sistema de Gerenciamento de Informações Partidárias (SGIP) do TSE.

No entanto, antes de passarmos à análise das organizações partidárias nos municípios brasileiros, é preciso esclarecer como o dado foi gerado. As informações divulgadas no site do TSE sobre os órgãos partidários compreendem: município, tipo de órgão (diretório, comissão provisória, comissão intervadora), tempo de vigência e situação da vigência (vigente ou não vigente). Acontece que, em alguns casos, os partidos registraram mais de um órgão vigente no decorrer do mesmo ano em um mesmo município. Para nossos fins, selecionamos apenas um único órgão – aquele com maior vigência durante o ano – para cada município. Desse modo, podemos precisar melhor como cada partido se estrutura sem corrermos o risco de tabular mais órgãos

do que municípios de determinado estado. Posto isso, passamos à análise da estrutura dos partidos nos municípios brasileiros. Na Tabela 5, vemos a composição dos órgãos partidários municipais dos partidos analisados.

Tabela 5 – Órgãos partidários municipais vigentes em 2020

	PT	MDB	PSDB	PP	DEM
Municípios	4.210	4.680	4.032	4.134	3.919
Diretórios	3.498	2.643	2.023	1.063	704
Com. Prov.	712	2.037	2.009	3.071	3.215
Municípios (%)	75,58	84,02	72,39	74,22	70,36
Diretórios (%)	83,09	56,47	50,17	25,71	17,96
Com. Prov. (%)	16,91	43,53	49,83	74,29	82,04
Diretórios/total mun. (%)	62,80	47,45	36,32	19,08	12,64
Com. Prov./total mun. (%)	12,78	36,57	36,07	55,13	57,72

Fonte: elaboração dos autores com dados do SGIP-TSE.

Os indicadores selecionados foram:

- municípios (%) – indica a proporção de municípios em que os partidos possuem órgãos partidários em relação ao total de municípios. É utilizado para medir o grau de penetração e capilaridade dos partidos nos municípios brasileiros;
- diretórios/total mun. (%) – indica a proporção de municípios em que os partidos possuem diretórios em relação ao total de municípios. É utilizado para medir o grau de penetração e capilaridade dos diretórios dos partidos nos municípios brasileiros;
- com. prov./total mun. (%) – indica a proporção de municípios em que os partidos possuem comissões provisórias em relação ao total de municípios. É utilizado para medir o grau de penetração e capilaridade das comissões provisórias dos partidos nos municípios brasileiros;
- diretórios (%) – indica a proporção de diretórios que compõem a estrutura organizacional interna do partido;

- com. prov. (%) – indica a proporção de comissões provisórias que compõem a estrutura organizacional interna do partido.

Os dados mostram diferenças organizacionais relevantes entre os partidos analisados, e, destes, o PT é o mais organizado, com mais de 80% da sua estrutura conformada por órgãos permanentes, além de ser o único partido com diretórios constituídos em mais de 50% dos municípios brasileiros.

Em relação à estrutura interna, MDB e PSDB apresentam dados razoavelmente próximos de modo que podemos agrupá-los. No que se refere à porcentagem de Diretórios, o MDB possui cerca de 56%, enquanto o PSDB é constituído por cerca de 50%. Nesse sentido, a diferença de diretórios entre ambos é de somente 6%, o que indica que os dois partidos possuem grau de organização intermediária, abaixo daqueles apresentados pelo PT e acima dos do PP e do DEM. No entanto, se considerarmos a distribuição de diretórios pelos municípios brasileiros – MDB com cerca de 47% e PSDB com cerca de 36% –, observa-se o aumento da diferença de diretórios entre ambos para cerca de 11%. Além disso, ambos os partidos possuem cifras praticamente equivalentes de comissões provisórias distribuídas pelos municípios – cerca de 36%. Isso reflete a maior ênfase dada pelo MDB em se organizar ao longo do território em torno de órgãos permanentes, enquanto o PSDB adota organização híbrida que atribui pesos iguais aos órgãos permanentes e provisórios. Ainda sobre a presença dos partidos nos municípios, vale a pena notar a maior capilaridade territorial do MDB, único partido que apresenta órgãos partidários em mais de 80% dos municípios.

No caso da estrutura interna do PP e do DEM, há também razoável proximidade entre os dados que nos permitem agrupá-los. É notável a inversão do tipo de órgão partidário que constitui a maior parcela da estrutura de ambos os partidos – enquanto nos três últimos casos há predominância dos diretórios, aqui, observa-se a predominância das comissões provisórias. No que se refere à porcentagem de diretórios, o PP possui cerca de 26%, enquanto o DEM é constituído por cerca de 18%. A diferença da quantidade de diretórios entre os dois partidos é de cerca de 8%, diferença que, apesar de tornar o PP um partido mais bem organizado, o coloca junto ao DEM nas posições de partidos com menor grau de organização. Quando considerada a distribuição de diretórios pelos municípios brasileiros, há queda das porcentagens de ambos os partidos – PP, com cerca de 19%, e DEM, com cerca de 13% – diminuindo a diferença de diretórios para 6%. Além disso, ambos os partidos possuem cifras próximas de comissões provisórias nos municípios – PP, com cerca de 55%, e

DEM, com cerca de 58%. Ao enfatizar órgãos provisórios e estreitar a diferença de diretórios, podemos afirmar que os dois partidos se organizam de forma relativamente semelhante ao longo do território brasileiro.

Resumidamente, considerando a análise dos dados, podemos ranquear e classificar os partidos da seguinte forma:

1. PT – alta organização da estrutura interna do partido; diretórios são os órgãos partidários majoritários nos municípios;
2. MDB – média organização da estrutura interna do partido; diretórios são os órgãos partidários majoritários nos municípios;
3. PSDB – média organização da estrutura interna do partido; diretórios e comissões provisórias compartilham o mesmo peso nos órgãos partidários nos municípios;
4. PP – baixa organização da estrutura interna do partido; comissões provisórias são os órgãos partidários majoritários nos municípios;
5. DEM – baixa organização da estrutura interna do partido; comissões provisórias são os órgãos partidários majoritários nos municípios.

Retomando Guarnieri (2011), como as proporções dos órgãos partidários nos municípios – diretórios e comissões provisórias – são proxy do grau de centralização e descentralização das decisões eleitorais (seleção de candidatos e coligações) tomadas pelas lideranças partidárias, podemos alocar os partidos entre dois polos:

Descentralização – PT, MDB, PSDB, PP, DEM – Centralização

Próximo ao polo de descentralização, temos o PT como partido mais descentralizado, em que as decisões das lideranças partidárias de instâncias superiores podem ser barradas pelos representantes dos diretórios. Com um número de diretórios municipais menor, mas ainda majoritário, o PT é seguido pelo MDB na descentralização do poder. O grau de controle das lideranças de instâncias superiores, apesar de não ser intenso, sofre menor resistência frente à menor quantidade de diretórios nos municípios. Numa situação intermediária entre descentralização e centralização, encontra-se o PSDB. Com proporções semelhantes de diretórios e comissões provisórias, há um equilíbrio de forças entre as lideranças de órgãos superiores e os mandatários nos diretórios municipais. Por fim, próximo ao polo da centralização, encontram-se o PP e, de forma mais marcante, o DEM. Os dois partidos mais centralizados apresentam baixas proporções de

diretórios, o que possibilita com que suas lideranças em instâncias superiores tomem decisões sem grandes resistências, visto que os órgãos municipais são, em sua maioria, comissões provisórias que podem ser discricionariamente dissolvidas caso essas decisões não sejam consideradas.

Considerações finais

Neste capítulo, primeiro, buscou-se indicar alguns marcadores teóricos para pensar esse ordenamento da perspectiva dos partidos como organizações. Depois, voltou-se para apontar dilemas e problemas que as organizações partidárias ainda vivenciam. Em seguida, discutiu-se o tema da democratização dos partidos no que diz respeito ao processo de seleção de candidatos, à tomada de decisão sobre a distribuição dos recursos de campanha e quanto ao tipo de estrutura partidária predominante no território nacional. Também foram indicadas lacunas, efeitos e consequências decorrentes da atual legislação partidária e das novas formas paralelas de representação política. Sugeriu-se, ainda, possíveis dispositivos para minorar problemas não previstos pela elite política.

Dois comentários adicionais ainda se fazem necessários quando o tema é partido político. O primeiro é que, no contexto atual, incluindo o brasileiro, embora diferentes públicos continuem comprometidos com a democracia como um conceito, eles estão cada vez mais cautelosos com os partidos políticos que parecem ainda centrais para a operação das democracias eleitorais. Essa cautela se manifesta tanto como uma rejeição eleitoral dos partidos tradicionais quanto como uma aversão crescente à premissa da política mediada por partidos. Diante desse cenário, é cada vez mais necessário debater essas questões visando contribuir para termos, de fato, uma democracia partidária representativa da diversidade social.

O segundo comentário é que há grande variação na realização das atribuições elencadas nessa avaliação pelas diversas organizações partidárias tendo em vista idade, composição, programas partidários, quantidade de quadros eleitos, entre outros aspectos. É importante salientar que essas organizações precisam ser pensadas em um contexto marcado pelos efeitos de redes sociais e essas novas formas também afetarão esses partidos. Essa extensa variação gera uma pergunta fundamental: até que ponto importa a organização do partido? Em outras palavras, quanto às escolhas internas dos partidos afetam a qualidade da vida democrática ou moldam os resultados políticos? Se as diferenças organizacionais dos partidos afetarem

seu desempenho político, essas diferenças poderão se manifestar de várias maneiras. Por exemplo, diferentes abordagens organizacionais podem melhorar alguns partidos na mobilização de seus partidários no momento das eleições ou no recrutamento de líderes vencedores. Determinados tipos de estrutura organizacional podem levar os partidos a favorecer políticas que estão mais ou menos em contato com seu potencial eleitorado. Certas combinações de recursos podem incentivar os partidos a aumentar ou melhorar as disparidades da sociedade.

Responder a essas perguntas sobre o impacto das organizações internas dos partidos pode ajudar a explicar porque partidos estabelecidos foram mais capazes de competir com a mobilização de novos atores políticos e ajudar a identificar quais dos novos partidos políticos terão maior probabilidade de ter sucesso eleitoral a longo prazo. Entender o impacto de abordagens organizacionais específicas também pode fornecer inspiração para os partidos que buscam novas propostas destinadas a fortalecer sua própria legitimidade e seu alcance.

Referências

ACREDITO. **Manifesto acredito**: nosso país enfrenta um momento crítico. Disponível em: <https://movimentoacredito.org/quem-somos/>. Acesso em: 25 ago. 2021.

BOLOGNESI, B. **Caminhos para o poder**: a seleção de candidatos a Deputado Federal nas eleições de 2010. 2013. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos (SP), 2013.

BRAGA, M. S. S. Organizações partidárias e seleção de candidatos no Estado de São Paulo. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 2, p. 454-485, nov. 2008.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 17 jun. 2021.

BRASIL. Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19096.htm. Acesso em: 25 ago. 2021.

BRASIL. Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em: 25 ago. 2021.

BRASIL. Lei n. 13.165, de 29 de setembro de 2015. Altera as Leis n.s 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13165.htm. Acesso em: 25 ago. 2021.

BRASIL. Lei n. 13.488, de 6 de outubro de 2017. Altera as Leis n.s 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), e revoga dispositivos da Lei n. 13.165, de 29 de setembro de 2015 (Minirreforma Eleitoral de 2015), com o fim de promover reforma no ordenamento político-eleitoral. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13488.htm. Acesso em: 25 ago. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Divulgação de candidaturas e contas eleitorais. **Eleição geral federal 2018.** Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 2018. Disponível em: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/>. Acesso em: 25 ago. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução n. 23.605, de 17 de dezembro de 2019. Estabelece diretrizes gerais para a gestão e distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC). Brasília: TSE, 2019. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-605-de-17-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: 25 ago. 2021.

GUARNIERI, F. Partidos, seleção de candidatos e comportamento político. 2004. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2004.

GUARNIERI, F. A força dos partidos “fracos”. **DADOS: revista de ciências sociais**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 1, p. 235-258, 2011.

GUARNIERI, F. Democracia intrapartidária e reforma política. **Rev. Parlamento e Sociedade**, São Paulo, v. 3, n. 5, p. 83-106, 2015.

DEMOCRATAS – DEM (Brasil). **Estatuto do DEM**.

MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO – MDB (Brasil). **Estatuto do MDB**.

PANEBIANCO, Angelo. **Modelos de partido**: organização e poder nos partidos políticos. Rio de Janeiro: Zahar, 2005.

PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA – PSDB (Brasil). 2017. **Estatuto do PSDB**

PARTIDO DOS TRABALHADORES - PT (Brasil). **Alterações ao Estatuto do PT aprovadas de acordo com as normas estatutárias e legais registradas na Ata da reunião do 6. Congresso Nacional do PT de 1, 2 e 3 de junho de 2017**.

PROGRESSISTAS – PP (Brasil). **Estatuto do PP**. 2019.

RAHAT, G.; HAZAN, R. Candidate selection methods an analytical framework. **Party Politics**, [Thousand Oaks, CA], v. 7. n. 3, p. 297-322, 2001.

REDE DE AÇÃO POLÍTICA PELA SUSTENTABILIDADE (RAPS). Relatório processo de seleção 2018. **Processo de seleção 2018**: transformando a política brasileira. Disponível em: <https://www.raps.org.br/biblioteca/relatorio-do-processo-de-selecao-2018/?b=9837>. Acesso em: 25 ago. 2021.

RENOVABR. Nossa país, nossa política. **Relatório anual 2018**. Disponível em: <https://media.renovabr.org/uploads/2020/07/Relat%C3%B3rio-2018.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2021.

SARTORI, Giovanni. **Partidos e sistemas partidários**. Brasília, DF: Universidade de Brasília, 1982.

VON DEM BERGE, Benjamin; POGUNTKE, Thomas. Varieties of intra-party democracy: conceptualization and index construction. In: SCARROW, Susan E.; WEBB, Paul D.; POGUNTKE, Thomas. **Organizing political parties representation, participation, and power**. Editores Oxford University, 2017.

Democracia em perigo: compreendendo as ameaças das milícias digitais no Brasil

*Democracy in danger: understanding the threats of digital
militias in Brazil*

José Luís Bolzan de Moraes¹

Edilene Lôbo²

David Nemer³

¹ Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito de Vitoria e da Universidade de Itaúna. Pesquisador Produtividade CNPQ. Procurador do Estado do Rio Grande do Sul. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0959-0954>.

² Professora do Curso de Direito e do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Itaúna. Doutora em Direito pela PUCMINAS. Mestra em Direito pela UFMG. Advogada. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4043-0286>.

³ Professor no Departamento de Media Studies na University of Virginia, EUA. Autor do livro Tecnologia do Oprimido: desigualdade e o mundano digital nas favelas do Brasil. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8423-3917>.

Resumo

O uso de fórmulas algorítmicas para minerar dados extraídos das redes sociais, para elaborar perfis e induzir escolhas na política, além de resvalar na privacidade, reduz o debate de ideias que formam o pensamento livre, transformando as democracias em vultos espetrais. Esse cenário de disruptão, de *hashtagização* da vida coletiva reduzindo o diálogo a rosnados coléricos e *fake news*, facilitou a desinformação e criou ambiente fértil para as milícias digitais, maquinaria da guerrilha política virtual para ganhar preferência dos eleitores indecisos. Indagando sobre o futuro da democracia nesses quadrantes, o presente artigo busca conceituar e caracterizar tais organizações, que desafiam o sistema de justiça analógico, desconectado da velocidade e estratégias dessa nova realidade. A abordagem do financiamento dessas organizações por grupos de empresários, além da irrigação de recursos públicos oriundos de gabinetes parlamentares, também oferece reflexões sobre o controle do abuso do poder político e econômico que impactam as eleições.

Palavras-chave: Fórmulas Algorítmicas; Democracia; Milícias Digitais; *Fake news*; Partidos políticos.

Abstract

The manipulation of algorithmic formulae to extract data from social networking sites and to induce political decisions is a threat to privacy and reduces the marketplace of ideas that is vital to the development of free-thinking. Such practices also attempt to transform democracies into spectral figures. This scenario of disruption reduces democratic dialogues to angry snarls, facilitates the production and spread of misinformation, and creates a fertile environment for digital militias- a machine of virtual political guerrillas that works to convince undecided voters. Considering this scenario and inquiring about the future of democracy, this article seeks to conceptualize and characterize such organizations, which challenge the analogical justice system that is incapable of keeping up with the speed and strategies of this new reality. This article also attempts to unpack the financial model that supports these militias and offers reflections on the control of political and economic powers that impact elections.

Keywords: Algorithmic Formulas; Democracy; Digital Militias; *Fake news*; Political parties.

Introdução

O espantoso e ainda pouco conhecido processo de captação e tratamento de dados impactando as escolhas democráticas é realidade inexorável da humanidade e se acentua cada vez mais com o aprofundamento da transição digital.

Ao tempo em que a revolução cibernética oportunizou comodidades e ampliou ainda mais a capacidade comunicacional humana, é fato que acelerou a crise do Estado de Direito e colocou em xeque o humanismo, no que podemos identificar como a passagem de uma visão *otimista* em torno das potencialidades da tecnologia, para uma visão *cética*, quando não *pessimista* (BOLZAN DE MORAIS, 2018c).

Por conta desse avanço da internet, do desenvolvimento de algoritmos, da inteligência artificial e, mais recentemente, da internet das coisas, além de outras constantes mudanças tecnológicas, passamos do analógico para o digital, da era da informação para a da quantificação, como sugerido por Éric Sadin (2018). Ainda, assistimos à transição para o *mathematical turn*, que pode ser ladeado pela substituição da linguagem simbólica da política – e do Direito – por um conhecimento algorítmico numérico-funcional-utilitarista-gerencial, na linha anunciada por Amariles Restrepo (2014), Benoit Frydman (2016) e Éric Sadin (2018), cada um a seu tempo.

Efetivamente, o quadro é de *corrupção do direito baseado em regras pelo direito das normas* (FRYDMAN, 2016) e a supremacia das fórmulas gerenciais e estatísticas, muito caras aos projetos do neoliberalismo reforçado pela tecnologia, o que pode ser expresso como *tecnoneoliberalismo* (SADIN, 2018).

A pandemia que assola a humanidade, desde início de 2020, numa crise sanitária sem precedentes, e o déficit de legitimidade que ronda as democracias liberais, particularmente as últimas eleições pelo mundo, com campanhas tirando proveito dos algoritmos e bolhas de filtragem (GROSHEK, 2017), evidenciaram a capacidade de cálculo e análise de dados deixados nas mídias sociais ou coletados/captados pelos sistemas inteligentes, que formam o modelo de pesquisa psicográfica. Esta, que se utiliza da previsibilidade e da indução das atitudes humanas, chega a ponto de monitorar o deslocamento geográfico das pessoas, com identificação precisa de seus movimentos, como ficou explicitado durante a pandemia de Covid-19, e é amplamente utilizada nas relações de consumo digital, entre outras áreas. Tudo isso permitindo vigiar e produzir fórmulas algorítmicas que acabam por invadir a privacidade e,

posteriormente, até mesmo sequestrar resultados eleitorais com a gestão e condução da vontade das pessoas ao bel prazer das máquinas, ou melhor, dos seus donos, na linha do capitalismo de vigilância sugerido por S. Zuboff (2019).

O perigo do mau uso das novas tecnologias para a democracia está exatamente no ponto em que servem para a debilitação da liberdade e do diálogo que permite a formação do pensamento livre e solidifica escolhas pessoais, ademais de se colocarem como veículo para ataques aos direitos humanos, disseminando ódio e preconceito (NOBLE, 2018). Dito de outra forma, as conexões entre democracia e tecnologia falham quando esta – e seu uso – reduzem ou inviabilizam o jogo democrático como disputa baseada em regras aceitas por todos, bem como põem em xeque conteúdos que lhe são inerentes, tais como direitos fundamentais e instituições.

A estratégia, no campo da política, a partir da coleta e do tratamento de dados de milhões de eleitores, se revelou relativamente simples, mas absurdamente letal: disseminar *fake news* – como desinformação – para desestabilizar o conhecimento, desestruturar as pessoas incutindo-lhes medo e dúvida; usar *bots* para criar perfis falsos, artificializando a preferência de candidatos nas redes sociais e, essencialmente, viralizando o discurso de ódio para persuadir, inibir ou desestimular o voto, reforçando um modelo *jihadista*⁴ de participação política. E não só o voto, como posteriores escolhas políticas fora dos processos eleitorais tradicionais, agora visível no enfrentamento de questões sociais como as sanitárias, o que se experimentou com a pandemia de Covid-19 e a intensa desinformação no entorno do tratamento, da proliferação e do controle da doença.

O jeito de agir é expulsar o diferente, difundir o preconceito e excluir a dialética da vida coletiva, em busca da homogeneidade que afasta minorias e enclaves críticos, reforçando o discurso autoritário (BOLZAN DE MORAS; LOBO, 2019a).

Da utópica ciberdemocracia envereda-se para a tecnodemocracia ou *fake democracia* como nova realidade (BOLZAN DE MORAS; LOBO, 2019b) que, de um lado, não se submete às regras do jogo – aquelas a que aludia Norberto Bobbio (1986) – e, de outro, não é alcançada pelas fórmulas jurídico-políticas tradicionais.

⁴ Pode-se equiparar a forma jihadista de cooptação e formação de soldados da causa ao processo utilizado nas novas mídias sociais para a constituição de seguidores de candidaturas, fanatizando-os após sua adesão a grupos de mensagens ou similares.

Ao contrário, na *fake democracia* tenta-se domesticar ou subornar as regras do jogo, até reduzi-las a um vulto espectral que evidencia uma democracia apenas aparente, cujos instrumentos são utilizados para obter certa capa de validade, como sugerido por Pierre Rosanvalon (2010) quando trata do que nomeou legitimidade de acesso por eleição, atingindo a própria legitimidade do exercício da função atribuída.

O relato de uma *ciberdemocracia* ou de uma democracia algorítmica – ou, ainda, *e-democracy* – precisa ser confrontado, em especial quando os meios tecnológicos que, em vez de viabilizarem um novo *modus operandi* e um novo espaço para o exercício da democracia, se transformam em instrumentos de desvirtuamento dos processos tradicionais – seja da representação política (eleições), da tomada de decisão direta pelos cidadãos (referendos ou plebiscitos), seja, ainda, pela colonização do campo democrático por fatores que lhe são alheios, como o fenômeno das milícias digitais encravadas no centro do poder político brasileiro, objeto pontual deste trabalho, para além dos dilemas substanciais das democracias liberais.

O que tem sido nomeado como *bubble democracy*,⁵ turbinada por algoritmos e *fake news*, libertou um sistema de *correntes de opinião* que “se movem em enxames de trajetórias imprevisíveis e cambiantes, alimentados, principalmente, por uma carga de ressentimento” (AINIS, 2018, *online*), afetando os instrumentos de eleição e de decisão, as próprias estratégias políticas dos procedimentos decisórios, além de instaurar um ambiente de ódio e rejeição, incompatível com o caráter incluente e de aceitação das diferenças, peculiares ao jogo democrático.

Os *enxames ressentidos* colocam em xeque o paradigma da democracia constitucional, outrora assentada na potência do poder político e da soberania popular, realçando que os conceitos de maioria e de representação não mais a garantem. Exatamente ao inverso, nesse formato, a regra da maioria pode ser usada para imposição de uma visão autoritária do eleito, em contraposição aos projetos derrotados nas eleições marcadas por estas disputas tecnológicas (BOLZAN DE MORAIS; LOBO, 2019a).

⁵ *Bubble democracy* ou *filter bubble* é um estado de isolamento intelectual que pode resultar de pesquisas personalizadas online quando um algoritmo adivinha seletivamente quais informações um usuário gostaria de ver com base em informações sobre ele, como localização, comportamento de cliques e histórico de pesquisas. Como resultado, os usuários ficam separados de informações que não concordam com seus pontos de vista, isolando-os efetivamente em suas próprias bolhas culturais ou ideológicas (PARISER, 2011).

Essa anunciada democracia iliberal (ZAKARIA, 2007) – em que o golpe contra as instituições democráticas não é mais de fora para dentro, como visto no Brasil e, por toda a América Latina nas décadas de 1960 e 1970 do século passado, mas de dentro para fora, com ascensão do líder pelo voto popular (um voto, se sabe, de regra “fraudado” pelo uso das novas tecnologias da informação e comunicação – TICs) – acaba se assenhorando das instituições democráticas para miná-las e permitir o exercício de um poder autoritário. Um poder que se descola do pressuposto de legitimidade democrática, usurpando-o com o uso de estratégias que fraudam a vontade do cidadão, de um lado, e permitem a sua manipulação, de outro, ensejando, com isso, o retorno a novas formas de populismo de base autoritária.

Colin Crouch sustenta que, desse modo, vive-se numa espécie de pós-democracia, “porque muitíssimos cidadãos são reduzidos a uma participação manipulada, passiva e rarefeita” (CROUCH, 2020, página 28).

Nesse cenário de atroz disruptão e debilidade democrática, sobressaem essas organizações dedicadas à desinformação, ao ataque a pretensos opositores, à tecnopolítica autoritária e à necropolítica (MBEMBE, 2018), ou a chamada necropolítica algorítmica (RICHARDSON, 2020), com a definição supremacista de quem pode viver ou morrer, quem pode acessar os bens da vida e de que modo, entre outras dualidades. Enfim, disseminando o medo e gerando o desalento, que corroem a noção de política como construção coletiva da vida boa para todos.

Todo esse contexto evidencia que as expectativas em torno das potencialidades e *affordances* (NORMAN, 2013) das novas tecnologias para a democracia precisam ser revisitadas, o que não significa, necessariamente, abrir mão desses recursos tecnológicos para permitir maior espaço e melhor processo de participação cidadã. Também é preciso reconhecer humanos não só como usuários dessas novas tecnologias, mas como agentes que trabalham e se organizam com tais tecnologias para deliberadamente criarem experiências que vão desde espaços mais democráticos até a promoção de *fake news* através de milícias digitais.

A partir de tais premissas, este trabalho propõe-se a questionar o papel das milícias digitais, oferecendo alguns elementos necessários para o reconhecimento e a compreensão do modelo, comparando-as às milícias tradicionais urbanas, o que permitiria verificar se podem ser entendidas como derivações digitais de práticas analógicas. Ou, se se trata de fenômeno inédito, inaugurado contemporaneamente à Revolução da Internet, como maquinaria da

guerrilha virtual bem manejada por *spin doctors*, cientistas de dados e estratégistas políticos “que se ocupam, diante de determinada situação de impasse, crise ou estagnação, em identificar direção capaz de mudar a tendência em favor de um candidato ou campanha” (EMPOLI, 2019, página 18).

Noutro ponto, busca examinar a conexão das milícias digitais com a política, enfocando o ferramental tecnológico utilizado por esse novo tipo de associação que se vale da cólera difundida pela comunicação superpotente das redes sociais, convertidas em aparato privilegiado daqueles que “têm por meta multiplicar o caos” (EMPOLI, 2019, página 15).

Indagando sobre o futuro da democracia, o trabalho destaca que, se a tecnologia aplicada à política tem propiciado o caos, também poderá, num movimento de ressignificação, oferecer oportunidades para a redescoberta de “uma nova sabedoria para uma nova época” (EMPOLI, 2019, página 177).

Por isso a indispensabilidade do enfrentamento dessas questões, que reclamam o estudo das condições e possibilidades para o desenvolvimento das democracias constitucionais contemporâneas.

Lançando mão do método hermenêutico, com a técnica de revisão documental, este trabalho oportuniza a revisitação do discurso no entorno das novas tecnologias, do sistema de justiça no controle das milícias digitais, assim como do necessário resgate do papel dos partidos políticos como instituições da democracia representativa, que também devem se lançar a novas práticas para outras possibilidades no mundo digital, deixando como questões em aberto que precisarão ser retomadas na continuidade da pesquisa.

1. O que são milícias digitais?

O escândalo brasileiro envolvendo a pretensa tentativa de ingerência na polícia judiciária para acessar investigações, buscando transformá-la em polícia política, desaguou no Inquérito n. 8802 (BRASIL, 2020c), inicialmente sob relatoria do Ministro Celso de Mello, no Supremo Tribunal Federal, reabrindo o debate sobre a constituição e o desenvolvimento das nomeadas *milícias digitais*, jogando luz sobre seu braço executivo, o apelidado *gabinete do ódio* – cujo controle, gestão e financiamento são objeto de outra investigação na mesma Corte (BRASIL, 2020a).

Com isso, pôs-se no centro do debate nacional a questão de práticas de perfil miliciano no âmbito do jogo eleitoral e seu impacto na democracia, capaz, inclusive, de servir como justificativa para, naquele momento, a abertura de processo de *impeachment* do Presidente da República. Por consequência, o enfrentamento desse problema torna-se cada vez mais relevante, até para que se possa manejar adequadamente o instrumental teórico-jurídico que o envolve.

Objetiva e sinteticamente, em uma primeira aproximação conceitual, *milícias digitais*, expressão popularizada pelo uso comum que se expandiu no pós-eleições de 2018 no Brasil, pode ser entendida como uma associação de pessoas interligadas de forma mais ou menos flexível e sem um arranjo jurídico-legal, que agem de maneira coordenada ou orquestrada na *web*, em sua grande maioria pelas redes sociais, se utilizando de robôs, contas automatizadas e perfis falsos, promovendo campanhas de ataques e/ou cancelamento de imagens e reputações de adversários ocasionais, assim como de desinformação e discursos de conteúdo marcadamente autoritário, se não neofascista.

Nessa oferta conceitual pode-se reconhecer a existência das *milícias digitais*, todavia, devido à opacidade e ilegalidade das suas práticas, não se sabe, exatamente, qual a real estrutura e formação interna que ostentam – o que torna mais difícil sua identificação e enquadramento jurídico-formal.

Talvez por isso mesmo, na oportunidade em que expediu mandado de busca e apreensão no Inquérito n. 4781, do Supremo Tribunal Federal, o Ministro Alexandre de Moraes transcreveu depoimentos que explicam o funcionamento dessas organizações, que sabem trabalhar com “construções de narrativas, bem como com os canais mais eficientes para sua rápida divulgação”, em “ação coordenada” ou “movimento organizado com várias ramificações”, buscando “atacar incessantemente a honra de qualquer pessoa que ousasse discordar das orientações desses grupos conservadores extremistas” (BRASIL, 2020b), dando pistas de sua caracterização tal qual alhures designado.

É a primeira vez que se tem notícia de atuação formal e sistematizada dessa monta na cúpula do Judiciário brasileiro, que faz referência expressa a tais organizações, descrevendo-as com riqueza de detalhes, muito embora a prática não seja tão recente, como dá conta investigação realizada pela BBC Brasil, demonstrando a existência de “exército virtual de fakes”, utilizado “para manipular a opinião pública, principalmente no pleito de 2014” (GRAGNANI, 2017, *online*). Nota-se que, embora o fenômeno não seja novo, ganhou transcendência a partir da exponencialização nas últimas eleições brasileiras.

ESTUDOS ELEITORAIS | ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL

A expressão *milícias digitais* se popularizou, é certo, não sem deixar dúvidas acerca de sua identidade com a atuação daquelas milícias tradicionais da cena urbana de algumas das principais metrópoles do Brasil.

Trata-se, afinal, de mera transferência de atuação do ambiente físico-analógico-urbano, para o ambiente virtual-digital, mantendo continuidade estrutural, formas de atuação e estratégias de ação?

Em estudo sobre milícias urbanas nas comunidades do Rio de Janeiro, Ignácio Cano e Thais Duarte (2012) anotam que o envolvimento delas em processos eleitorais não é fenômeno novo, eis que sua atuação e expansão sempre estiveram associadas a projetos políticos que incluíam funcionários de alto escalão de governos estaduais, que acabavam se tornando candidatos. E, quando eleitos, mantinham seus vínculos inalterados, muitas vezes com suporte oficial de proteção e garantia de não perseguição. Assim, entre 2006 e 2007, já se anotava, segundo os autores, o enlace entre as práticas milicianas e a política tradicional representativa.

Dessa forma, milícias andaram em conexão com a política desde tempos anteriores ao seu ingresso no ambiente virtual-digital e, a despeito do insucesso eleitoral de muitos de seus membros, mantiveram-se em atividade, aparentemente ausentes – ou, de certa forma, submersas – do cenário político-eleitoral durante certo período.

Nos últimos anos, entretanto, volta à tona o debate acerca da atuação de grupos de perfil miliciano, até mesmo “herdeiros” das “velhas” milícias, agora presentes no mundo virtual e lançando mão do instrumental tecnológico para pôr em prática ações similares àquelas então praticadas de maneira física, deixando clara sua capacidade de adaptação aos novos contextos do jogo político-eleitoral, como fica expresso na metáfora desenhada pelos autores, sugerindo que, em décadas passadas, as milícias se assemelhavam a uma doença autoimune e que atualmente parecem vírus que apresentam mutações (CANO; DUARTE, 2017, página 128-132).⁶

Realçando a persistência da atuação das milícias tradicionais no âmbito político, Leonardo Sakamoto (2022), depois de ouvir especialistas no assunto, afirma que, nas eleições de 2022, “grupos milicianos vão pressionar, coagir e ameaçar eleitores que vivem em seus territórios, com medo de perder influência nos Poderes Legislativo e Executivo a partir de 2023”.

⁶ Sobre o tema das milícias: MANSO, Bruno Paes. **A república das milícias:** dos esquadões da morte à era Bolsonaro. São Paulo: Todavia, 2020.

O que se percebe é que o formato destas *milícias digitais*, aqui estudo, lança mão das novas tecnologias da informação e comunicação (TICs) em especial das novas redes sociais, que operam sem limitação territorial, indicando sua capacidade de adaptação às novas ambiências (tecnológicas) das práticas políticas. Mantêm, entretanto, características ínsitas às milícias tradicionais, tais como a hierarquia e o uso da força verbal ou figurada para coagir, induzir, convencer, cancelar, objetivando, agora, mais do que tudo, a disputa pelo poder político, em vez do ganho patrimonial individual das organizações milicianas urbanas tradicionais.

Essas novas organizações não apenas transitam de meio ambiente – do físico para o virtual/digital –, como também se colocam muito mais vinculadas a um projeto político-eleitoral de forte caráter autoritário, para além da ocupação do poder político para a garantia de privilégios ou a manutenção de domínio sobre determinados territórios.

Assim, as milícias urbanas são uma espécie de poder paralelo composto por grupos parapoliciais, integrados por elementos das polícias civil e militar, guardas prisionais e bombeiros ativos, aposentados ou até mesmo expulsos de suas corporações, que muitas vezes recebem apoio de políticos locais com o objetivo precípua de manter um poder paralelo ao estatal (ZALUAR; CONCEIÇÃO, 2007).⁷

No Brasil, as milícias urbanas ascenderam na década de 1970, coincidindo, portanto, com o período mais duro da ditadura militar, e se expandiram, em velocidade bastante acelerada, no Rio de Janeiro, chegando, no ano de 2006, a controlar perto de 18% das mais de 500 favelas da cidade.

Inicialmente despretensiosas e até estimuladas pelo poder público como alternativas de segurança local, se transformaram em poderosas máquinas de extorsão, assassinato e disseminação do medo; verdadeiro Estado paralelo,

⁷ Remontando aos tempos dos anglo-saxões na Inglaterra, as milícias daquele período cuidavam da ordem nas localidades, pela tradição da Common Law. Mesmo com o fim do feudalismo, passou a se referir, então, “aos homens protestantes que podiam ter armas e que consistiam uma força treinada com garantias constitucionais”, o que as transformou em “outra força militar que poderia atuar contra um monarca tirânico na defesa das liberdades civis”. No exemplo da Suíça, que não contava com força nacional profissional, milícias se classificavam como exército oficial de reserva, tal qual na Austrália, que entre 1901 e 1980, tinha as Forças Militares dos Cidadãos. Observa-se, portanto, que milícia traduzia o conceito de tropa de reserva ou policiamento auxiliar paralelo, a exemplo da Militsiya na antiga União Soviética, da Resistência na França, das Milícias das Tropas Territoriales e o Ejército Juvenil del Trabajo em Cuba, dentre outras (ZALUAR; CONCEIÇÃO, 2007).

que ganhou a atenção do mundo, por último, com o seu envolvimento, ao que transparece das investigações até agora realizadas, com o assassinato da Vereadora Marielle Franco no Rio de Janeiro e de seu motorista, Anderson Gomes.

A Anistia Internacional comenta esse *boom* das milícias urbanas no Brasil:

Os primeiros relatórios sobre essa expansão recente e repentina descreviam as milícias como uma forma de segurança alternativa, que oferecia às comunidades a oportunidade de se livrar da dominação das facções do tráfico, garantindo sua segurança. No início, algumas pessoas das comunidades, comentaristas dos meios de comunicação, políticos e até o prefeito da cidade deram seu apoio aos grupos de milícias.

Mas não tardou para que emergissem histórias nas comunidades que contradiziam essa imagem. As milícias tomavam conta dos lugares com violência e depois sustentavam sua presença, através da exigência de pagamentos semanais dos moradores para manter a segurança. Eles relataram que as milícias, como as facções do tráfico, impunham toque de recolher e regras rígidas nas comunidades, sob pena de castigos violentos em caso de descumprimento. (ANISTIA INTERNACIONAL, 2015, página 11)

Comparando essas organizações, nota-se que milícias urbanas e milícias digitais adotam práticas e veículos de difusão diferentes, não coincidindo, necessariamente, quanto ao uso de armas e objetivos imediatos.

Contudo, mantêm pontos em comum, como a conexão com a política por meio da operação das novas TICs para atingir seus objetivos, utilizando a violência não física, mas de qualquer forma capaz de constranger atitudes e práticas no âmbito da tomada de decisão política, muitas vezes pelo medo imposto àqueles tidos como *inimigos* do regime – agora não mais com o objetivo apenas imediato de controle de um território, mas com fins estratégicos de dominação e operacionalização de um projeto político de longo prazo.

Além disso, piramidais, ordenadas em células, com organização hierárquica rigorosa e distribuição eficiente de funções, as *milícias digitais* têm características próximas àquelas urbanas tradicionais.

Portanto, o que temos até aqui é o reconhecimento de que, de alguma forma, podemos conectar as práticas organizacionais e de atuação das tradicionais milícias urbanas às novas *milícias digitais*, as quais têm demonstrado uma força significativa no interior do jogo democrático.

2. Milícias digitais nas eleições brasileiras de 2018

A evidência das *milícias digitais* na disputa político-eleitoral brasileira ficou marcada de tal modo que, como anotado antes, o próprio sistema de justiça, para além das instituições da política, entrou em cena, como se explicita no nomeado inquérito das *fake news*, operacionalizado no âmbito do Supremo Tribunal Federal – sem adentrarmos, aqui, nas questões procedimentais que envolvem a inauguração e operacionalização do mesmo.

Não se trata de acaso ou simples jogo retórico a deflagração de procedimento para averiguar o uso distorcido de meios tecnológicos, sobretudo das novas mídias digitais, voltado ao desvirtuamento da disputa eleitoral de 2018. Corrobora a preocupação com esse assunto, noticiado permanentemente pelos meios de comunicação, a tentativa de regulamentação pelo legislador pátrio.

Como se tem demonstrado, as *milícias digitais* atuaram fortemente nas eleições de 2018, oportunidade em que preferiram o uso das redes privadas do WhatsApp, aplicativo de fácil utilização, que difunde de modo muito rápido as mensagens segredadas pela criptografia, que só permite ao destinatário desembaralhá-las e replicá-las, numa rede interminável que se mostrou de extrema eficiência (NEMER, 2021a). Conforme investigado por Nemer (2021b; 2022, página 236), milícias digitais foram pagas para se infiltrarem em grupos de WhatsApp e espalharem *fake news*. Seus informantes não implicaram o time de campanha de Bolsonaro diretamente, embora “tenham dito que pelo menos uma pessoa que atuava como conselheiro em 2019 no governo de Bolsonaro estava entre aqueles pagos para alimentar *fake news* a seus apoiadores”.

A importância deste debate está ligada, em especial, ao uso destas ferramentas, tais como, no caso das eleições de 2018, o WhatsApp. Esta plataforma é popular no Brasil desde que entrou no mercado, em 2009. Sua propagação se deu devido ao custo, quando comparado ao envio de mensagens SMS ou *torpedos*, que podem custar de R\$0.10 a R\$0.50 por mensagem. Atualmente, existem cerca de 120 milhões de usuários ativos no WhatsApp no Brasil, sendo que perto de 96% dos brasileiros com acesso a um *smartphone* usam o WhatsApp como o principal método de comunicação (TAKER, 2018).

É bem verdade que um em quatro brasileiros não usam a internet (TIC DOMICILIOS, 2019), mas, claro, os que têm celular, na sua maioria arrasadora, adotam esse aplicativo como meio de comunicação pela troca de mensagens

e (des)informações, daí a razão de ter atraído a atenção das *milícias digitais*, porque acessível, popular e sem controle externo.

No caso brasileiro, tais mídias sociais digitais serviram para o exercício de táticas milicianas para a gestão da disputa eleitoral e, na sequência, para a disseminação de projeto de poder demarcado por suporte ideológico que se sustenta em discursos dissociados de evidências científicas, numa espécie de neopentecostalismo regressivo, com a negação de fatos históricos e exortação à violência para tratar divergências naturais do mundo plural. Ou seja, em discurso que depende não apenas das possibilidades tecnológicas para sua divulgação, mas principalmente da importação de táticas de pressão e coação para o meio digital.

Observando os grupos formados pelo WhatsApp, David Nemer descreve seu funcionamento durante as eleições de 2018:

Os “influenciadores” estavam no topo do ecossistema: eram os responsáveis por manipular notícias e criar mentiras que viralizassem. Esses influenciadores, então, enviavam as informações falsas para grupos maiores, (...) que, por sua vez, enviavam a um exército de trolls.

A partir daí, as notícias falsas se disseminavam entre grupos ainda maiores de brasileiros comuns, que usavam o WhatsApp para driblar os veículos de imprensa tradicionais (...). (NEMER, 2019b)

Mais tarde, esses grupos se modificaram, expandindo a atuação para outros aplicativos e plataformas, pulverizados e ainda mais agressivos. Há, por exemplo, o que reúne integrantes com forte discurso fascista, fazendo apologia ao nazismo e sua cultura nacionalista totalitária, bem como os que pregam a supremacia social, que se alinham e se empoderam com o discurso de extrema direita americana, difundindo conteúdos pró-armas, racistas, anti-LGBT, antisemita e anti-nordestino (NEMER, 2019b).

É daí que se têm elementos claros das formas organizativas dessas milícias, bem como a ocupação do ambiente da política para a obtenção dos resultados pretendidos. Ocorre que, com o fechamento do cerco das investigações no entorno de seus membros, financiadores e simpatizantes, assim como pela pressão do chamado jornalismo investigativo, atraindo também atenção da academia, em suas diversas áreas temáticas, o cenário é de franca preocupação. Tudo isso por conta do reconhecimento de que a presença de tais *milícias digitais* impactou e pode impactar ainda mais as práticas democráticas, sobretudo enquanto não houver alguma capacidade de regulação e controle para evitar maiores danos ao Estado de Direito.

Verificada sua conformação, bem como referendada sua presença no plano político-eleitoral nacional, há que se reconhecer que a ilegalidade de tais organizações é patente porque, para além de esparramarem mentiras, sustentam sua atuação na expressão da violação de direitos fundamentais e desequilibram disputas eleitorais, atuando contra a democracia, operando em colisão com a ordem constitucional, mesmo que por meio da assunção legitimada de postos na gestão política do Estado. Como diz Nemer:

Eles acreditam que a única maneira de salvar o país é organizar uma insurgência popular armada a fim de promover uma limpeza completa dos poderes legislativo e judiciário. Desta forma, compartilham todo e qualquer conteúdo que leve a descrença dos três poderes. Para eles, Bolsonaro está, corrompido, STF é pró-Lula, e Congresso é a causa do Brasil ser tão corrupto. Criar indignação antecede a organização da insurgência. (NEMER, 2019b, *online*)

A contrariedade institucional destas práticas levou o General Santos Cruz, ex-ministro da República, atacado nas redes sociais, a dizer textualmente que se trata de gangue de rua transferida para a internet (POMPEU, 2019, *online*), cujas práticas ilegais acabaram por ensejar a “CPMI das Fake News”, instalada em 2019 e ainda em curso no Congresso Nacional, motivando a oferta de importantes projetos, como aquele que pretende instituir a Lei brasileira de liberdade, responsabilidade e transparência na internet, já aprovado no Senado (BRASIL, 2020c).

Por seu lado, a imprensa seguidamente tem denunciado a existência das *milícias digitais* não só voltadas para a destruição de reputações, mas com ameaças de morte a opositores, distorcendo informações sociais relevantes, em franca atuação contra as liberdades públicas, no ponto em que se identifica o ataque direto e sem qualquer freio às instituições democráticas, além de clamar por intervenção militar e moderação da arena política pelas forças armadas (BRASIL, 2020b).

Denunciando o que denominou partido dos robôs sem votos, que cria as batalhas das *hashtags*, Marco Aurélio de Carvalho, ex-marqueteiro da campanha do atual Presidente da República, aponta que a movimentação ordenada das máquinas para “criar bolha inflacionária política” é danosa quando “o debate político deixa de ser sobre ideias e passa a ser sobre circunstâncias” (WILLIAM, 2020, *online*).

Tais registros agregam ao fenômeno outros elementos de destaque, além da participação de agentes do próprio Estado, como é clássico nas milícias urbanas tradicionais, a saber: o financiamento das atividades por grupos de

empresários, o uso de serviços e servidores públicos, além da apropriação de recursos públicos oriundos das verbas indenizatórias de gabinetes parlamentares e até mesmo do recebimento de dinheiro público aplicado em publicidade, a exemplo do que se noticiou relativamente a contratos publicitários do Banco do Brasil.⁸

Essa mixagem de recursos em união de desígnios revela o sequestro da política pelo poder econômico, manobra capaz de pulverizar mandatos e impor severas restrições à elegibilidade dos candidatos por eles beneficiados, visto que “abuso de poder econômico configura-se por emprego desproporcional de recursos patrimoniais, públicos ou de fonte privada, vindo a comprometer valores essenciais a eleições democráticas e isentas” (BRASIL, 2018).

De lá para cá, a questão vem ganhando novos destaques, em particular pelo uso e presença destes atores e estratégias em caráter permanente, bem como pela atuação do sistema de justiça eleitoral brasileiro, além da entrada em cena de uma plataforma até então pouco utilizada por estas bandas, o Telegram.

A polêmica envolvendo a suspensão do uso do Telegram, por reiterado descumprimento de ordem judicial desaguou, muito recentemente, na assinatura de acordo desta plataforma com o Tribunal Superior Eleitoral, para combater *fake news*.⁹

3. A atuação das milícias no período 2018/2021(2)

A democracia constitucional brasileira tem passado, desde então, por um período que, sem receio de errar, aponta para uma regressão qualitativa, em especial quando se acompanha o confronto permanente entre as instituições que lhe são peculiares.

⁸ Contratos que permitiram destinar recursos para sítios que comporiam estas organizações, operação suspensa pelo Tribunal de Contas da União, conforme decisão do Ministro Bruno Dantas na Representação n. 020.015/2020-8.

⁹ Como divulgado no portal eletrônico do TSE, em 17 de maio, foi firmado acordo com o Telegram, até 31 de dezembro de 2022, para abrir um canal de comunicação no aplicativo, de modo a permitir algum controle da desinformação. Em março, o Telegram já adotara o Programa Permanente de Enfrentamento à Desinformação da Justiça Eleitoral. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2022/Maio/ministro-fachin-anuncia-lancamento-de-canal-verificado-do-tse-no-telegram>. Acesso em: 19 maio 2022.

A atuação destas *milícias digitais* ultrapassou o período eleitoral e vem se consolidando prática cotidiana e uma estratégia política característica das tais *democracias iliberais*, quando, em conjugação com a atuação no âmbito das mídias digitais tem-se o foco voltado para a desestabilização das tradicionais instituições, em particular, aquelas ditas “de garantia”, como descritas por Luigi Ferrajoli ao longo de sua obra.

Não se pode desconhecer que estes grupos e seus atores têm pautado o debate sociocultural e político pelo uso de práticas de “cancelamento”, discursos negacionistas, pautas de costumes, apelo e apoio a práticas e posturas antidemocráticas, quando não fascistas.

A título exemplificativo, sem menosprezar outras situações, a situação que mais e melhor caracteriza o período, é o caso do Deputado Daniel Silveira, promovendo este tensionamento entre as instituições de garantia e sua tentativa de fazer valer os mecanismos constitucionais em face de práticas antidemocráticas, utilizando-se massivamente destas novas TICs.

Para além deste, por sua expressividade em termos dos atores envolvidos, merece atenção, ainda, o uso destas tecnologias para pôr em xeque o próprio jogo democrático, quando se observa o constante ataque à Justiça Eleitoral, com o questionamento acerca do uso das urnas eletrônicas apoiando-se em discursos que falseiam a lisura do processo eleitoral.

O uso da tecnologia para a propagação desses conteúdos, sem que se consiga fazer atuar a institucionalidade político-jurídica do Estado de Direito, muitas vezes à mercê de mecanismos de moderação e gestão da informação controlados pelas próprias plataformas, devolve o problema, num *loop* interminável.

Daí emerge como mais urgência a questão da regulação do funcionamento e do uso de tais instrumentos tecnológicos, bem como daqueles atores que circulam em seus ambientes.

4. O estatuto jurídico aplicável às *milícias digitais*

Destarte, é possível identificar as *milícias digitais* como organizações criminosas destinadas a influenciar o desempenho do poder político e o resultado das eleições.

ESTUDOS ELEITORAIS | ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL

O Código Penal brasileiro, modificado pela Lei 12.720/2012, tipifica a constituição de milícia particular no seu artigo 288-A, prevendo pena de reclusão de quatro a oito anos (BRASIL, 1940).

A Lei 12.850/2013, em seguida, tratando de organização criminosa no parágrafo 1º do artigo 1º, igualmente aplicável à hipótese em estudo, a configura como associação com quatro pessoas ou mais, estruturalmente ordenada e caracterizada pela divisão de tarefas, com o objetivo de obter vantagem de qualquer natureza, mediante a prática de infrações cujas penas máximas sejam superiores a quatro anos, ou que sejam de caráter transnacional (BRASIL, 2013).

Achegas do Código Eleitoral efetuadas pela Lei 13.834/2019 contam com o parágrafo 2º do artigo 326-A, preconizando penas de dois a oito anos para a difusão de *fake news* com finalidade política (BRASIL, 2019).

Interpretação sistêmica dessa legislação possibilita identificar o estatuto jurídico aplicável à criminalização das milícias digitais voltadas para a interferência nas eleições.

Com esses aportes, é essencial que o sistema de justiça atue em ações concertadas para o combate desse fenômeno corrosivo, que dá sinais de transnacionalização com os ensaios de conexão a outros grupos fora das fronteiras brasileiras.

Considerando que a ação penal eleitoral é pública, atribuição constitucional do Ministério Público, não se duvida que é missão desse órgão mapear, conhecer e apurar a formação e o desempenho das milícias digitais, sem descurar da possibilidade de responsabilidade cível eleitoral, o que coloca o tema também sob o foco das condutas vedadas previstas no artigo 73 da Lei 9.504 (BRASIL, 1997) e do abuso das redes como veículo de comunicação social, regulado pelo artigo 22 da Lei Complementar n. 64 (BRASIL, 1990).

A propósito, constam várias demandas nessa direção, a exemplo da representação oferecida, em novembro de 2019, pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) ao Ministério Público Federal, requerendo providências visando o cumprimento da lei e resguardo dos direitos constitucionais para assegurar o livre exercício das liberdades democráticas (CONGRESSO EM FOCO, 2019).

Notícias de tais fatos, largamente veiculadas, cobram ações concretas e respostas eficientes do poder público, não só dirigidas à repressão dos agentes

criminais, mas também da responsabilização civil e eleitoral dos provedores de aplicações da internet que não adotarem providências para explicitar as condutas das milícias digitais, denunciá-las aos órgãos competentes e banir suas práticas das redes.

5. Notas finais: o futuro da democracia

E o futuro da democracia, nesse cenário?

O uso da tecnologia nos e para os procedimentos eleitorais, desse modo, vem transformando a democracia em *fake*. Se com a internet é possível atingir cada cidadão com uma mensagem “sob medida” e induzir decisões e opções políticas construídas *prêt-à-porter*, provavelmente se desfazem, talvez definitivamente, as promessas democráticas de alternativas reais de escolha diante de opções visíveis.

Enquanto “a democracia se nutre de procedimentos com garantias formais”, a tecnodemocracia, como *fake* democracia, os afasta, quando “a ágora se transforma em tribunal, como as plebes no Coliseu em relação ao gladiador derrotado” (AINIS, 2018, *online*).

De tudo isso fica a impressão, ou mais do que apenas a impressão, de que as expectativas em torno da virtualização da ágora, onde o jogo democrático se abriria à participação efetiva da cidadania instruída pelo conhecimento disponibilizado pela informação acessível dos novos instrumentos tecnológicos, foram sequestradas por uma tecnologia que produz a sua negação.

Nas palavras de Javier Toret, “é como se a energia, as emoções, e as frustrações estivessem sendo carregadas e algo as desencadeasse”, bastando “saber como dinamitar o momento, impactando emocionalmente as pessoas que estão por trás de seus computadores” (TORET, 2020, *online*).

O fenômeno das milícias digitais, dessa forma, piora a disjunção entre democracia e tecnologia, cobrando respostas urgentes. É possível que as campanhas eleitorais e o processo de representação, como até então se conhecia, estejam se esgotando, inaugurando novo modelo comunicacional que exige outra lógica de atuação dos partidos políticos e seus candidatos.

Essa reformulação deve chegar também ao sistema de justiça, que ainda opera no modelo analógico obsoleto, que trata o cibercrime praticado pelas

milícias digitais como liberdade de expressão, em detrimento da democracia e, como vimos antes, também dos direitos humanos.

Outro aspecto a se considerar é a urgente capacitação dos integrantes desse sistema para o entendimento do que é e como funciona o ambiente virtual, o ciberespaço, que não é descolado do mundo físico, como explica Margaret Wertheim, porque “destituído de fiscalidade, o ciberespaço é um lugar real” (WERTHEIM, 2001, página 169).

O caos informacional que vem grassando na política, com a hiperpolarização fabricada pelas milícias digitais, exige outro tipo de gestão de conflitos, nela incluída a responsabilização de quem financia o crime organizado nas redes, inclusive e principalmente, pessoas jurídicas e agentes estatais.

Os negócios dos provedores de aplicações na internet que oferecem os veículos para a prática desses crimes também merecem atenção, porque luctram com a degradação da democracia e acabam por ser lenientes, na medida em que não agem para embarreirar essas atividades. E o fazem sob o falso argumento da liberdade de expressão, buscando ganhar ainda mais dinheiro com a publicidade gerada pela viralização de conteúdos contendo *fake news* e o discurso de ódio. É caso de responsabilidade solidária, ao menos.

O movimento pendular da política no Brasil é preocupante, turbinado e estimulado pelas milícias digitais, como se pôde ver.

Em face disso, provavelmente o aumento do desinteresse pelas eleições se acentue, como registram os números decrescentes de eleitores que compareceram às urnas, em direção oposta àqueles que votaram em branco ou anularam seus votos.¹⁰ Paradoxalmente, enquanto o cadastramento biométrico¹¹ do eleitorado chega à quase totalidade dos cidadãos, o exercício do voto como direito da democracia representativa se retrai e não se sabe, exatamente, o que o futuro reserva à democracia.

Nesse novo formato rarefeito, é essencial indagar sobre a qualidade da democracia desejada, ante a reconfiguração que se coloca no cenário imediato da supremacia das formulações estatísticas, que impacta diretamente a

¹⁰ Depois do resultado das eleições nacionais de 2018, somando aos que não comparecerem os votos nulos e os brancos, mais de 30% do eleitorado não se manifestou. Certamente a maior média das eleições recentes, com tendência a se ampliar. Vide: <http://divulga.tse.jus.br/oficial/index.html>.

¹¹ Conforme planejamento do TSE: <http://www.tse.jus.br/eleitor/biometria/biometria-metas-2019>.

vontade do cidadão, urgindo identificar, visibilizar e responsabilizar as milícias digitais e seus financiadores.

Por isso, é essencial combater a debilitação do diálogo, ampliando os espaços de interação e participação direta na gestão pública com vistas à habitualidade na tomada de decisões coletivas, estimulando o pensamento livre, valorizando o jornalismo de qualidade e a expansão das fontes de informação.

O fracasso das fórmulas tradicionais da democracia representativa cobra novo desenho institucional que possibilite maior valorização do cidadão e dos espaços de poder compartilhados voltados à defesa dos direitos fundamentais, diferente da democracia formal capitalista, que ignora os desfavorecidos e rende índices alarmantes de desigualdade e degradação de conquistas sociais históricas.

O papel dos partidos políticos, doutra banda, haverá que ser reconfigurado.

Instituições da democracia representativa, os partidos políticos precisam se colocar em cena, resgatando centralidade no debate, reassumindo a tarefa de mobilizar a cidadania para a defesa da democracia.

O mundo pós-pandemia reclama atuação efetiva dessas instituições cuja criação, como determina o artigo 17 da Constituição brasileira, só se justifica se voltada para a defesa do regime democrático, do pluripartidarismo e dos direitos fundamentais. Afinal, a democracia não pode se resumir às disputas pelos cargos estatais.

Há toda uma gama de novos atores sociais, desde imigrantes a organizações não governamentais, de movimentos libertários e identitários que chamam a atenção e precisam ser valorizados e visibilizados pelos partidos políticos, como defende Miguel Ramos (2020, *online*). Para ele, tudo é política, não podendo ser olvidado o papel que desempenha a sociedade civil nesse entorno, seja com atitudes, compromissos ou mesmo quando queda passiva. A inércia social, aliás, só reforça a concepção de que a política é coisa de profissionais. Não agir é má escolha, “se se quer uma política que tenha como objetivo melhorar a vida da maioria das pessoas e não proteger os privilégios de umas poucas” (RAMOS, 2020, *online*).

Para lograr sucesso, certamente, os partidos políticos terão que se reinventar não só quanto à revisão de seus procedimentos e de seus dirigentes na relação com os bens públicos, adotando medidas visíveis de transparência e controle de gastos (*compliance*), mas, efetivamente, na abertura de canais de

diálogo público, usando a tecnologia para ampliar participação na vida da coletividade, contribuindo para o banimento das práticas milicianas das redes sociais e estimulando a educação digital voltada para a democratização do ambiente virtual.

Javier Toret adverte que é preciso “ganhar a parte digital” porque, “se você não tiver capacidade de interferir na esfera midiática ou na esfera digital, não terá nada”. Com respeito às novas gerações, anota que elas são necessárias para “entrar em uma batalha que é mais ampla”, ocorrendo “no campo jurídico em prol das liberdades na internet, no desenvolvimento de softwares para as batalhas políticas de comunicação e redes, pela infraestrutura pública, participação digital em governos”, dentre outras. Outra aposta sua é nos “movimentos feminista e ambiental”, que qualifica de “atores transnacionais mais importantes” (TORET, 2020, *online*).

Não sem razão, os partidos europeus de diversos matizes ideológicos vêm buscando se reconectar com o povo por meio de plataformas digitais, como é o caso do PODEMOS, na Espanha, e o Movimento Cinque Stelle - M5S, na Itália.

No Brasil, quando muito, os partidos mantêm páginas, perfis ou canais na internet, mas sem interatividade ou agilidade no contato com o público que não seja integrante de suas hostes.

No entanto, ou assumem atitude proativa, de modo a resgatar sua função de mecanismos de transmissão da opinião pública para os processos políticos democráticos (SANDER, 2008) ou se rendem à *fake democracy* algorítmica que, de fato, não precisa da humanidade complexa e plural, senão de autômatos controlados pelos sistemas preditivos, caminhando em direção a lugar nenhum.

Referências

AINIS, Michele. **Internet, isto não é democracia.** Entrevista concedida ao Jornal La Repubblica, em 17 de março de 2018, republicado na Revista IHU ON LINE, traduzido por Moisé Sbardelotto. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/577190-internet-isto-nao-e-democracia-artigo-de-michele-ainis>. Acesso em: 23 mar. 2020.

ANISTIA INTERNACIONAL. Relatório. **Você matou meu filho: homicídios cometidos pela polícia militar na cidade do Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro: Anistia Internacional, 2015.

ANSELMI, Manuel. **Populismo:** teorie e problemi. Milano: Mondadori, 2017.

AMARILES, David Restrepo. **The mathematical turn:** l'indicateur Rule of Law dans la politique de développement de la Banque Mondiale. Disponível em: https://www.academia.edu/5751766/The_Mathematical_Turn_Lindicator_Rule_of_Law_dans_la_politique_de_d%C3%A9veloppement_de_la_Banque_Mondiale?auto=download. Acesso em: 29 set. 2016.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia:** uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BOLZAN DE MORAIS, Jose Luis; LOBO, Edilene. A democracia corrompida pela surveillance ou uma fake democracia distópica. In: BOLZAN DE MORAIS, Jose Luis (Org.). **A democracia sequestrada.** São Paulo: Tirant lo Blanch, 2019a, p. 27-42.

BOLZAN DE MORAIS, J. L.; Lobo, E. Rule of law, new technologies and cyberpopulism. **Revista Justiça do Direito**, n. 33, v. 3, p. 89-115, 2019b.

BOLZAN DE MORAIS, Jose Luis. Estado e constituição e o “fim da geografia”. In: **Constituição, sistemas sociais e hermenêutica – Anuário do Programa de Pós-Graduação em Direito.** n. 12. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016, p. 69-82.

BOLZAN DE MORAIS, Jose Luis. O fim da *geografia institucional* do Estado: a crise do estado de direito. In: **Constituição, sistemas sociais e Hermenêutica – Anuário do Programa de Pós-Graduação em Direito.** n. 13. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2017, p. 77-98.

BOLZAN DE MORAIS, Jose Luis (Org). **Estado e constituição:** o “fim” do Estado de direito. Florianópolis: Tirant lo Blanch, 2018.

BOLZAN DE MORAIS, Jose Luis. A importância de se compreender o estado e suas circunstâncias. In: DALLARI BUCCI, Maria Paula; GASPARDO, Murilo. **Teoria do Estado:** sentidos contemporâneos. São Paulo: Saraiva. 2018. p. 197-220.

BOLZAN DE MORAIS, Jose Luis. O estado de direito “confrontado” pela “revolução da internet”! **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**, v. 13, n. 3, p. 876-903, 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Petição n. 8802**, distribuída ao Ministro Celso de Mello, em 24 de abril de 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5897990>. Acesso em: 22 jun. 2020a.

_____. Supremo Tribunal Federal. Inquérito n. 4781, distribuído ao Ministro Alexandre de Moraes em 14 de março de 2020. Tramitando em sigilo. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5651823>. Acesso em: 22 jun. 2020b.

_____. Senado Federal. **Projeto de Lei n. 2.630**. Institui a Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparéncia na Internet. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/141944>. Acesso em: 1º jul. 2020c.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Agravo Regimental no Recurso Ordinário n. 804483**, sob Relatoria do Min. Jorge Mussi. Brasília. Diário de Justiça Eletrônico. Brasília, 05 abr. 2018. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/decisoes/jurisprudencia>. Acesso em: 12 abr. 2020.

_____. **Decreto-Lei n. 2848**. Código Penal. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 31 de dezembro de 1940. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 6 maio 2020.

_____. **Lei n. 12.850, de 02 de agosto de 2013**. Define organização criminosa... Diário Oficial da União, Brasília, 05 de agosto de 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12850.htm. Acesso em: 6 maio 2020.

_____. **Lei n. 13.834, de 04 de junho de 2019**. Altera a Lei n. 4.737... Diário Oficial da União, Brasília, 05 de junho de 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13834.htm. Acesso em: 7 maio 2020.

_____. **Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1º outubro 1997. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/lei-das-eleicoes/lei-das-eleicoes-lei-nb0-9.504-de-30-de-setembro-de-1997>. Acesso em: 8 maio 2020.

_____. **Lei Complementar n. 64, de 18 de maio de 1990.** Diário Oficial da União, Brasília, 21 de maio de 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm. Acesso em: 8 maio 2020.

CANO, Ignácio; DUARTE, Thais. (coord.) **No sapatinho: a expansão das milícias no Rio de Janeiro (2008-2011).** Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2012.

CASSESE, Sabino. **La democrazia e i suoi limiti.** Milano: Mondadori, 2017.

CONGRESSO EM FOCO. PSOL pede que PGR investigue Bolsonaro e filhos por “milícia digital”. 23 de outubro de 2019. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/legislativo/psol-pede-que-pgr-investigue-bolsonaro-e-filhos-por-milicia-digital/>. Acesso em: 12 maio 2020.

CROUCH, Colin. **Postdemocrazia.** Roma-Bari: Economica Laterza, 2020.

EMPOLI, Giuliano Da. **Os engenheiros do caos.** 1. ed. São Paulo: Vestígio, 2019.

FRYDMAN, Benoit. **Fim do estado de direito:** governar por *standards* e indicadores. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2016. (Coleção Estado & Constituição, n. 17).

FRYDMAN, Benoit. **Le management comme alternative à la procédure.** Disponível em: <https://www.google.com.br/#q=Le+management+comme+alternative+%C3%A0+la+proc%C3%A9dure>. Acesso em: 28 set. 2016.

GRAGNANI, Juliana. Exclusivo: investigação revela exército de perfis falsos usados para influenciar eleições no Brasil. **BBC Brasil em Londres**, 08 de dezembro de 2017. <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-42172146>. Acesso em: 6 jun. 2020.

GROSHEK, J.; & Koc-Michalska, K. Helping populism win? Social media use, filter bubbles, and support for populist presidential candidates in the 2016 US election campaign. **Information, Communication & Society**, v. 20, n. 9, p. 1389-1407, 2017.

HAN, Byung-Chul. *Psicopolítica: o neoliberalismo e as novas técnicas de poder.* Belo Horizonte: Áyiné, 2018.

MANSO, Bruno Paes. **A República das Milícias:** dos esquadrões da morte à era Bolsonaro. São Paulo: Todavia, 2020.

MBEMBE, Achile. **Necropolítica.** São Paulo: N1 Edições, 2018.

ESTUDOS ELEITORAIS | ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL

MULIERI, Alessandro. **Democrazia totalitaria**: una storia controversa del governo popolare. Roma: Donzelli editore, 2019.

NEMER, David. Grupos pró-bolsonaro no WhatsApp não se desmobilizaram com a vitória. Pelo contrário, estão mais radicais. The Intercept Brasil, 24 de agosto de 2019b. Disponível em: <https://theintercept.com/2019/08/23/grupos-pro-bolsonaro-whatsapp-estao-mais-radicais/>. Acesso em: 28 nov. 2019.

_____. *Disentangling Brazil's disinformation insurgency*. **NACLA Report on the Americas**, v. 53, n. 4, p. 406-413, 2021a. DOI: 10.1080/10714839.2021.2000769

_____. **Tecnologia do oprimido**: desigualdade e o mundano digital nas favelas do Brasil. Milfontes, 2021b.

_____. **Technology of the oppressed**: inequity and the digital mundane in Favelas of Brazil. MIT Press, 2022.

NOBLE, Safiya Umoja. **Algorithms of oppression**: How search engines reinforce racism. NYU Press, 2018.

NORMAN, Don. **The design of everyday things**: revised and expanded edition. Basic books, 2013.

PARISER, Eli. **The filter bubble**: How the new personalized web is changing what we read and how we think. Penguin, 2011.

POMPEU, Lauriberto. Santos Cruz critica “gangue digital” bolsonarista e diz que vai à CPI das Fake News. **Congresso em foco**, 21 de outubro de 2019. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/governo/santos-cruz-critica-gangue-digital-bolsonarista-e-vai-a-cpi-das-fake-news/>. Acesso em: 15 maio 2020.

RAMOS, Miguel. No dejemos la política em manos de los políticos. **LaMarea online**, 07 de janeiro de 2020. Disponível em: <https://www.lamarea.com/2020/01/07/no-dejemos-la-politica-en-manos-de-los-politicos/>. Acesso em: 20 jan. 2020.

RESTREPO, Amariles. **The mathematical turn**: l'indicateur rule of law dans la politique de développement de la banque mondiale. Gouverner par les standards et les indicateurs: de Hume au rankings, Bruylant Brussels, p. 193-234, 2014.

RICHARDSON, Rashida. Government Data Practices as Necropolitics and Racial Arithmetic. **Data and Pandemic Politics**, n. 1, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.26116/datajustice-covid-19.001>. Acesso em: 21 mar. 2020.

ROSANVALLON, Pierre. **La legitimidad democrática**: imparcialidad, reflexividad y proximidad. Trad. Heber Cardoso. Barcelona: Paidós, 2010.

SADIN, Éric. **L'humanité augmentée**: l'adminitration numérique du monde. Paris: L'Échappée, 2013.

SADIN, Éric. **La vie algorithmique**: critique de la raison numérique. Paris: Échappée. 2015.

SADIN, Éric. **L'Intelligence artificielle ou l'enjeu du siècle**: Anatomie d'un antihumanisme radical. Paris: Échappé. 2018.

SADIN, Éric. **Critica della ragione artificiale**: una difesa dell'humanità. Roma: Luiss University Press, 2019.

SANDER, Gustavo Vicente. Democracia e partidos políticos. **Prismas: Dir. Pol. Publ. e Mundial**, Brasília, v. 5, n. 1, p. 21-33, jan./jun. 2008.

SAKAMOTO, Leonardo. Milícias do RJ e da Amazônia vão coagir eleitor com medo de perder poder. **UOL NOTICIAS**, 18 de maio de 2022. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/leonardo-sakamoto/2022/05/18/milicianos-do-rio-e-da-amazonia-serao-cabos-eleitorais-nas-eleicoes.htm>. Acesso em: 19 maio 2022.

TAKER, Aria. Fake news on WhatsApp swayed Brazil's election. India should be worried. **QuartzIndia**, 31 de outubro de 2018. Disponível em: <https://qz.com/india/1445013/whatsapp-fake-news-helped-bolsonaro-win-brazil-is-in-dia-next/>. Acesso em: 18 jun. 2020.

TORET, Javier. **A extrema-direita construiu as melhores máquinas de guerra digitais**. Entrevista concedida a Patrícia Simón, publicada por La Marea em 27 de janeiro de 2022, traduzida e reproduzida pela RBA em 29 de janeiro de 2022. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/595971-a-extrema-direita-construiu-as-melhores-maquinhas-de-guerra-digitais>; e <https://www.lamarea.com/2020/01/27/javier-toret-la-extrema-derecha-ha-construido-las-mejores-maquinhas-de-guerra-digitales-la-tecnopolitica-del-1/>. Acesso em: 29 jan. 2020.

ESTUDOS ELEITORAIS | ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL

TIC DOMICILIOS 2019. **Principais resultados.** 26 de maio de 2020. Disponível em: https://cetic.br/media/analises/tic_domicilios_2019_coletiva_impressa.pdf. Acesso em: 18 jun. 2020.

TURBINATI, Nadia. **Io, il popolo.** Bologna: Il Molino, 2020.

WERTHEIM, Margareth. **Uma história do espaço de Dante à internet.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

WILLIAM, Jorge. Ex-marqueteiro de Bolsonaro escreve primeiro artigo depois de briga com Carlos: 'O Partido dos Robôs sem Voto'. **O GLOBO**, 06 de junho de 2020. Disponível em: <https://blogs.oglobo.globo.com/sonar-a-escuta-das-redes/post/ex-marqueteiro-de-bolsonaro-rompe-o-silencio-em-artigo-o-partido-dos-robos-sem-voto.html>. Acesso em: 12 jun. 2020.

ZAKARIA, Fareed. (2007) **The Future of Freedom:** Illiberal Democracy at Home and Abroad. W. W. Norton & Company.

ZALUAR, Alba; CONCEIÇÃO, Isabel Siqueira. **Favelas sob controle das milícias no Rio de Janeiro: que paz?** São Paulo em Perspectiva, v. 21, n. 2, p. 89-101, jul./dez. 2007.

ZUBOFF, Shoshana. **The age of surveillance capitalism: the fight for a human future at the new frontier of power.** Public Affairs, 2019.